

OSLOMET

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Nye regler for midlertidige ansettelser i staten

– en effektevaluering

**Anders Underthun
Mari Holm Ingelsrud
Arild Henrik Steen**

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Arbeidsforskningsinstituttet AFI Rapport 2019:03

Nye regler for midlertidige ansettelse i staten
En effektevaluering

Anders Underthun, Mari Holm Ingelsrud og Arild H. Steen

Prosjekt: Effektevaluering av nye regler for midlertidige ansettelse i staten
Prosjektleder: Anders Underthun
Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

© Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet, 2019
© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2019
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without permission from the author.

ISBN 978-82-7609-408-4

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30
E-post: postmottak-afi@oslomet.no
Webadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned fra fagarkivet.oslomet.no
Publications are available for free download from fagarkivet.oslomet.no

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde: *Rapport nr.:*
Arbeid, ledelse og mestring 03/2019

Tittel: *Dato:*
Nye regler for midlertidige ansettelse i staten Mai 2019
En effektevaluering

Forfatter(e): *Antall sider:*
Anders Underthun, Mari Holm Ingelsrud og Arild H. Steen 56

Resymé:

Denne rapporten er en evaluering av lovendringer knyttet til midlertidige ansettelse i staten som følger av overgangen fra tjenestemannsloven til statsansatteloven i 2017. Rapporten baserer seg på dokumentstudier, survey av statlige virksomheter gjennomført i 2018 og 2019, samtaler med hovedsammenslutningene i norsk arbeidsliv, samt casestudier av tre statlige virksomheter. I tillegg inneholder rapporten en analyse av utviklingen av midlertidige ansettelse i staten fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

Emneord:

Midlertidige ansettelse i staten, statsansatteloven, statlige virksomheter

Forord

Snart to år har gått siden Loven om statens ansatte mv. (statsansatteloven) trådte i kraft i Norge, og med det erstattet tjenestemannsloven. Blant viktige aspekter i overgangen er at anledningen til å ansette midlertidig har blitt endret og med det harmonisert med arbeidsmiljølovens bestemmelser for midlertidige ansettelser. Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vurdert hvordan lovendringene har gitt ulike *forventede*, *opplevde* og *observerte* effekter knyttet til midlertidige ansettelser i statlige virksomheter. Undersøkelsen har blitt gjennomført i løpet av våren 2019 og har basert seg på intervjuer og møter med en referansegruppe med representanter fra statlige virksomheter og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden, 2 spørreundersøkelser (2018 og 2019) til HR-representanter i statlige virksomheter, casestudier av tre statlige virksomheter (Universitetet i Oslo, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)). Vi har også vurdert endringer i midlertidige ansettelser gjennom tall fra *Arbeidskraftsundersøkelsen* (AKU).

Vi vil gjerne takke KMD ved Lars-Erik Becken, Reidun Slåen og Espen Gaard for faglige råd og konstruktive samtaler i forbindelse med prosjektgjennomføringen. Vi vil også rette en stor takk til medlemmene av referansegruppen til prosjektet for viktige innspill underveis i arbeidet.

En spesiell takk rettes til Mari Theodorsen ved Universitetet i Oslo, Kirsten Agerup fra DSB og Monica Friis og Therese Weiby ved DSS. Vi er svært takknemlige for jobben dere gjorde for å tilrettelegge for casestudiene.

Tusen takk til Olaug Hagen ved AFI, OsloMet for formattering og ferdigstilling av rapport, til Katrine Ziesler ved AFI, OsloMet for design av forside, og til Cathrine Egeland ved AFI, OsloMet for kvalitetssikring.

Forfatterne står ellers ansvarlig for innhold og eventuelle feil.

Oslo, 24.06.19

Mari Holm Ingelsrud

Arild H. Steen

Anders Underthun

Innhold

Forord

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Lovendringene	2
1.2	Effekter av en lovendring	3
1.3	Tidsdimensjonen.....	4
1.4	Isolerte effekter av enkeltendringer.....	4
1.5	Midlertidige ansatte vs. midlertidige ansettelser	4
2	Bakgrunn: Midlertidighet i staten og arbeidet for en ny lov for statsansatte	5
3	Data og metode.....	6
3.1	Intervjuer og drøftinger i referansegruppe og hovedsammenslutningene	6
3.2	Spørreundersøkelse blant personalsjefer i staten	6
3.3	Analysen av Arbeidskraftundersøkelsen	7
3.4	Casestudier i statlige virksomheter	7
4	Forventede effekter fra lovgiver og hovedsammenslutningene	8
4.1	Arbeid av midlertidig karakter	9
4.2	Bortfall av hjemmelen knyttet til at arbeidet ennå ikke er fast organisert	9
4.3	Videreføring av praksisarbeid	10
4.4	Videreføring av utdanningsstillinger.....	10
4.5	3-årsregelen	10
4.6	Drøftingsplikten	10
4.7	Åremål.....	11
4.8	Videreføring av innleie	11
4.9	Utlysingsplikten	11
4.10	Samlede effekter	11
5	Analyse av utviklingen i andelen midlertidige i statlig sektor etter overgangen til statsansattloven 1. juli 2017.....	13
5.1	Data og utvalg	13
5.2	Resultater.....	13
5.3	Oppsummering av resultater fra AKU.....	16
6	Opplevde effekter av lovendringene – survey av statlige virksomheter	17
6.1	Arbeid av midlertidig karakter	17
6.2	Bortfall av hjemmel – «når arbeidet ennå ikke er fast organisert»	18
6.3	Videreføring av praksisarbeid	19
6.4	Videreføring av utdanningsstillinger.....	20
6.5	3-årsregelen	21

6.6	Drøftingsplikten	23
6.7	Åremålsdelegasjon.....	25
6.8	Videreføring av innleie	26
6.9	Utlysningssplikten	27
6.10	Samlede effekter.....	28
6.11	Oppsummering av surveyresultater	31
7	Casestudier av statlige virksomheter	32
7.1	Universitetet i Oslo (UiO)	32
7.2	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap	42
7.3	Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon	45
8	Konklusjon og diskusjon	49
8.1	Isolerte effekter	49
8.2	Samlede effekter og observerte endringer i midlertidighet	52
8.3	Hva kan påvirke effekten av statsansattelovens regler for midlertidige ansettelse?.....	54
	Referanser	55

Figurer

Figur 1	Andel midlertidige etter sektor. AKU. Vektet for befolknings sammensetning	14
Figur 2	Type midlertidig ansettelse i statlig sektor. Andel i prosent. (n mellom 77 og 110, gjennomsnittlig 104 per kvartal)	15
Figur 3	Arbeid av midlertidig karakter. Opplevde/forventede effekter. Alle virksomheter (n=146)	17
Figur 4	Endret praksis som følge av lovendringen? Etter type og størrelse.	18
Figur 5	Har eller planlegger å ansette personer i praksisarbeid. Totalt (n=146). *Planer om ansettelse i 2018 fra 2018 (n=135).	19
Figur 6	Ansette mer traineer i fremtiden som følge av statsansatteloven? Etter type og størrelse.....	20
Figur 7	Ansatte i utdanningsstillinger blant virksomheter utenom UH-sektoren (n=126)	20
Figur 8	Effekter av videreføring av lov hjemmel: Ansatte i utdanningsstillinger.	21
Figur 9	Erfaring med at midlertidig ansatte blir fast ansatte.....	21
Figur 10	Antall personer fast ansatt på bakgrunn av fireårsregelen i 2018. Gjennomsnitt blant de som ansatte minst én.	22
Figur 11	Andel virksomheter med minst én slik drøftelse med de tillitsvalgte. *Data fra 2018-undersøkelsen	23
Figur 12	«Hvor langt har virksomheten kommet i å planlegge slike drøftinger i 2019?». Etter størrelse.....	23
Figur 13	Kilder benyttet i saksforberedelse til drøftingene. Totalt (n=146). Flere svar mulig.	24
Figur 14	Tall og analyser utarbeidet til neste drøfting. Totalt (n=146). Flere svar mulig.	24
Figur 15	Forventes flere eller færre midlertidige ansatte i fremtiden som følge	25
Figur 16	Vurderinger av konsekvensen av delegasjon av åremål til virksomhetsnivå. Totalt (n=120)	25
Figur 17	Bruk av innleie i 2018. Etter type og størrelse.	26
Figur 18	Utlysningsspraksis før lovendring. Etter størrelse og type.....	27
Figur 19	Utlysningssplikten. Lettere eller vanskeligere å rekruttere godt kvalifisert arbeidskraft? Etter type og størrelse.	27
Figur 20	Konsekvenser av utlysningssplikten på antallet midlertidige.....	28
Figur 21	Endring i antall midlertidige fra 2016 til 2018. Etter type og størrelse.....	29
Figur 22	Årsak til endring i andel midlertidige 2016 til 2018. Totalt.....	29

Figur 23 Forventninger om endring i antall midlertidige neste to år. Etter type og størrelse....	30
Figur 24 Mulige tiltak hvis arbeidsbelastning øker. Totalt (n=146).....	30
Figur 25 Midlertidige årsverk UiO 2005-2018	35
Figur 26 Forskerstillinger (SKO 1108, 1109, 1110, 1183) UiO 2005-2018	36
Figur 27 Andel midlertidige årsverk HF og MatNat UiO 2005-2018.....	40
Figur 28 Totale og midlertidige årsverk DSB 2009-2018	43
Figur 29 Faste og midlertidige ansatte i DSS 2012-2018	46

Sammendrag

Den 1. juli 2017 trådte Loven om statens ansatte mv. (statsansatteloven) i kraft i Norge, og erstattet med dette tjenestemannsloven. Blant elementene som har blitt endret i overgangen til ny lov er adgangen til midlertidige ansettelser i staten. Med dette har statsansatteloven blitt harmonisert med arbeidsmiljølovens bestemmelser for midlertidige ansettelser.

Arbeidsforskningsinstituttet har i denne rapporten vurdert hvilke effekter overgangen har hatt så langt. Vi har både vurdert isolerte effekter av konkrete lovendringer, samlede effekter av en rekke lovendringer, og sett på hvilke andre forhold som kan påvirke praksis og forventninger knyttet til midlertidige ansettelser i staten. Rapporten baserer seg på intervjuer og møter med en referansegruppe med representanter fra statlige virksomheter og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden, 2 spørreundersøkelser (2018 og 2019) til HR-representanter i statlige virksomheter, casestudier av tre statlige virksomheter (Universitetet i Oslo, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)). Vi har også vurdert tallmessige endringer i midlertidige ansettelser ut i fra *Arbeidskraftsundersøkelsen* (AKU).

Effekter av konkrete lovendringer

- Den første lovendringen vi har sett på er statsansattelovens §9 nr.1 a). Denne innebærer at midlertidige ansettelser tillattes «når arbeidet er av midlertidig karakter». Formuleringen har erstattet Tjenestemannslovens §3 nr. 2 a), at virksomheten kunne ansette midlertidig når en person «kun trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag». Vi mener at lovendringen har hatt en viss effekt, men den er svak. Tre fjerdedeler av de statlige virksomhetene i spørreundersøkelsen forventer ingen endring i andelen midlertidig ansatte basert på endringen, men det er flere som svarer at det vil virke innskrenkende enn utvidende. I casevirksomhetene ser vi at dette er den vanligste hjemmelen å benytte etter innføringen av statsansatteloven (sammen med vikariater). Fra casevirksomhetene har vi også inntrykk av at den nye ordlyden krever noe mer gjennomtenkte begrunnelser for midlertidige ansettelser enn tidligere hjemmel.
- I Tjenestemannsloven kunne virksomheten ansette midlertidig når «arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvor mange tjenestemenn som trengs» §3 nr. 2 b). Dette er en hjemmel som typisk har kunnet bli benyttet i forbindelse med omstilling eller omlokalisering av statlige virksomheter. Hjemmelen er nå borte. Lovgiver har hatt som utgangspunkt at bortfallet av hjemmelen ville kunne hindre uønsket bruk av midlertidige ansettelser. Ut i fra surveyen ser vi at det er få virksomheter som mener at endringen i stor grad har ført til endret praksis, og nær halvparten av virksomhetene svarer at endringen ikke har ført til endringer i det hele tatt. Samtidig er større virksomheter (over 150 ansatte) mer påvirket av endringen, men ikke i veldig stor grad. Casestudiene gir oss et inntrykk av at denne hjemmelen har blitt benyttet i ulik utstrekning av ulike typer virksomheter. For eksempel benyttet ikke en stor statlig virksomhet som Universitetet i Oslo denne hjemmelen i tiden forut for lovendringen. Virksomheter som DSB og DSS har imidlertid benyttet hjemmelen i forbindelse med omstillinger og sammenslåinger, og særlig DSS uttrykker at de savner hjemmelsmuligheten etter at lovendringen trådte i kraft.
- Etter statsansatteloven kan virksomheten ansette midlertidig «for praksisarbeid» etter § 9 nr. 2 c). Konkret innebærer lovendringen at det også åpnes for å ansette «trainee», i tillegg til aspirant eller elev ved etatskole. Dette var også hjemlet i Tjenestemannsloven § 3 nr. 2 d). Fra surveyen kan vi ikke se at det er spesielt vanlig at statlige virksomheter ansetter personer i praksisarbeid. Over to tredeler av virksomhetene planlegger ingen slike ansettelser eller svarer at de ikke vet. Ingen av casevirksomhetene vi har sett på vurderer lovendringen som spesielt relevant, og innebærer ingen vesentlige endringer for dem.
- Statsansatteloven viderefører adgangen til midlertidige utdanningsstillinger under §9 nr. 1 d), noe som tilsvarer tjenestemannsloven §3 nr. 2 e). Ifølge surveyen ser det ikke ut til at videreføringen av muligheten til å ansette midlertidig i utdanningsstillinger har medført særlige endringer for statlige virksomheter. Så godt som alle virksomhetene mener at videreføringen ikke medfører noen endring. Dette bildet bekreftes av casevirksomhetene.

- Tjenestemannsloven §10 hjemlet at tjenestemenn med mer enn fire års sammenhengende midlertidig ansettelsestid ga stillingsvern som fast ansatt. I statsansattelovens §9 nr. 3 slås det fast at midlertidig ansatte skal anses som fast ansatte etter tre års sammenhengene midlertidig ansettelse. Både lovgiver og hovedsammenslutningene forventer at endringen vil føre til færre midlertidige ansettelser. Blant virksomhetene som svarte på spørreundersøkelsen mener imidlertid et flertall at endringen ikke vil få store konsekvenser for dem. Samtidig svarer en del at endringen medfører mer oppmerksomhet og strengere praksis knyttet til lengde på midlertidige engasjementer. Både i spørreundersøkelsen og i casestudiene ser vi dessuten eksempler på at virksomhetene vurderer det slik at faste ansettelser blir mer aktuelt enn tidligere på grunn av endringen. Spesielt var en UH-institusjon som Universitetet i Oslo opptatt av dette.
- I Tjenestemannsloven var det ingen spesifikk lovbestemmelse knyttet til drøfting av midlertidige ansettelser. Etter statsansattelovens §9 nr. 2 skal virksomhetene drøfte bruken av midlertidige ansettelser med tillitsvalgte minst en gang per år. I surveyen ser vi at andelen virksomheter som har hatt slike drøftinger med de tillitsvalgte om bruken av midlertidige ansatte har økt fra 2017 til 2018. Det er flere blant de største virksomhetene som sier de har gjennomført slike drøftinger i 2018, enn blant mindre virksomheter, og UH-sektoren utmerker seg gjennom grundige forberedelser til drøftingene. Fra casestudiene ser vi at både ledere og tillitsvalgte forventer at drøftingsplikten kan føre til færre midlertidige ansettelser.
- Etter statsansatteloven §10 nr. 2 skal ikke lengre Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenne åremålsstillinger for øverste leder i virksomheten. Ansvaret gjelder nå for det aktuelle departementet som oppretter åremålsstillingene. De fleste statlige virksomheter mener at lovendringen ikke har noen konsekvens, eller er usikre på konsekvensen, og nesten ingen virksomheter tror at lovendringen medfører endring i deres praksis med åremål. Ingen av casevirksomhetene mener endringen vil være vesentlig for dem.
- Innleiebestemmelsene videreføres fra Tjenestemannsloven (§3 a) til Statsansatteloven (§11) og forutsetter særskilte avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Verken lovgiver eller hovedorganisasjonene hadde forventninger om endringer på dette punktet, noe som heller ikke er overraskende gitt at det er en videreføring. De færreste av virksomhetene i surveyen mener at lovendringene knyttet til bruk av innleie medfører endring i virksomhetens praksis, og det samme inntrykket har vi fra casevirksomhetene.
- Etter Tjenestemannsloven kunne de som tidligere hadde vært midlertidig ansatte gå over til fast stilling uten utlysning. Statsansattelovens kvalifikasjonsprinsipp (§3) innebærer nå at alle ledige stillinger må lyses ut, med mindre det er snakk om administrative ansettelser under 6 måneder, eller inntil 12 måneder hvis det gis anledning til dette i virksomhetens personalreglement. Endringen er vesentlig. Praksisen med å lyse ut midlertidige stillinger med mulighet for fast ansettelse har vært vanlig i mange statlige virksomheter, og en skjerpning av utlysningskravet innebærer andre rutiner og ressursbehov knyttet til mange ansettelsesforløp. Samtidig viser casestudiene at utlysningskravet også kan virke positivt gjennom at man får tilgang på flere kvalifiserte søkere. Et annet inntrykk er at utlysningskravet kan skape rom for flere faste stillinger, nettopp fordi at ansettelsesprosessen er omtrent like omfattende ved midlertidige som faste utlysninger. Gjennom casestudiene har vi også fått inntrykk av at utlysningsplikten i noen tilfeller kan skape «skinnutlysninger», hvor utlysningen skreddersys kandidater som tidligere ville fått administrativ fast ansettelse.

Samlede effekter og observerte endringer i midlertidige ansettelser

- I rapporten ser vi også på samlede effekter av lovendringene og observerte endringer fra Arbeidskraftsundersøkelsen. I spørreundersøkelsen svarer 60% av virksomhetene at antallet midlertidige ansatte var omtrent uendret fra 2016 til 2018. 21% svarer at det var færre midlertidige i 2018 og 8% at det var flere midlertidige. 11% av virksomhetene svarte at de ikke vet. Blant dem som rapporterer om færre midlertidige svarer kun 6 av 30 virksomheter at det i hovedsak skyldes lovendringen. Basert på midlertidighetsandelen i AKU er det ikke grunnlag

for å si at overgangen til statsansatteloven har hatt umiddelbar effekt på den totale andelen midlertidige tilsatte i staten i forhold til andre sektorer. En mer finmasket analyse av *hva slags typer* midlertidige ansettelser viser en viss utvikling i den perioden vi studerer. Statistiske analyser viser at det var signifikant færre midlertidige i *engasjementer* i perioden etter statsansatteloven ble innført, enn i perioden før. Nedgangen i engasjementer begynte imidlertid allerede i 2015, og fortsatte frem til lovendringen. Det er derfor vanskelig å se at nedgangen i midlertidige engasjementer har direkte med lovendringen å gjøre. I en virksomhet som Universitetet i Oslo ser vi at andelen midlertidige (unntatt stillinger som reguleres av UH-loven som Ph.D.-stipendiater og Post.Doc-stillinger) har sunket fra 25 prosent i 2010 til 17 prosent i 2018. I de andre casevirksomhetene ser vi ingen vesentlig nedgang i forbindelse med overgangen til statsansatteloven.

- Om lag 25 prosent av virksomhetene i spørreundersøkelsen forventer færre midlertidige ansettelser de kommende årene, og det er særlig de største statlige virksomhetene og virksomheter i UH-sektoren som forventer nedgang. Blant casevirksomhetene vi har besøkt forventer UiO en nedgang i antall midlertidige, mens DSB og DSS ikke gir inntrykk av at nivået kommer til å gå betraktelig ned. En viktig begrunnelse for dette er at andelen midlertidig ansatte allerede er lav i disse virksomhetene. UiO har på sin side et eksplisitt mål om å ansette mer fast.
- Presentert for en hypotetisk situasjon med økt arbeidsbelastning, svarer et flertall av statlige virksomheter at de oftere enn før vil prioritere vekk de minst viktige oppgavene, og flytte på ansatte internt. Over halvparten av virksomhetene ser for seg at ansatte må jobbe mer fleksibelt, mens en tredjedel vurderer det slik at overtid med lønnskompensasjon vil bli mer aktuelt. Casevirksomhetene bekrefter også inntrykket av at en mer restriktiv adgang på midlertidige ansettelser ikke bare kan skape flere faste stillinger, men skape et større press på eksisterende, faste ansatte. Utlysningskravet nevnes ofte i denne sammenhengen fordi de administrative kostnadene ved midlertidige stillinger (tid og ressurser) går opp. Fra spørreundersøkelsen og casestudiene har vi også inntrykk av at statlige virksomheter i større grad enn tidligere vil kjøpe konsulenttjenester.
- En annen mulig effekt av endringene i adgangen til midlertidig ansettelse er mer benyttelse av muligheten for oppsigelser av fast ansatte. Dette kommer både fram i samtaler med referansegruppa til prosjektet og i samtaler med hovedsammenslutningene. Selv om oppsigelser ikke er ønskelig, mener hovedsammenslutningene at fast ansettelse uansett er å foretrekke. Dette kommer også fram i casestudiene, selv om det er ulike oppfatninger om hvor store omkostninger dette har for arbeidsmiljøet.

Hva kan påvirke effekten av statsansattelovens regler for midlertidige ansettelser?

- I rapporten viser vi at statlige virksomheter har ulike behov og institusjonelle forutsetninger for midlertidige ansettelser. Innenfor UH-sektoren er en stor andel av stillingene i sin karakter midlertidige (f.eks. Ph.D.-stipendiater), og hjemles av UH-loven. På den andre siden finner vi DSS med en helt annen tjenesteproduksjon. Her skal det leveres døgnkontinuerlige tjenester av arbeidskraft i en organisatorisk kontekst preget av høy turnover og krav til kontinuerlig omstilling.
- Lovendringene knyttet til midlertidige ansettelser i staten skjer i en tid da offentlig sektor berøres av andre endringsprosesser. ABE-reformen er et viktig eksempel. Det årlige kuttet i bevilgninger gjør at statlige virksomheter må tilpasse seg en framtid hvor det må forventes årlige kutt som hovedsakelig må tas på lønnsbudsjettet. Dette påvirker ansettelsespolitikken. Flere informanter pekte på at ABE-reformen var viktigere for vurderinger, planlegging og begrunning av ansettelser enn lovendringene.
- Både AKU-tallene og casestudiene antyder at presset på å redusere andelen midlertidige ansettelser i staten startet før lovendringene trådte i kraft. UiO satte for eksempel ned et eget

midlertidighetsutvalg allerede i 2015, og ut i fra surveyen virker det også som at andre virksomheter i UH-sektoren har tatt tak i problematikken i større grad enn andre statlige virksomheter forut for lovendringene i 2017.

1 Innledning

En vesentlig begrunnelse for de nye reglene for midlertidige ansettelse i forbindelse med overgangen fra tjenestemannsloven til statsansatteloven var at nivået av midlertidige ansettelse var betraktelig høyere i statlig sektor sammenlignet med privat og kommunal sektor. Det partssammensatte «Tjenestemannslovutvalgets» utgangspunkt var at lovreguleringen av arbeidsforholdene til ansatte i staten burde være den samme som for andre arbeidstakere, med mindre det foreligger særegne forhold som tilsier et behov for særskilt lovregulering (Regjeringen, 2015). Utvalget mente at det burde være en egen lov for ansettelsesforhold i staten, og at enkelte bestemmelser burde harmoniseres helt eller delvis med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Selv om et viktig behov for statlige virksomheter er «god og effektiv virksomhetsstyring» og «best mulig tjenestetilbud til befolkningen» heter det i lovproposisjonen: «*Departementet mener også at adgangen til midlertidig ansettelse skal begrenses sammenlignet med gjeldende lov.*»¹.

1.juli 2017 trådte Loven om statens ansatte mv. (statsansatteloven) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a; Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b) i kraft. Loven ble harmonisert med arbeidsmiljølovens bestemmelser, og dette gjør at statlige virksomheter har fått endrede muligheter til å ansette midlertidig. Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet (AFI) har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet evaluert effekten av de nye reglene for midlertidig ansettelse i statsansatteloven.

AFIs mandat har vært å særskilt belyse ni lovendringer (listes under punkt 1.1) som fremkommer av statsansatteloven. I oppdragets mandat blir AFI konkret bedt om å vurdere:

- a. Hvordan lovendringene virker isolert på omfanget av midlertidighet.
- b. Hvordan isolerte effekter kan forklares.
- c. Eventuelle forutsetninger og utfordringer knyttet til virksomhetenes muligheter til å følge opp lovendringene.
- d. De samlede effektene av lovendringen, og hva som kan påvirke dette.

Rapporten er strukturert på følgende måte: I resten av dette innledningskapitlet viser vi de konkrete lovendringene vi har blitt bedt om å vurdere. Vi foretar også en diskusjon av slike effektevalueringer. I kapittel 2 presenterer vi en kort bakgrunn for midlertidig arbeid. I kapittel 3 presenterer vi metode og data som rapporten er basert på. Dette er *innledende intervjuer og drøftinger, arbeidskraftsundersøkelsen, survey av statlige virksomheter, og casestudier av statlige virksomheter*. I den første empiridelen (kapittel 4) har vi fokus på *forventede endringer* og bygger dette på drøftinger i prosjektets referansegruppe og intervjuer/samtaler med hovedsammenslutningene. Den andre empiridelen (5) baserer seg på *observerte endringer* i andelen midlertidige ansettelse i staten fra Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU). Den tredje empiridelen (6) har et hovedfokus på *opplevde og forventede endringer* fra surveyundersøkelsen. I den fjerde empiridelen viser vi tre casestudier fra statlige virksomheter som rapporten baserer seg på, og vil i denne delen både ha et fokus på observerte endringer (virksomhetenes registerdata) og opplevde/forventede endringer (fra intervjuer med ulike deler av virksomhetene). Etter at casestudiene er presentert avslutter vi rapporten med en drøfting av isolerte og samlede effekter. I avslutningsdelen vil vi også understreke en del andre forhold som kan påvirke både forventede, opplevde og observerte effekter.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-94-l-20162017/id2547960/sec1>

1.1 Lovendringene

I overgangen fra tjenestemannsloven til statsansatteloven har adgangen til midlertidige ansettelser blitt endret. I det følgende presenterer vi de ni lovendringene denne rapporten har tatt utgangspunkt:

1. I tjenestemannsloven kunne virksomheten ansette midlertidig når vedkommende «kun trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag» (§ 3 nr.2a). I statsansatteloven har hjemmelen blitt endret til at midlertidig ansettelse kan hjemles under § 9 første ledd, bokstav a) «når arbeidet er av midlertidig karakter».

2. I tjenestemannsloven kunne virksomheten ansette midlertidig når «arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvor mange tjenestemenn som trengs» jf. § 3 nr. 2b). Dette er en hjemmel som typisk har kunnet bli benyttet i forbindelse med omstilling eller omlokalisering av statlige virksomheter. I statsansatteloven finnes ikke lengre denne hjemmelen.

3. Etter statsansatteloven kan virksomheten ansette midlertidig «for praksisarbeid» §9 andre ledd, bokstav c). Konkret innebærer lovendringen at det også åpnes for å ansette «trainee²», i tillegg til aspirant eller elev ved etatskole, noe som allerede var hjemlet i tjenestemannslovens §3 nr.2 d).

4. Relatert til punkt 3 er at statsansatteloven viderefører adgangen til midlertidige utdanningsstillinger under § 9 første ledd, bokstav d) tilsvarende tjenestemannslovens § 3 nr. 2 e).

5. Tjenestemannslovens § 10 hjemlet at tjenestemenn med mer enn *fire* års sammenhengende midlertidig ansettelsestid ga stillingsvern som fast ansatt. I statsansattelovens § 9 tredje ledd slås det fast at midlertidig ansatte skal anses som fast ansatte etter *tre* års sammenhengene midlertidig ansettelse.

6. I tjenestemannsloven var det ingen spesifikk lovbestemmelse knyttet til drøfting av midlertidige ansettelser, men etter statsansatteloven §9 andre ledd skal virksomhetene drøfte bruken av midlertidige ansettelser med tillitsvalgte minst en gang per år, inkludert grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, og hvordan det kan ha konsekvenser for arbeidsmiljøet. Selv om det ikke forelå en konkret lovhjemmel for slik drøfting i tjenestemannsloven, har det likevel blitt praktisert i enkelte statlige virksomheter med hjemmel i hovedavtalen.

7. Etter statsansattelovens §10 andre ledd skal ikke lengre Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenne åremålsstillinger for øverste leder i virksomheten. Dette ansvaret har blitt delegert til det departementet som er overordnet for virksomhetene som oppretter åremålsstilling.

8. Bestemmelsene for tidsbegrenset innleie videreføres fra tjenestemannsloven § 3 a). Dette innebærer at bruken av innleie som går utover grensene satt i statsansatteloven §11 forutsetter særskilte avtaler mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene.

9. I tjenestemannsloven var det åpning for å kunne ansette de som tidligere hadde vært midlertidig ansatte på fast kontrakt uten utlysning. Statsansattelovens kvalifikasjonsprinsipp (§3) innebærer at alle ledige stillinger som hovedregel må lyses ut offentlig.

I rapporten vil vi også omtale forholdet mellom statsansatteloven og universitets- og høyskoleloven (UH-loven), samt vise til hvordan statsansatteloven står i forhold til lokale personalreglementer i statlige virksomheter. Vi omtaler UH-loven i forbindelse med casestudien av Universitet i Oslo (kapittel 7.1).

² Hjemmelen er begrenset til de som inngår i statens traineeprogram, som er en del av statens satsing for å inkludere personer med høyere utdanning og nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet.

Statsansatteloven § 2 regulerer hvordan et personalreglement skal fastsettes og hvilken gyldighet et slikt reglement har. Personalreglementet fastsettes ved avtale mellom ledelsen av virksomheten og tjenestemannsorganisasjonene som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven. Statsansatteloven bestemmer for eksempel at alle virksomheter skal ha personalreglement som utfyller og regulerer særskilte spørsmål for eksempel om sammensetning av ansettelsesråd, jf. statsansatteloven § 6 annet ledd. Etter statsansattelovens § 7 første ledd gjelder ikke utlysningssplikten for ansettelse og konstitusjon av embetsmenn for inntil 6 måneder (administrativ ansettelse). Det er med denne bestemmelsen anledning til en forenklet ansettelsesprosedyre. Ifølge statsansattelovens § 7 andre ledd kan dessuten virksomhetene komme utenom utlysningssplikten for ansettelser inntil ett år (12 måneder) dersom dette er fastsatt i personalreglement. Samtidig er det viktig å påpeke at det kun er utlysningssplikten som det gis unntak fra ved administrative ansettelser. Det må fortsatt være hjemmel for den midlertidige ansettelsen etter statsansattelovens § 9, for eksempel ved at arbeidet har «midlertidig karakter».

1.2 Effekter av en lovendring

Lovendringer virker gjennom at personer og institusjoner endrer adferd. I dette tilfellet vil beslutninger om ansettelser (midlertidig eller fast) tas ut fra et endret lovgrunnlag. Slike beslutninger fremstår gjerne som avveininger mellom ulike hensyn. I praksis betyr lovendringene at arbeidsgiver i noen grad forventes å balansere avveininger annerledes. Lovgivers intensjon er at de nye bestemmelsene skal påvirke beslutningsprosessen. Lovendringer skjer imidlertid ikke i et vakuum. Forut for lovendringen har det vært offentlig diskusjon om behovet for endringer i tjenestemannsloven, noe som vil kunne gi adferdsendringer allerede før en lov er trådt i kraft. Når det gjelder midlertidige ansettelser har det gjennom mange år før lovendringen vært reist kritikk fra ansattes organisasjoner om utbredelsen av midlertidige ansettelser. Staten som arbeidsgiver har erkjent problemet ut fra hvilke virkninger det får for statens rekrutteringspraksis, men også at det bryter med en ønsket normalitet med faste ansettelser. Derfor var det en oppmerksomhet mot problemet som ledet fram til nedsettingen av det partssammensatte «tjenestemannslovutvalget», og videre ved de endringene som utvalget foreslo, ved den omfattende høringsprosessen og endelig ved stortingsbehandlingen. Poenget er altså at lovendringen kommer som et resultat av en langvarig prosess og at personer og institusjoner som skal endre adferd, allerede i noen grad hadde forberedt seg på behovet for endringer før lovendringene inntreffer. «Man så i hvilken retning vinden blåste» som en respondent i denne undersøkelsen har uttrykt det.

Et annet aspekt ved å måle effekten av endringen er hvorvidt aktørene kjenner lovendringen godt nok, samt hvilken forståelse de har av lovgivers intensjon. Det er derfor også nødvendig å kartlegge kjennskapet til og forståelsen av lovendringen.

I denne rapporten vil vi dessuten skille mellom det vi kaller *forventede effekter* av lovendringene, *opplevde effekter* og *observerte effekter*. Med forventede effekter mener vi her hvordan lovendringene *antas* å skape effekter i statlige virksomheter. Ulike forventninger til effekter har lovendringene satt sitt preg på hvordan arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner jobbet fram forslagene som munnet ut i lovendringen som trådte i kraft i 2017. Med *opplevde effekter* mener vi her nettopp hvordan personer i virksomhetene *opplever* at lovendringene har påvirket praksis ved ansettelser. *Observerte effekter* av de konkrete lovendringene kan både være å se på graden av midlertidighet i staten mer generelt, og enkeltvirksomheter spesielt, og det vil også være mulig å vurdere hvordan nyansettelser hjemles gjennom de nye bestemmelsene i statsansatteloven.

1.3 Tidsdimensjonen

Hvor lang tid kan det gå før det er rimelig å anta at lovendringer får effekter? Lovendringen trådte i kraft 01.07.2017. Aktørene har altså hatt halvannet år på å innrette seg etter den nye loven. Flere statlige virksomheter hadde imidlertid begynt på en endringsprosess allerede før denne datoen, men i hvilken utstrekning statlige arbeidsgivere har tatt dette inn over seg eller opplevd at dette vil få konsekvenser for egen adferd vil sannsynligvis variere. Noen vil også oppleve at virksomheten blir mer berørt enn andre.

Denne evalueringen kan primært si noe om retningen på utviklingen og om det foreligger nye utfordringer som konsekvens av lovendringene, og derfor er også *forventninger* eller *forventede effekter* med som en viktig del av rapporten. Vi mener også at det er rimelig å anta at evaluering kan også i seg selv påvirke adferd og slik sett påvirke praksis i virksomhetene framover.

Lovendringene knyttet til innføringen av statsansatteloven er ikke det eneste som påvirker virksomheters ansettelsespraksis. Politiske prioriteringer uttrykt i virksomhetenes tildelingsbrev, økt eksterntfinansiering av forskning, avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen)³ og utviklingen i lokale, nasjonale eller internasjonale arbeidsmarkeder er åpenbare faktorer som også vil påvirke virksomhetenes praksis og strategier. Endringer i numeriske ansettelser eller endringer i forholdet mellom faste og midlertidige ansatte i statlige virksomheter kan altså ikke automatisk tilskrives lovendringene.

1.4 Isolerte effekter av enkeltendringer

AFIs oppdrag er å evaluere isolerte effekter av enkeltendringer – samt å vurdere de samlede effektene. Å vurdere isolerte effekter er krevende. En endring på ett område, for eksempel hjemmelen knyttet til «midlertidig karakter» kan påvirke bruken av innleie. Det er også mulig at en endring kan påvirke forhold som ligger utenfor oppdraget. Det kan for eksempel være slik at omfanget av administrative ansettelser (under 6 eller 12 måneder) kan påvirkes. Dette vil vi kommentere i den grad vi blir kjent med det. Når vi blir bedt om å vurdere samlede effekter, så betyr dette at vi må vurdere endringenes relative betydning i en større sammenheng.

1.5 Midlertidige ansatte vs. midlertidige ansettelser

Oppdraget går ut på å evaluere effekten på «omfanget av midlertidighet». Denne formuleringen kan både bety at vi skal se på effekten for omfanget av midlertidige ansettelser og omfanget av midlertidige ansatte.

Kvantitativt kan effekter vurderes ut fra endringene i antall ansatte på faste vs. midlertidige kontrakter og andelen av de to kontraktstypene, men det kan også vurderes ut fra sammensetningen av nyansettelser. Evalueringen kommer kort tid etter lovendringene. Dersom det er få nyansettelser i forhold til antall ansatte, vil det være vanskeligere å spore eventuelle effekter av en atferdsendring når man ser på alle ansatte. Ideelt sett burde vi slik sett kun studert nyansettelser. AKU-tallene gir for eksempel ikke grunnlag for å se på nyansettelser. I casestudiene spør vi imidlertid om det kan spores en atferdsendring. Dette referer altså til endret ansettelsespraksis, altså endring i tilbøyeligheten til å inngå midlertidige ansettelseskontrakter.

³ <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Utenriksdepartementet-UD/Prop-1-S-/Del-1-Innledende-del-/3-Avbyråkratiserings--og-effektiviseringsreform-/>

2 Bakgrunn: Midlertidighet i staten og arbeidet for en ny lov for statsansatte

Midlertidig arbeid er en tilknytningsform som fraviker fra normen om fast ansettelse i det norske arbeidslivet. Det betegnes gjerne som en *atypisk* eller *ikke-standard* tilknytningsform (Kalleberg, 2000; Vosko, 2000). Adgangen til å ansette midlertidig tar utgangspunkt i en rekke behov, dilemmaer og motsetninger for både arbeidsgivere og arbeidstakere. For arbeidsgivere kan midlertidige ansettelser være et middel for fleksibilitet og adgang til arbeidskraft som ikke innebærer tilsvarende risiko som ved faste ansettelser. Ikke minst har midlertidige ansettelser blitt sett på som viktig i forbindelse med uforutsette behov, sesongbehov eller når det oppstår et midlertidig behov for å erstatte fast ansatte (vikarer). Samtidig har ikke arbeidsgivere den samme *kontrollen* over midlertidig ansatte, og det er ikke gitt at midlertidige ansettelser alltid er et gode for arbeidsgiver (Hansen and Underthun, 2019). For arbeidstakere *kan* midlertidige ansettelser være en måte å kunne opparbeide seg arbeidserfaring og eksponering for arbeidsgivere slik at sjansen for fast arbeid går opp (kjent som «springbrettthypotesen», men forskning viser også at midlertidig arbeid, spesielt over lengre tid, kan senke sannsynligheten for en mer varig arbeidslivstilknytning (Scherer, 2004; Alison et al., 2002). Ofte innebærer midlertidige ansettelser mer jobbusikkerhet og inntektsusikkerhet. Der arbeidsgiver oppnår *fleksibilitet*, overføres *risiko* til arbeidstaker (Allen and Henry, 1997). Forskning viser også at midlertidig arbeid gjerne er assosiert med lavere jobbtillfredshet sammenlignet med fast arbeid (De Witte and Näswall, 2003).

Dilemmaene og behovene som kan knyttes til midlertidig arbeid er påvirket av økonomiske konjunkturer, arbeidsmarkedsdynamikk, men også av graden av institusjonalisering – altså hvor «akseptert» alternative tilknytningsformer er i ulike kontekster. For eksempel har reguleringen av midlertidig arbeid og formidling av arbeidskraft vært ulik i forskjellige europeiske land (Vosko, 2009). I Norge ble forbudet mot utleie av arbeidskraft opphevet i 2000, og det kan også argumenteres for at reguleringen av midlertidig arbeid ble mer liberal gjennom endringene i Arbeidsmiljøloven i 2015. Samtidig uttrykker overgangen til statsansatteloven i 2017 og det nye forbudet mot «nulltimerskontrakter» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018) at normen om faste ansettelser fortsatt er sterk i Norge.

I Norge er midlertidige ansettelser mest vanlig i offentlig sektor. I 2017 var det 10,9% midlertidige i statlig sektor eller 11,1% om vi unnlater helsetjenester. Kommunal sektor ligger på samme nivå, med 11,2% midlertidige i 2017. Tilsvarende tall for privat sektor er 6,8%. Ser vi på bransjeforskjeller, ligger overnattings- og serveringsvirksomheter og forretningsmessig tjenesteyting høyest (14,0%), etterfulgt av undervisning (12,9%), sosialtjenester (12,7%), kultur og annen tjenesteyting (11,9%) og helsetjenester (10,2%) (Nergaard, 2018).

3 Data og metode

Arbeidet har blitt gjennomført mellom januar 2019 og april 2019. Rapporten baserer seg på fire ulike metodiske innfallsvinkler i denne perioden. For det første har vi gjennomført *dokumentanalyser*, *samtaler* og *drøftinger* med sentrale medlemmer av tjenestemannsutvalget og representanter fra hovedsammenslutningene. For det andre har vi benyttet surveydata fra to spørreundersøkelser som KMD gjennomførte våren 2018 og våren 2019. For det tredje har vi analysert midlertidige ansettelser fra Arbeidskraftundersøkelsen. Den siste metoden er casestudier av tre statlige virksomheter.

3.1 Intervjuer og drøftinger i referansegruppe og hovedsammenslutningene

Et mulig utgangspunkt for slike evalueringer er å ta utgangspunkt i den såkalte «programteorien» (Funnell og Rogers, 2011). En viktig forutsetning for programteori (som er at sentrale interessenter (stakeholders) involveres i drøftinger som munner i utarbeidelsen av hypoteser for det empiriske arbeidet. Denne metoden har vært utgangspunkt for resten av arbeidet denne rapporten er basert på. I vårt arbeid har disse innledende samtalene og drøftingene også vært viktige for prioriteringer – ikke minst knyttet til utvelgelsen av casevirksomheter. Samtalene og drøftingene har vært forankret i en referansegruppe med representanter fra Direktoratet for Sikkerhet og Beredskap (DSB), Universitetet i Oslo (UiO), NAV/Politidirektoratet, LO Stat, YS Stat, Unio, Akademikerne, samt representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet⁴. Det har vært avholdt to møter i referansegruppa i løpet av prosjektet – ett ved prosjektets start i januar 2019, og ett møte i april 2019 hvor foreløpige funn ble presentert og drøftet. I tillegg til disse møtene har vi gjennomført samtaler med hovedsammenslutningene i januar 2019.

3.2 Spørreundersøkelse blant personalsjefer i staten

Den andre metoden i prosjektet er surveydata. KMD gjennomførte en survey blant statlige virksomheter våren 2018 for å kartlegge effekter av overgangen til statsansatteloven. Denne surveyen ble gjentatt våren 2019. De fleste spørsmålene er like i begge år. Undersøkelsen ble sendt til virksomhetenes personalsjef eller tilsvarende. I 2018 var det 131 virksomheter som svarte (74% av virksomhetene). I årets undersøkelse ble det sendt ut 195 invitasjoner. 146 virksomheter svarte på undersøkelsen (75%).

⁴ Ved Lars Erik Becken, Reidun Slåen, Espen Gaard, Nina Therese Nottelmann, Kirsten Agerup, Mari Theodorsen, Daniel Fundingsrud, Heidi Høksnes Sørli, Tonje Hermann, Oddbjørn Tønder, Bjørn Berg og Odd Jenvin-Steinsvåg

Tabell 1: Antall virksomheter etter type og antall ansatte.

	Totalt	Under 150	150-599	600 eller flere
Departement	12	1	11	0
Fylkesmann	10	0	10	0
Forskningsinstitutt	6	2	1	3
UH-sektoren	17	1	3	13
Tilsyn/ombud/råd/nemnd/utvalg	18	14	3	1
Direktorat/etat	68	25	27	16
Annet	15	11	3	1

Statlige virksomheter varierer mye i størrelse og type virksomhet. Den største er NAV med 19 000 ansatte, og vi finner også etater med 2 ansatte. Virksomhetene har avgitt ett svar hver, uavhengig av størrelse. Selv om det er flest av de minste virksomhetene, arbeider de fleste ansatte i store virksomheter. For å ta hensyn til noe av variasjonen mellom virksomheter, viser vi svar etter type virksomhet og størrelse. Vi har sortert virksomhetene i tre typer: 1) Departement og fylkesmann (22 virksomheter), 2) UH-sektoren og forskningsinstitutt (23 virksomheter) og 3) Tilsyn, ombud, råd, utvalg, direktorater og etater og annet (101 virksomheter).

3.3 Analyser av Arbeidskraftundersøkelsen

Den tredje metoden i rapporten er en kontrafaktisk analyse (Differences-in-differences) av tall fra *Arbeidskraftundersøkelsen* (AKU). AKU gir oss mulighet til å vurdere *observerte effekter* i form av utviklingen av midlertidige stillinger i staten, både i forhold til nivået før statsansatteloven ble innført og i forhold til utviklingen i kommunal sektor i samme periode. AKU gir oss dessuten mulighet for å skille mellom ulike former for midlertidige ansettelser (eksempelvis engasjementer eller vikariater).

3.4 Casestudier i statlige virksomheter

For å få en kontekstualisert innsikt i hvordan statsansatteloven påvirker lokal praksis i statlige virksomheter har vi også valgt oss ut 3 *casevirksomheter* fra forskjellige deler av staten der vi har intervjuet HR-ledere, avdelingsdirektører/tilsvarende operative ledere, og tillitsvalgte. I *casevirksomhetene* får vi særlig belyst *opplevde effekter*, men vi har også muligheten til å belyse *forventede effekter*. I tillegg har vi benyttet oss av dokumentasjon som kan knyttes til utbredelse av midlertidige stillinger og hjemler for midlertidige ansettelser i virksomhetene. På denne måten kan vi også si noe om *observerte effekter* i *casevirksomhetene*. De tre casestudiene er *Universitetet i Oslo* (UH-sektoren), *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (DSB) og *Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon* (DSS) som er delvis uniformert, døgkontinuerlig tjeneste.

4 Forventede effekter fra lovgiver og hovedsammenslutningene

Statsansatteloven bygger på et lengre, partssammensatt utvalgsarbeid som munnet ut i tjenestelovsutvalgets rapport i 2015 og KMDs proposisjon til Stortinget i 2017. Forventningene til effekter av lovendringene i statsansatteloven kan delvis leses ut av disse dokumentene. Vi har også gjennomført samtaler med representanter fra hovedsammenslutningene. Vi vil nå redegjøre for henholdsvis lovgivers og hovedsammenslutningenes forventninger til effekten av hver enkelt lovendring. Denne redegjørelsen bygger på informasjon som kom fram i prosjektets referansegruppe, tolkning av lovproposisjonen og høringsuttalelsene gjengitt i denne og samtaler med hovedsammenslutningene. Representantene fra hovedsammenslutningene hadde omfattende kjennskap til substansen og prosessen i tilknytning til lovendringene. Kartlegging av forventninger er et element i å utvikle hypoteser om mulige effekter av lovendringene og således en del av den programteoretiske tilnærmingen som prosjektet hadde som et utgangspunkt.

Innledningsvis gikk vi også gjennom AFIs tidligere kartlegging for tjenestemannslovsutvalget (Bergene, 2015), tjenestelovsutvalgets rapport (Regjeringen, 2015) og KMDs proposisjon til Stortinget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b).

Lovendringene var et resultat av en omfattende prosess som omtalt i kapittel 1. Vi gjengir her utsnitt fra lovproposisjonen som redegjør for høringsprosessen:

«Departementets høringsforslag var i hovedsak en oppfølging av tjenestemannslovutvalgets rapport. Departementet viste til at dette gir grunnlag for en ny lov som det kan være bred oppslutning om, og som vil kunne stå seg over tid. På enkelte områder foreslo departementet andre forslag, og på noen områder ba departementet særskilt om høringsinstansenes vurderinger og syn. Departementets forslag inneholdt både materielle, tekniske og språklige endringer.»⁵

Det var imidlertid ulike syn på hvorvidt lovforslaget var i tråd med tjenestemannlovutvalget:

«Flere høringsinstanser trekker frem at departementets forslag i stor grad bygger på tjenestemannslovutvalgets enstemmige forslag. Tre av hovedsammenslutningene i staten, LO Stat, YS Stat og Unio mener imidlertid at høringsnotatet skiller seg vesentlig fra utvalgets forslag. Akademikerne på sin side skriver at departementets forslag på enkelte områder innebærer ytterligere forbedringer sammenlignet med forslaget som ble lagt frem av tjenestemannslovutvalget. Andre høringsinstanser mener at forslagene er balanserte og legger til rette for samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.»⁶

Det er verdt å merke seg at de tre hovedsammenslutningenes kritiske merknader knyttet til avviket fra tjenestemannslovutvalgets rapport. Disse mente at balansen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ble «kraftig forrykket» i favør av arbeidsgiver. Unio skriver:

⁵ Kp 2.2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-94-l-20162017/id2547960/sec2>

⁶ Kp 6.2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-94-l-20162017/id2547960/sec2>

«[...]at dagens regler for midlertidig tilsetting videreføres, samtidig som forslagene som bidrar til å svekke stillingsvernet og de ansattes innflytelse overtilsettingsprosessen opprettholdes»⁷

Generelt var disse tre hovedsammenslutningene skeptiske til hvorvidt lovendringene ville påvirke omfanget av midlertidige ansatte i staten.

4.1 Arbeid av midlertidig karakter

I henhold til tjenestemannsloven kunne midlertidige ansettelser foretas dersom arbeidstakeren «kun trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag» (§3 nr.2a). I statsansatteloven er dette endret til «når arbeidet er av midlertidig karakter».

Lovgiver forventer at endringen gir bedre klarhet i hva som er midlertidig. Begrunnelsen er her rettspraksisen som har utviklet seg på feltet i tolkningen av arbeidsmiljølovens tilsvarende bestemmelser. Samtidig ønsker lovgiver at tolkningen skal ta hensyn til spesielle forhold som at ressurser til stillinger bevilges av myndigheter og ikke genereres av virksomheten selv. Vi kan ikke se om lovgiver forventer at endringen vil ha en begrensende effekt.

Hovedsammenslutningene mener det er vanskelig å si om denne endringen vil gi nevneverdige effekter. Endringen omtales som «en tilsynelatende innstramning», «forvirrende», at den også kan tolkes som en utvidelse, men også som en imøtekommelse av lovens intensjon om å begrense midlertidige ansettelser. Det sies at større bevissthet om denne hjemmelen *kan* fungere innstrammende. Hovedsammenslutningene har så langt ikke hatt saker som har frembrakt en rettslig prøving av hjemmelen.

4.2 Bortfall av hjemmelen knyttet til at arbeidet ennå ikke er fast organisert

I Tjenestemannsloven kunne virksomheten ansette midlertidig når «arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvor mange tjenestemenn som trengs» jf. § 3 nr.2 b). Dette er en hjemmel som typisk har kunnet bli benyttet i forbindelse med omstilling eller omlokalisering av statlige virksomheter. I statsansatteloven finnes ikke lenger denne hjemmelen.

Lovgiver begrunner bortfallet med at hjemmelen kunne medføre uønsket bruk av midlertidige ansettelser. Ut fra det kan vi tolke at lovgiver mener at bortfallet vil kunne bidra til reduksjon av midlertidige ansettelser.

Hovedsammenslutningene hadde ulike nyanser i synet på forventede effekter av denne endringen. Ett syn var at disse midlertidige behovene nå ville bli dekket inn overstående endring – midlertidig karakter – og derfor ikke vil få særlig virkning. På den annen side ble det også framholdt at «omstillings-hjemmelen» var (for) lett å bruke og at det nå ville stilles noe mer krav til begrunnelsen for at den skal falle inn under «midlertidig karakter». Dette kan tolkes som en viss forventning til at denne lovendringen vil fungere begrensende.

⁷ Kp 6.2

4.3 Videreføring av praksisarbeid

3. Etter statsansatteloven kan virksomheten ansette midlertidig «for praksisarbeid» (§9 andre ledd, bokstav c). Konkret innebærer lovendringen at det også åpnes for å ansette «trainee⁸», i tillegg til aspirant eller elev ved etatskole, noe som allerede var hjemlet i Tjenestemannslovens §3, nr. 2 d). Verken lovgiver eller hovedsammenslutningene forventer endringer som effekt av videreføringen.

4.4 Videreføring av utdanningsstillinger

Statsansatteloven viderefører adgangen til midlertidige utdanningsstillinger under §9 første ledd, bokstav d), tilsvarende tjenestemannslovens §3 nr.2 e). Dette har særlig betydning for UH-sektoren. Verken lovgiver eller hovedsammenslutningene forventer endringer som effekt av videreføringen.

4.5 3-årsregelen

Tjenestemannslovens §10 hjemlet at tjenestemenn med mer enn *fire* års sammenhengende midlertidig ansettelsestid ga stillingsvern som fast ansatt. I statsansattelovens §9 tredje ledd slås det fast at midlertidig ansatte skal anses som fast ansatte etter *tre* års sammenhengende midlertidig ansettelse.

Logviver forventer at endringen fra 4 til 3 år vil redusere antall midlertidige ansatte og ansettelser. Antall ansatte fordi færre til enhver tid vil være ansatte, og antall ansettelser fordi det vil bli mindre attraktivt for arbeidsgiver å løse bemanningsbehov gjennom å opprette midlertidige stillinger av såpass kort varighet

Hovedsammenslutningene forventer det samme, men med noen forbehold. I utgangspunktet så ikke LO, YS og Unio behov for adgangen til å kunne ansette midlertidig i et bestemt tidsrom. 3-årsregelen omtales allikevel som den viktigste forbedringen av lovverket. At lengden på midlertidige kontrakter reduseres med 25% oppfattes som positivt. Dels er det forventninger til at denne endringen vil medføre en annen praksis, særlig i forhold til midlertidige ansettelser i UH-sektoren med begrunnelse i ekstern finansiering. 3-årsregelen forventes å få en disiplinerende virkning, arbeidsgiver vil bli mer årvåken for å ikke utløse rett til fast ansettelse. Muligheten for hyppigere utskiftingstakt av midlertidige ansatte nevnes også som en mulig virkning.

4.6 Drøftingsplikten

Etter statsansatteloven §9 andre ledd skal virksomhetene drøfte bruken av midlertidige ansettelser med tillitsvalgte minst en gang per år, inkludert grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser. Lovgiver forventer at drøftingsplikten vil bidra til at arbeidsgiver blir nøyere i å vurdere behovet for midlertidige ansettelser. Dette kan tolkes som at en nøyere vurdering vil virke den ene veien, at flere faste ansettelser erstatter midlertidige.

Hovedsammenslutningene har forventninger til at innføring av drøftingsplikten vil virke begrensende for midlertidige ansettelser. Noen har riktignok hatt en slik praksis forut for lovendringen. Hovedsammenslutningene forventer at det fremlegges dokumentasjon på

⁸ Hjemmelen er begrenset til de som inngår i statens traineeprogram, som er en del av statens satsing for å inkludere personer med høyere utdanning og nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet.

praksis og hjemmelsgrunnlag. Det er også ønske om at administrative ansettelser drøftes, selv om dette ikke anses som pliktig ifølge statsansatteloven.

4.7 Åremål

Etter statsansattelovens §10 andre ledd, skal ikke lengre Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenne åremålsstillinger for øverste leder i virksomheten. Dette ansvaret har blitt delegert til det departementet som er overordnet for virksomhetene som oppretter åremålsstilling.

LO stat går i høringsuttalelsen mot det som omtales som økt adgang for departementet til å beslutte ansettelse på åremål. Verken lovgiver eller hovedsammenslutningene forventer effekter på midlertidige ansettelser av denne endringen.

4.8 Videreføring av innleie

Bestemmelsene for tidsbegrenset innleie videreføres fra tjenestemannsloven (§3A). Dette innebærer at bruken av innleie som går utover grensene satt i statsansattelovens §11 forutsetter særskilte avtaler mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene.

Verken lovgiver eller hovedsammenslutningene forventer effekter på midlertidige ansettelser av denne videreføringen. Manglende konkurransekraft i arbeidsmarkedet for særskilt attraktiv arbeidskraft kan generere økt innleie, men det anses ikke som en effekt av videreføringen av innleiebestemmelsene.

4.9 Utlysningsplikten

Kvalifikasjonsprinsippet blir nå tatt inn i lovteksten. Praktisering av kvalifikasjonsprinsippet forutsetter offentlig utlysning. Lovgiver presiserer at dette er videreføring av gjeldende rett. Lovgiver sier ikke noe om mulige effekter. Hovedsammenslutningene forventer ikke vesentlig effekt av endringen. Det sies imidlertid at utlysningsplikten kan svekke begrunnelsen for midlertidig ansettelse.

4.10 Samlede effekter

Lovgivers forventninger er at de samlede effekter av lovendringene isolert sett vil bli færre midlertidige ansettelser. Bortfall av hjemmelen knyttet til at arbeidet ennå ikke er fast organisert, presisering av midlertidig karakter, 3-årsregelen og drøftingsplikten forventes å redusere antall midlertidige ansettelser.

Hovedsammenslutningene er mer avventende og forbeholdende. De sier at det er avhengig av vilje og evne hos arbeidsgiver. De er ikke sikre på til dels viljen og ikke minst evnen. Det avhenger av arbeidsgivers evne til å endre praksis utover i statsapparatet. Det uttrykkes størst forventninger til effekten av 3-årsregelen samt drøftingsplikten. Når det gjelder disse to endringene er altså lovgiver og hovedsammenslutningene på linje. Hovedsammenslutningene forventer at arbeidsgiver vil bli mer årvåken med å avslutte arbeidsforholdet innenfor 3 år. Den nye normalen vil bli at arbeidsforholdet termineres ved utløp av tidsperioden uten at det gjøres forsøk på videre tilknytning av arbeidstakeren. En videre tilknytning vil medføre utlysning av en ny fast stilling. Arbeidsgiver forventes i større grad å forholde seg til dette og det vil i seg selv kunne gjøre midlertidige ansettelser mindre attraktivt for arbeidsgiver.

Hovedsammenslutningene ser en potensiell effekt i at saklig begrunnede oppsigelser pga. bortfall av oppgaver og/eller ekstern finansiering vil øke i volum.

Hovedsammenslutningene er samlet sett avventende til virkningene av lovendringene. Deres overordnede kritiske kommentarer knyttet til balansen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver ble referert innledningsvis i dette kapitlet. I den grad de omtaler utfordringer ved lovendringene som kan være problematiske for arbeidstaker (vanskelig for midlertidig ansatte å videreføre arbeidsforholdet, mer terminering av midlertidig ansettelsesforhold), så erkjennes dette som følger som må aksepteres.

5 Analyse av utviklingen i andelen midlertidige i statlig sektor etter overgangen til statsansattloven 1. juli 2017

Det er ikke rett frem å tilskrive endringer i andelen midlertidige på totalnivå til lovendringer. Andelen midlertidige påvirkes av flere forhold i tillegg til lover. To eksempler er endrede behov for eller tilgang på arbeidskraft som følge av økonomiske svingninger og generelle holdninger til midlertidige ansettelser i samfunnet forøvrig. For å komme nærmere svaret på spørsmålet om hvilken effekt overgangen til statsansattloven i 2017 har hatt, sammenligner vi utviklingen i andel midlertidige i statlig sektor uten helsetjenester med utviklingen i kommunal og privat sektor (som ikke reguleres av statsansattloven).

5.1 Data og utvalg

Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) er den offisielle kilden til statistikk på andelen midlertidige ansatte i ulike sektorer og bransjer i Norge. AKU dekker befolkningen i Norge i alderen 15 til 74 år, og omfatter ikke sysselsatte som pendler inn fra andre land eller sysselsatte med opphold i landet på under et halvt år. Undersøkelsen samles inn løpende og utgis for hvert kvartal. Hver enkelt respondent svarer på AKU inntil åtte ganger. Vi har her benyttet data fra 1. kvartal 2012 til og med 4. kvartal 2018, som var det siste datasettet tilgjengelig på analysetidspunktet. Respondentene svarer selv på om de er fast eller midlertidig ansatt i sitt hovedarbeidsforhold. De midlertidige ansatte stilles også spørsmål om hvilken type midlertidig ansettelse de har.

For å skille mellom ansatte som dekkes av statsansattloven og andre, benytter vi opplysninger om eierforholdet til virksomheten hvor arbeidstakerne har sitt hovedarbeidsforhold. Vi skiller mellom ansatte i privat sektor, kommunal og fylkeskommunal sektor (slått sammen til «kommunal sektor») og statlig sektor. Siden helsepersonell ikke omfattes av statsansattloven, utelater vi ansatte innen næringene helsetjenester (næring =86) fra datamaterialet.

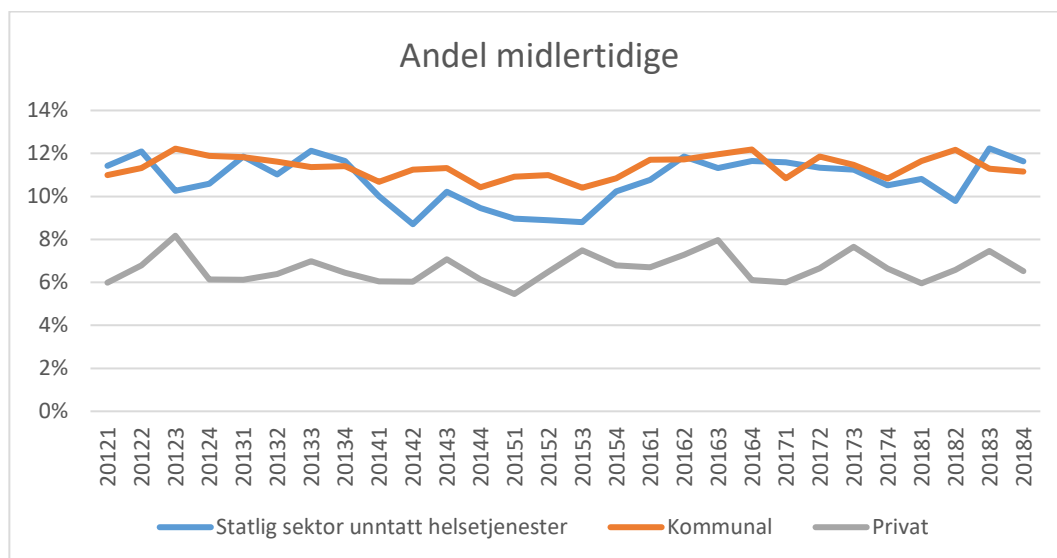
Det er omkring 20 000 som svarer på AKU hvert kvartal. Blant disse, er gjennomsnittlig antall respondenter i statlig sektor uten helse 970 per kvartal. Tilsvarende antall respondenter per kvartal i kommunal og privat sektor er henholdsvis 2890 og 8124 respondenter. Dette gir et godt grunnlag for å vurdere utviklingen i andelen midlertidige. Når vi analyserer kjennetegnene til de som er midlertidig ansatt, er basen mye lavere, med et gjennomsnitt på 104 midlertidige ansatte respondenter i statlig sektor hvert kvartal, 329 i kommunal sektor og 540 i privat sektor.

5.2 Resultater

Vi viser først en oversikt over utviklingen i andelen midlertidige i de tre sektorene fra 2012 til 2018. Deretter presenterer vi fordelingen på type midlertidig ansettelse for de statlige ansatte fra 2015 til 2018, med en test av signifikante forskjeller fra før til etter statsansattloven.

Utviklingen i andelen midlertidige

Figuren under viser utviklingen i andelen midlertidige tilsatte i de tre sektorene.



Figur 1 Andel midlertidige etter sektor. AKU. Vektet for befolkningssammensetning

Både statlig og kommunal sektor ligger høyere på midlertidighet enn privat sektor. I privat sektor ser vi en tydelig sesongsvingninger med en høyere andel midlertidige ansatte i tredje kvartal hvert år. Det er sannsynligvis sommervikarer. Denne typen sesongvariasjon ser vi derimot ikke i statlig og kommunal sektor.

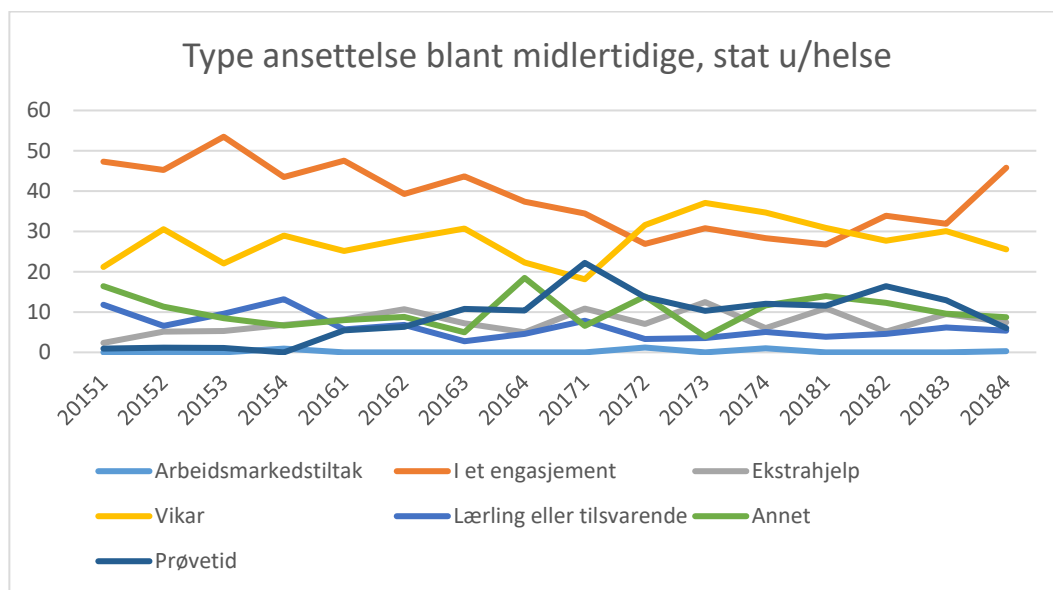
Videre sammenligner vi utviklingen i statlig og kommunal sektor. Utviklingen i andelen midlertidige har vært relativt lik i statlig og kommunal sektor. I 2014 sank andelen midlertidige i statlig sektor mer enn i kommunal sektor, og holdt seg lavere til slutten av 2015. Fra 2016 er utviklingen relativt lik. Andelen midlertidige i statlig og kommunal sektor følger hverandre fra 2016 til slutten av 2017. I første kvartal 2018 øker andelen midlertidige i kommunal sektor mer enn i statlig sektor, og i andre kvartal 2018 synker andelen midlertidige i staten, mens den fortsetter å stige blant kommunalt ansatte⁹. I andre halvdel av 2018 stiger imidlertid andelen midlertidige i statlig sektor, samtidig som andelen midlertidige i kommunal sektor synker. Basert på midlertidighetsandelen i AKU er det ikke grunnlag for å si at overgangen til statsansatteloven har hatt noen effekt på den totale andelen midlertidige tilsatte i staten i forhold til andre sektorer.

Statsansatteloven skulle tilsi en innstramning i enkelte typer midlertidige stillinger, og det er ikke alle typer midlertidige stillinger som berøres like sterkt av lovendringene. Med unntak av 3-årsregelen, påvirker for eksempel ikke overgangen til statsansatteloven ansettelser av vikarer. I det følgende ser vi på utviklingen i type midlertidig stilling.

Utviklingen i type midlertidighet i statlig sektor

I AKU stilles de som svarer at de er midlertidig ansatt et oppfølgingsspørsmål om hvilken type ansettelse de har. Svaralternativene er «1 på et arbeidsmarkedstiltak», «2 i et engasjement», «3 ekstrahjelp», «4 vikar», «5 lærling eller tilsvarende», «6 annet» og «7 prøvetid». Disse svarkategoriene er ikke gjensidig utelukkende. I følge intervjuerinstruksen til SSB skal respondenter som passer i to kategorier plasseres i kategorien med lavest tall.

⁹ Forskjellen i utviklingen mellom statlig og kommunal sektor er likevel ikke signifikant forskjellig i perioden fra statsansatteloven ble innført til 2. kvartal 2018 sammenlignet med perioden før statsansatteloven trådte i kraft (Testet ved Diff-in-diff-analyse med logistisk regresjon med robuste standardfeil).



Figur 2 Type midlertidig ansettelse i statlig sektor. Andel i prosent. (n mellom 77 og 110, gjennomsnittlig 104 per kvartal).

Siden utvalget av midlertidige ansatte i staten er relativt beskjedent på rundt 100 personer per kvartal, er det relativt stor usikkerhet knyttet til disse tallene. Samtidig er det noen tydelige trender som trer frem når vi sammenligner utviklingen i type midlertidighet i statlig sektor over tid. Andelen midlertidige i engasjement var i 2015 og 2016 betydelig høyere enn de andre typene midlertidighet. Det er også denne typen midlertidig stilling som sannsynligvis kunne blitt mest påvirket av lovendringen i 2017. Statistiske analyser viser at det var signifikant færre midlertidige i engasjement i perioden etter statsansatteloven ble innført, enn i perioden før (1. kvartal 2015 til 2. kvartal 2017)¹⁰. Av figuren ser vi at nedgangen i engasjementer begynte i 2015, og fortsatte frem til lovendringen. Deretter holder den seg stabilt frem til en økning i siste kvartal 2018. Nedgangen i engasjement startet altså før statsansatteloven trådte i kraft.

Videre, ser vi også at andelen midlertidige som svarer at de er i et vikariat øker i løpet av 2017, og det er signifikant flere i vikariater i perioden etter 3. kvartal 2017, enn før. Det er også flere midlertidige ansatte som svarer at de er på prøvetid i perioden etter, enn før¹¹. For de andre typene midlertidig ansettelse er det ikke signifikante forskjeller før og etter 1. juli 2017.

I kommunal sektor er flertallet av de midlertidige ansatte i vikariater (59% i 2017), mens færre er ekstrahjelper eller i engasjement (henholdsvis 15% og 12% i 2017). I privat sektor er det også flest vikarer men også en høy andel ekstrahjelper (henholdsvis 33% og 28% i 2017). Andelen i engasjement i privat sektor er også lavere enn i statlig sektor (15% i 2017). Andelen av de midlertidige i privat og kommunal sektor som er ansatt i engasjement har ikke endret seg nevneverdig siden 2015. Det har altså kun vært en nedgang i andelen midlertidige som er ansatt i engasjement i statlig sektor.

¹⁰ Logistiske regresjoner av sannsynligheten for å være midlertidig tilsatt i engasjement versus andre typer midlertidighet (modell 1) og andre typer faste og midlertidige stillinger (modell 2) med robuste standardfeil. Det har både vært en signifikant nedgang i andelen midlertidige i engasjement som andel av midlertidige i statlig sektor og som andel av alle ansatte i statlig sektor.

¹¹ Logistiske regresjoner viser en signifikant økning i vikarer og ansatte på prøvetid både som andel av midlertidige i statlig sektor (modell 1) og som andel av alle ansatte i statlig sektor (modell 2) med robuste standardfeil.

Utviklingen i type midlertidighet etter næring i statlig sektor

Basert på spørreundersøkelsen og caseundersøkelsene har vi inntrykk av at spesielt UH-sektoren har hatt et fokus på å få ned andelen midlertidige. Som vi skal vise i kapittel 6 og 7 har UH-sektoren også de virksomhetene hvor flest mener at statsansatteloven vil ha en innskrenkende effekt på andelen midlertidige. Vi har derfor undersøkt om nedgangen i andelen midlertidige i engasjement primært gjelder ansatte i UH-sektoren, eller også andre deler av offentlig sektor. Vi har i data fra perioden 2015 til 2018 delt inn respondenter som jobber i næring «84 Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning» (n totalt= 9349, n midlertidige=549, 6%.) og «85 Undervisning» (n totalt= 3203, n midlertidige=635, 20%) for seg. Det er for få respondenter til å se nærmere på de andre næringene, som er kodet til «Annet» (n totalt= 2727, n midlertidige=329, 12%). Andelen midlertidige er høyere i UH-sektoren enn i offentlig administrasjon, som også ligger lavere enn de andre næringene. Det ser ut til at det har vært en nedgang i andelen tilsatt på engasjement i alle næringene, men statistiske analyser viser at nedgangen har vært noe sterkere i UH-sektoren enn i de andre to næringene. Forskjellen fra før til etter statsansatteloven i andelen midlertidige ansatt i et engasjement er kun signifikant for UH-sektoren¹².

5.3 Oppsummering av resultater fra AKU

Med grunnlag i analysene av data fra AKU viser at vi ikke kan se noen endring i andelen midlertidige i statlig sektor før og etter statsansatteloven ble innført.

Nærmere analyser av typen midlertidige ansettelse og av utviklingen i ulike næringer i staten gir grunnlag for å nyansere. Vi ser en nedgang i andel midlertidige på engasjement i staten – en nedgang som begynte før lovendringen, og som ikke har fortsatt ytterligere etter at loven trådte i kraft. Nedgangen er sterkest i UH-sektoren, selv om det er lignende tendenser også i offentlig administrasjon og andre næringer i staten. De endringene vi ser i fordelingen av type midlertidighet kan skyldes lovendringen, men da i form av de prosessene som gikk forutfor lovendringene i seg selv. Vi må ta forbehold om at utvalget i AKU er lite når vi bryter ned på ser på årsakene til midlertidighet innenfor ulike næringer, og resultatene på det nivået er beheftet med ganske stor usikkerhet.

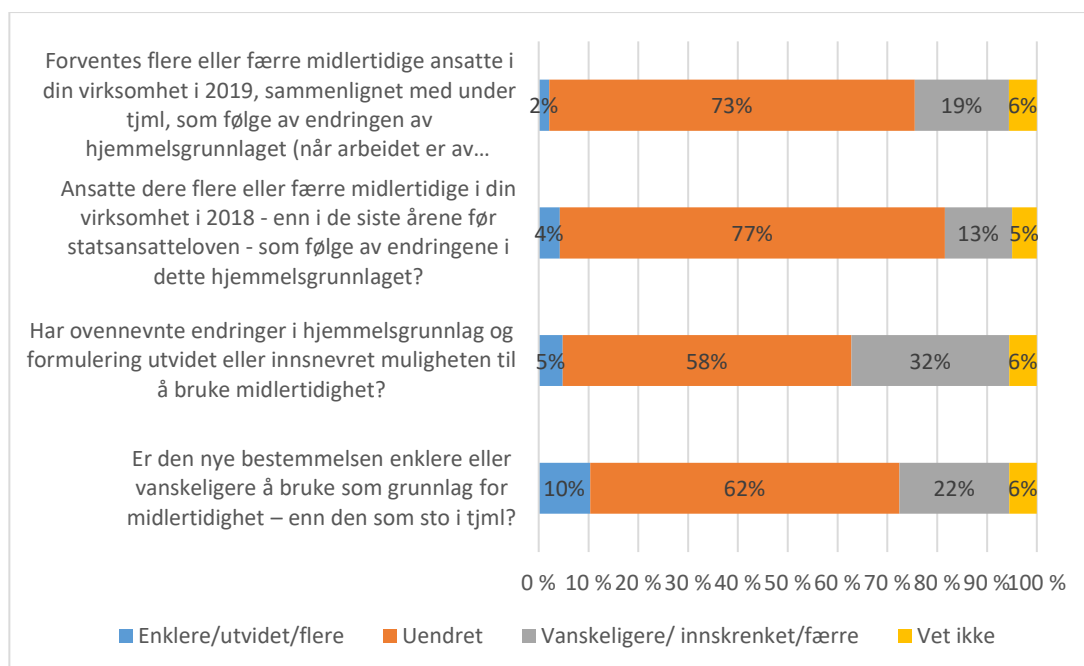
¹² Logistiske regresjoner av sannsynligheten for å være midlertidig tilsatt i engasjement versus andre typer midlertidighet (modell1) og andre typer faste og midlertidige stillinger (modell 2). Robuste standardfeil.

6 Opplevde effekter av lovendringene – survey av statlige virksomheter

Vi går i det følgende gjennom sentrale spørsmål i KMDs surveyer om statsansattelovens effekter. Surveyene ble sendt til statlige virksomheter i 2018 og 2019. I KMDs survey ble de som svarte på undersøkelsen på vegne av virksomhetene presentert for de aktuelle endringene i lovverket som følger overgangen fra tjenstemannsloven til statsansatteloven. Virksomhetene vurderte først de enkelte paragrafene hver for seg, og svarte deretter på spørsmål om hvilke effekter de mener loven som helhet har på antall midlertidige.

6.1 Arbeid av midlertidig karakter

Virksomhetenes representanter ble bedt om å vurdere endringen til «når arbeidet er av midlertidig karakter» både med tanke på hvor enkel eller vanskelig bestemmelsen er å bruke og hvorvidt endringene virker innsnevrende eller utvidende. Videre ble de bedt om å svare på om virksomheten ansatte flere eller færre midlertidige enn under de siste årene med Tjenstemannsloven. Dessuten kartlegger surveyen forventninger om virkninger på andelen midlertidige i 2019.



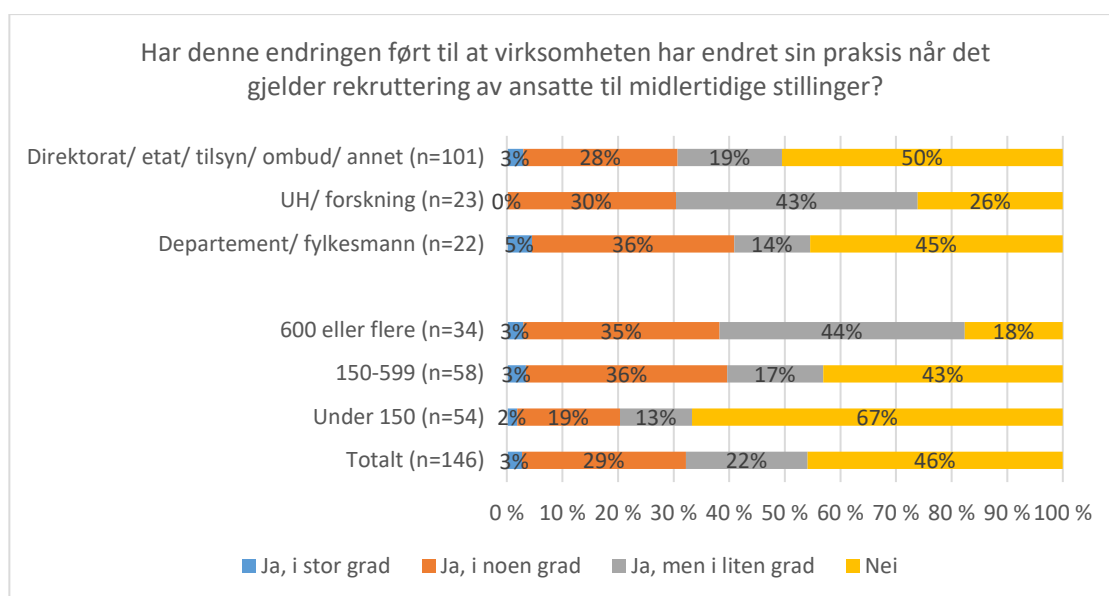
Figur 3 Arbeid av midlertidig karakter. Opplevde/forventede effekter. Alle virksomheter (n=146)

De aller fleste virksomhetene svarer at den nye bestemmelsen er verken enklere eller vanskeligere å bruke og at den verken virker innskrenkende eller utvidende på muligheten til å ansette midlertidig. Samtidig er det noen flere som mener at endringen vil virke begrensende på midlertidige ansettelser en innskrenknin. Det er også flere som sier at bestemmelsen nå er vanskeligere å brukeb. Omkring tre fjerdedeler av virksomhetene forventer ingen endring i antallet midlertidige i deres virksomhet som følge av endringene. Også på dette punktet er det flere av virksomhetene som forventer færre midlertidige. Nesten ingen forventer flere midlertidige som følge av endringen. Undersøkelsen fra 2019 viser det samme som undersøkelsen fra 2018.

Virksomhetene i staten varierer mye i størrelse, og det vil derfor kvantitativt sett skje større endringer i antall midlertidige om en stor virksomhet (som antakeligvis har flere midlertidige) endrer praksis, enn om en liten virksomhet gjør det. Analysene våre viser at det blant de største virksomhetene (over 600 ansatte) er enda flere som svarer at formuleringen er vanskeligere å bruke, vil virke innskrenkende og at de kommer til å ansette færre midlertidige som følge av lovendringen, enn blant mellomstore (150-599 ansatte) og små virksomheter (under 150 ansatte).

6.2 Bortfall av hjemmel – «når arbeidet ennå ikke er fast organisert»

Virksomhetene ble videre bedt om å vurdere effektene av at muligheten til å ansette midlertidig «når arbeidet ennå ikke er fast organisert...» er falt bort.



Figur 4 Endret praksis som følge av lovendringen? Etter type og størrelse.

Det er få av virksomhetene som svarer at lovendringen i stor grad har ført til at de har endret sin praksis når det gjelder rekrutteringen av ansatte til midlertidige stillinger. 46% av alle virksomheter svarer at lovendringen ikke har ført til noen endring i praksis. Det er flest av de små virksomhetene som svarer at lovendringen ikke har hatt noen effekt. Blant virksomhetene med mer enn 150 ansatte svarer over en tredjedel av virksomhetene at lovendringen i noen grad har ført til endringer i rekrutteringspraksis. Blant de største virksomhetene svarer nær halvparten av lovendringen påvirker praksis, men i liten grad.

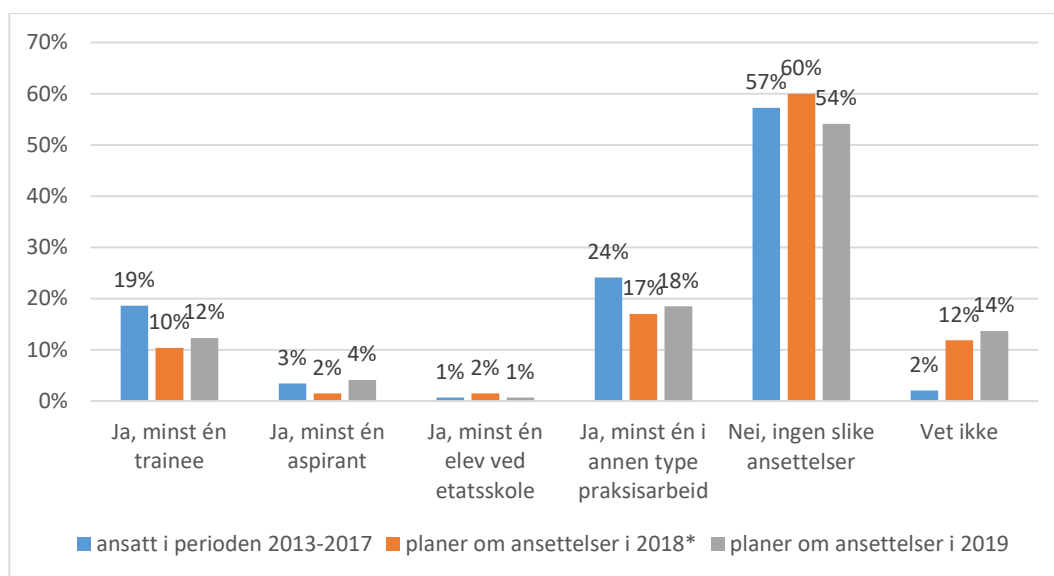
På totalnivå var det i 2018 44% av virksomhetene som svarte at de ikke hadde endret praksis, mot 50% i år. Det var noen flere virksomheter som svarte «ja, men i liten grad» (24%) i 2018. Dette er ikke en endring av stor betydning.

Virksomhetene som svarte at lovendringen har ført til en endring i praksis fikk et oppfølgingsspørsmål om hvordan. Det er ikke formålstjenlig å kvantifisere svarene fra de åpne spørsmålene, men vi presenterer svartypene. Flere virksomheter svarer at de nå er strengere på midlertidige ansettelser, at de er flinkere til å definere grunnlaget for den midlertidige ansettelsen og at de i større grad hjemler midlertidige ansettelser i §9 første ledd, bokstav a) «midlertidig karakter». Det er også flere virksomheter som svarer at de gjør en grundigere behovsanalyse før utlysning, og at de i større grad ansetter fast dersom de tror at de vil ha

behov for stillingen fremover, eller at de venter med å ansette dersom usikkerheten er for høy. Noen få nevner også at de i større grad vil benytte bemanningsbyrå eller konsulenttjenester når det er usikkert hvor lenge de har behov for arbeidskraften.

6.3 Videreføring av praksisarbeid

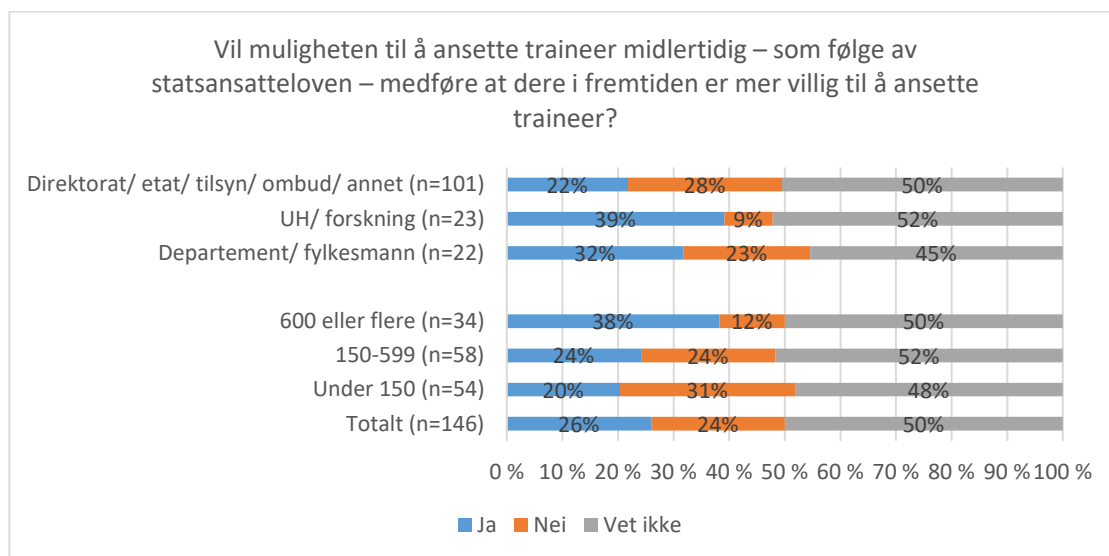
Tjenestemannslovens åpning for å ansette midlertidig for praksisarbeid er videreført i Statsansatteloven. Den nye loven nevner eksplisitt trainee i tillegg til aspirant og elev ved etatsskole, som ble nevnt i tjml.



Figur 5 Har eller planlegger å ansette personer i praksisarbeid. Totalt (n=146). *Planer om ansettelse i 2018 fra 2018 (n=135).

Det er ikke normen at statlige virksomheter ansetter personer i praksisarbeid. 12% av virksomhetene planlegger å ansette minst en trainee i løpet av 2019, 4% planlegger å ansette aspiranter og 1% elever ved etatsskole. 18% har planer om å ansette i en annen type praksisarbeid. Over to tredeler av virksomhetene planlegger ingen slike ansettelse eller vet ikke. Andelen av virksomhetene som planlegger å ansette for praksisarbeid har ikke endret seg vesentlig fra i 2018, og det er heller ikke store endringer fra andelen som har ansatt for praksisarbeid i perioden 2013 til 2017. Det er flere av virksomhetene som svarer at de har ansatt traineer og elever ved etatsskoler mellom 2013 og 2017, men siden perioden består av fem år, er det naturlig at tallet ligger noe høyere enn når vi spør om ett år. De største virksomhetene har oftere traineer eller ansatte i annen type praksisarbeid. Departementer og UH-sektoren har oftere planer om traineer enn andre virksomheter, mens UH-sektoren og andre virksomheter oftere sier at de vil ansette i annen type praksisarbeid.

Det ser ikke ut til at det har skjedd store endringer i antallet traineer ennå. Surveyen stilte også spørsmålet om muligheten til å ansette traineer midlertidig i statsansatteloven ville føre til at virksomheten er mer villig til å ansette traineer i fremtiden.

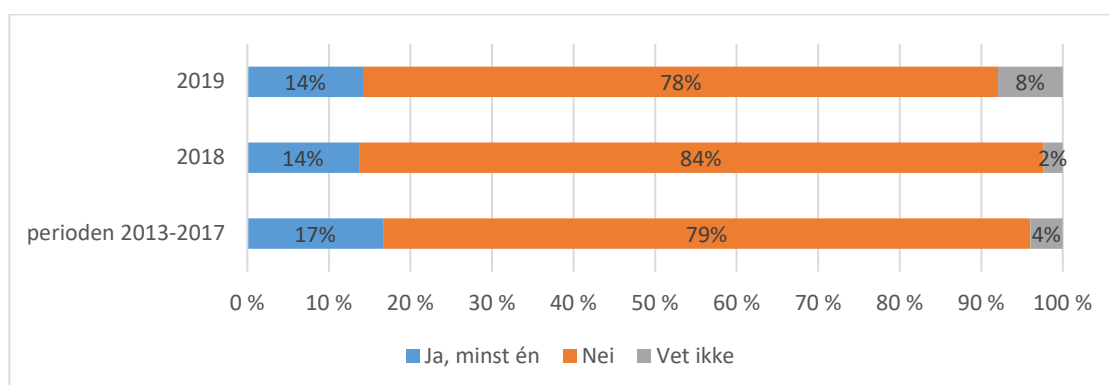


Figur 6 Ansette mer traineer i fremtiden som følge av statsansatteloven? Etter type og størrelse.

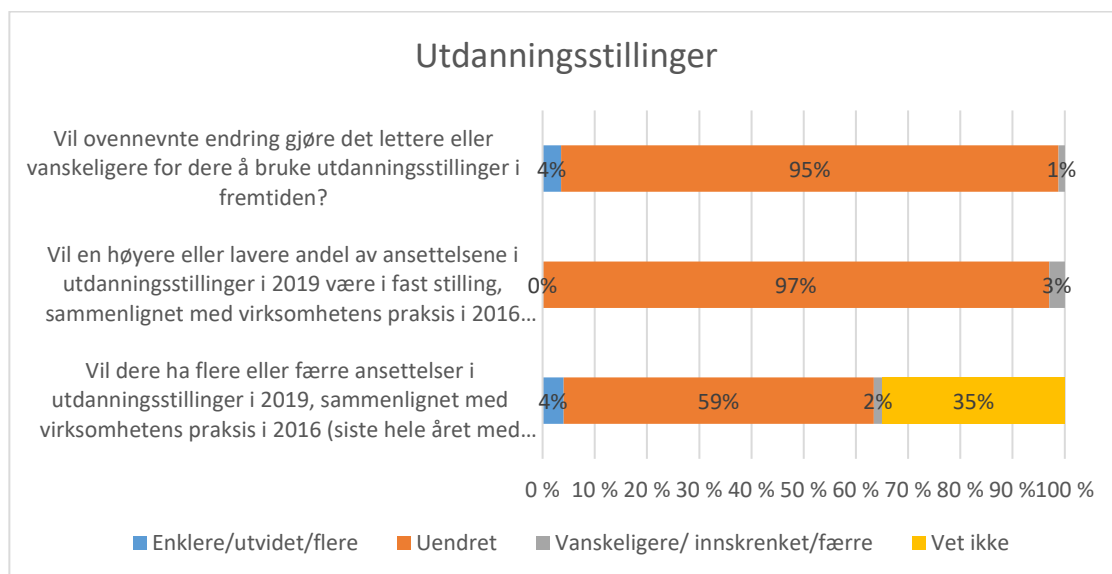
Halvparten av virksomhetene svarer at de ikke vet om virksomheten er mer villig til å ansette traineer i fremtiden. Det er flest blant de største virksomhetene som svarer at endringen vil medføre en økt villighet til å ansette traineer i fremtiden. Departementer og UH-sektoren svarer oftere ja, enn andre virksomheter. Dette er de virksomhetene som oftest har traineer i dag.

6.4 Videreføring av utdanningsstillinger

Videreføringen av muligheten til å ansette midlertidig i undervisningsstillinger har ikke medført noen endring i praksis blant virksomhetene. Som figurene under viser, er utdanningsstillinger relativt lite utbredt. Så godt som alle virksomhetene mener at videreføringen ikke medfører noen endring.



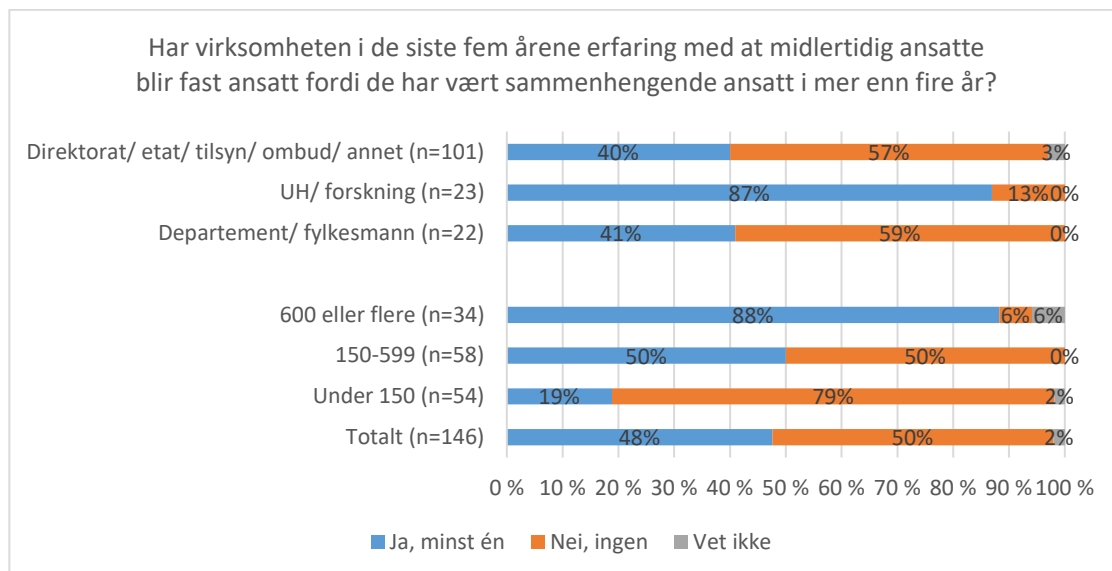
Figur 7 Ansatte i utdanningsstillinger blant virksomheter utenom UH-sektoren (n=126)



Figur 8 Effekter av videreføring av lovhjemmel: Ansatte i utdanningsstillinger.

6.5 3-årsregelen

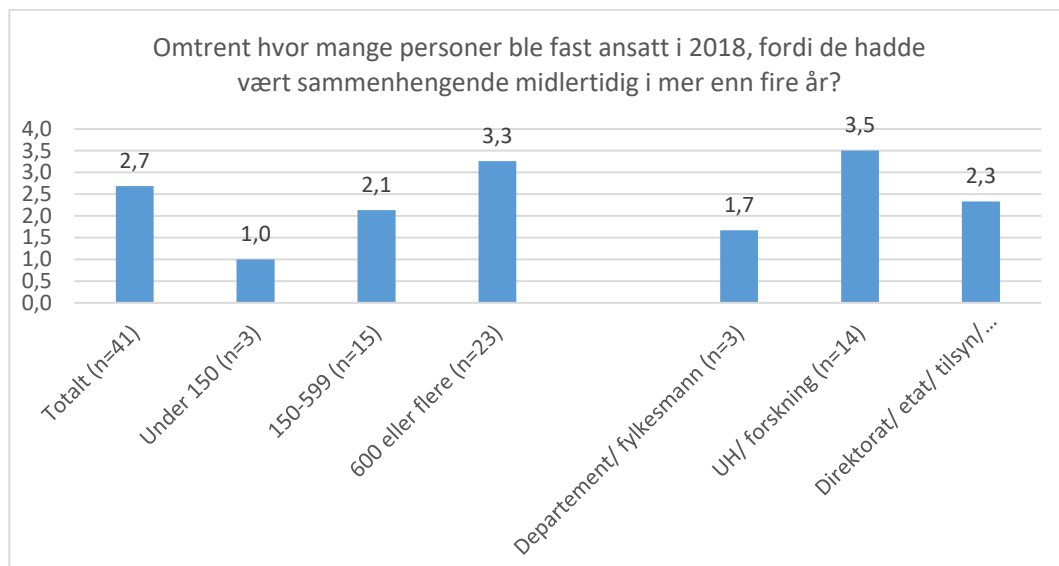
I følge statsansatteloven skal visse midlertidige ansatte som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år ansees som fast ansatte. I tjenestemannsloven var grensen fire år.



Figur 9 Erfaring med at midlertidig ansatte blir fast ansatte

Omkring halvparten av alle virksomhetene har hatt erfaring med at en person har blitt fast ansatt med grunnlag i fireårsregelen i løpet av de siste fem årene. Innen UH-sektoren/forskning, og mer generelt, i store virksomheter har nesten ni av ti virksomheter denne erfaringen. Blant små virksomheter er det en av fem som har ansatt en midlertidig fast

med grunnlag i fireårs-regelen. Det samme bildet tegner seg når man ser på andelen som har ansatt noen på dette grunnlaget i 2018.

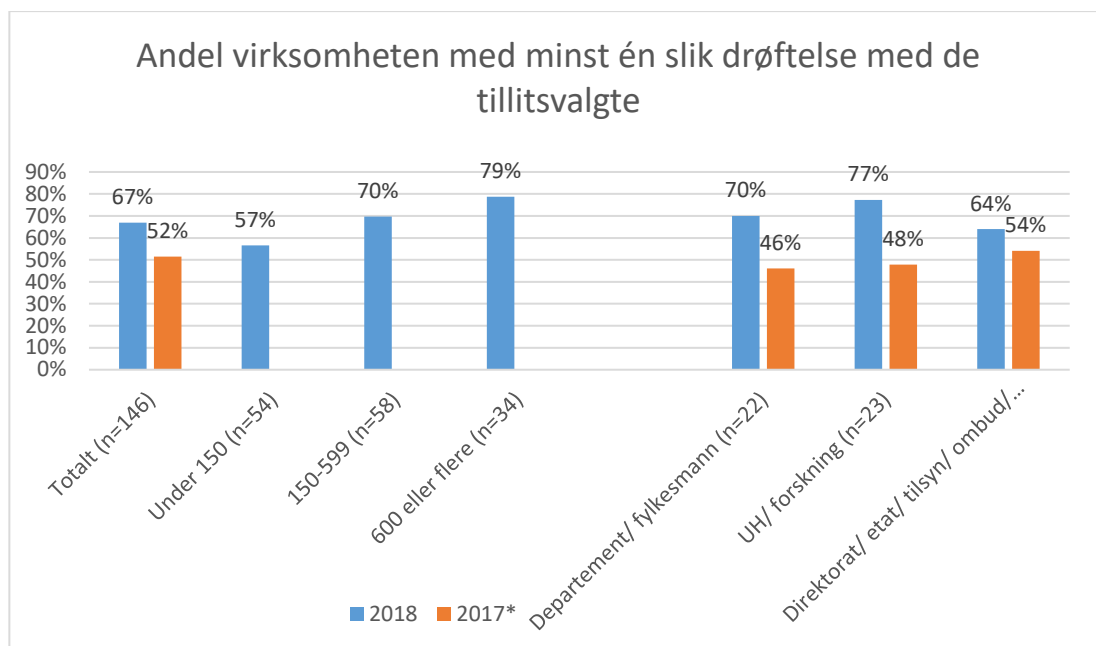


Figur 10 Antall personer fast ansatt på bakgrunn av fireårsregelen i 2018. Gjennomsnitt blant de som ansatte minst én.

Gjennomsnittlig antall ansettelser blant de virksomhetene som har gjort ansettelser er 2,7. I små virksomheter er det nesten ingen som har hatt ansettelser med grunnlag i treårsregelen, og de som har, har hatt én ansettelse hver. I mellomstore virksomheter er det gjort gjennomsnittlig 2 ansettelser, og i store er gjennomsnittet blant de som har ansatt fast med bakgrunn i treårsregelen 3 ansettelser i 2018. Variasjonsbredden totalt er fra 1 til 10 ansettelser.

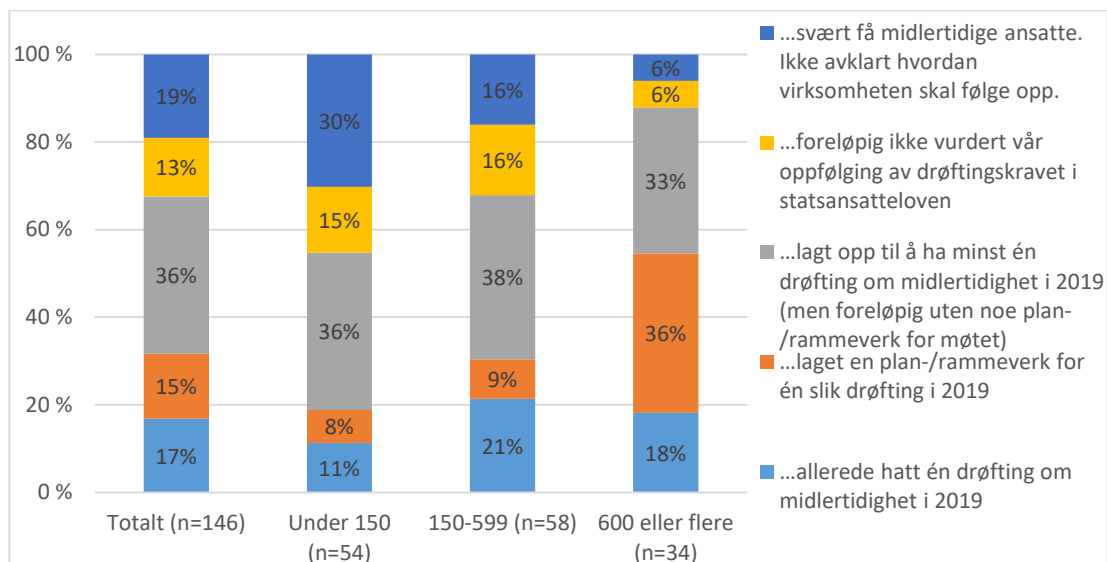
Virksomhetene ble i et åpent spørsmål spurt om hvordan endringen fra fire til tre år betyr for deres rekrutteringspraksis. Blant virksomhetene som svarte, svarte flertallet at dette ikke vil ha noen betydning for dem. Videre var det en del som svarte at endringen medfører at de må være mer oppmerksomme på lengden av midlertidige ansettelser, og at det innebærer en strengere praksis rundt midlertidighet. Konkret svarte noen at det innebærer at de lyser ut kortere midlertidige stillinger, og heller vurderer faste ansettelser om de har behov for noen til å jobbe utover tre år.

6.6 Drøftingsplikten



Figur 11 Andel virksomheter med minst én slik drøftelse med de tillitsvalgte. *Data fra 2018-undersøkelsen

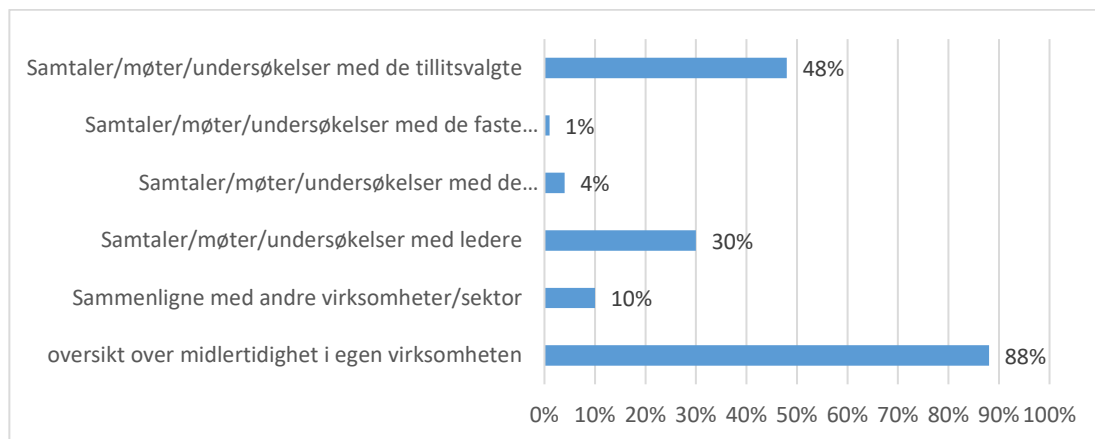
Andelen virksomheter som har hatt drøftinger med de tillitsvalgte om bruken av midlertidige ansatte har økt fra 2017 til 2018. Spesielt blant departementer og fylkesmenn og UH/forsknings-institutter har det vært en økning. Det er flere blant de største virksomhetene som sier de har gjennomført slike drøftinger i 2018, enn blant mindre virksomheter.



Figur 12 «Hvor langt har virksomheten kommet i å planlegge slike drøftinger i 2019?». Etter størrelse.

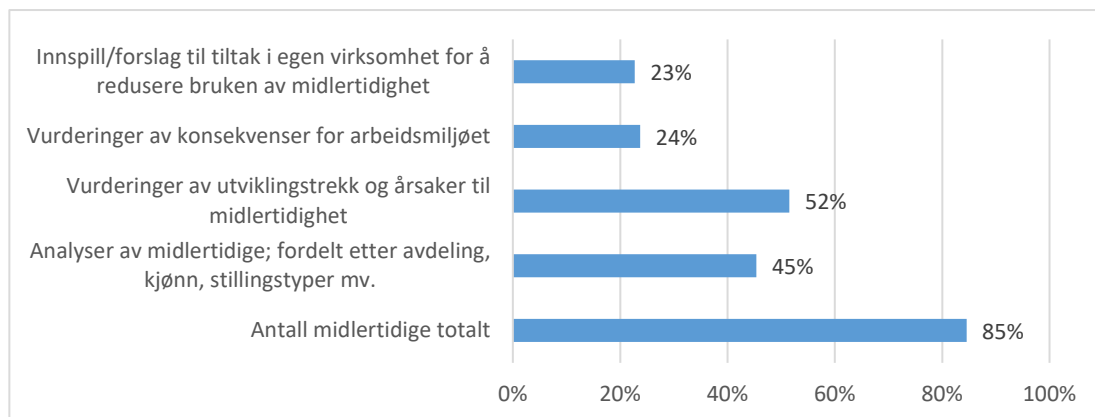
På tidspunktet spørreundersøkelsen ble sendt ut, hadde om lag en tredjedel av virksomhetene ikke vurdert oppfølgingen av drøftingskravet eller anså seg for å ha så få midlertidige ansatte at de ikke har avklart hvordan de skal følge opp kravet. Blant de minste virksomhetene utgjør disse 45%, blant de mellomstore 32% og 12% av de største virksomhetene. Av undersøkelsen fremkommer det at over halvparten (57%) av virksomhetene har hatt drøftinger

om midlertidighet med tillitsvalgte også i perioden 2011-2016, før det ble et krav i statsansatteloven.

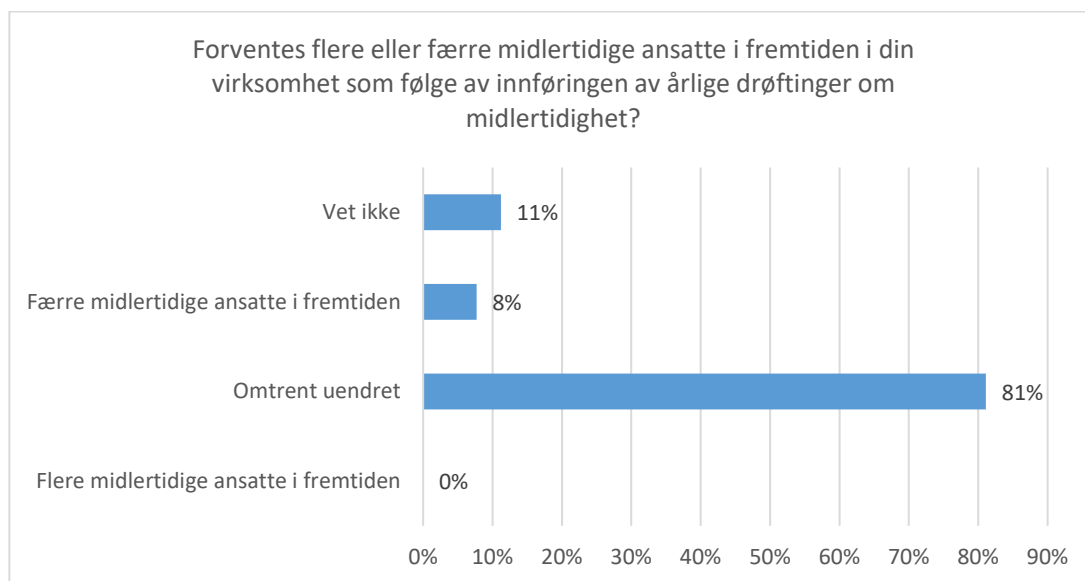


Figur 13 Kilder benyttet i saksforberedelser til drøftingene. Totalt (n=146). Flere svar mulig.

Før drøftingene utarbeider nær 9 av 10 virksomheter en oversikt over midlertidighet i egen sektor. Halvparten har møter med de tillitsvalgte og 30% gjennomfører møter med ledere. Dette er rimelig likt fordelt på virksomhetsstørrelse, selv om en større andel av de største virksomhetene benytter de ulike kildene, enn de minste virksomhetene. Virksomheter i UH-sektoren sier oftere at de benytter disse kildene i saksforberedelser. Det er også virksomhetene i UH-sektoren som oftest sier de vil utarbeide konkrete analyser og vurderinger av konsekvenser og utviklingstrekk før neste møte.



Figur 14 Tall og analyser utarbeidet til neste drøfting. Totalt (n=146). Flere svar mulig.

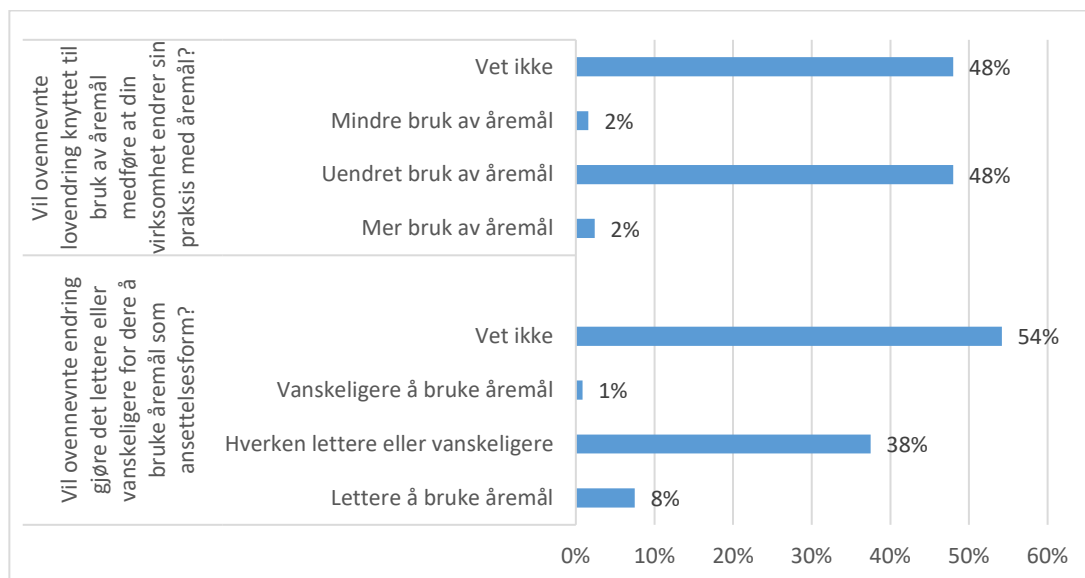


Figur 15 Forventes flere eller færre midlertidige ansatte i fremtiden som følge

De fleste virksomhetene (81%) forventer ikke at drøfting av midlertidighet vil føre til en endring i antallet midlertidige. 11% vet ikke, og kun 8% svarer at den forventede effekten av årlige drøftinger er færre midlertidige ansatte. Det er flest virksomheter innen UH-sektoren (27%) som tror at drøftinger vil føre til færre midlertidige.

6.7 Åremålsdelegasjon

To tredeler av alle virksomhetene har en leder som er ansatt på åremål, og 8% av virksomhetene har andre som er ansatt på åremål. Åremål blant ledere er mest utbredt i UH-sektoren (100%) og blant andre større virksomheter.

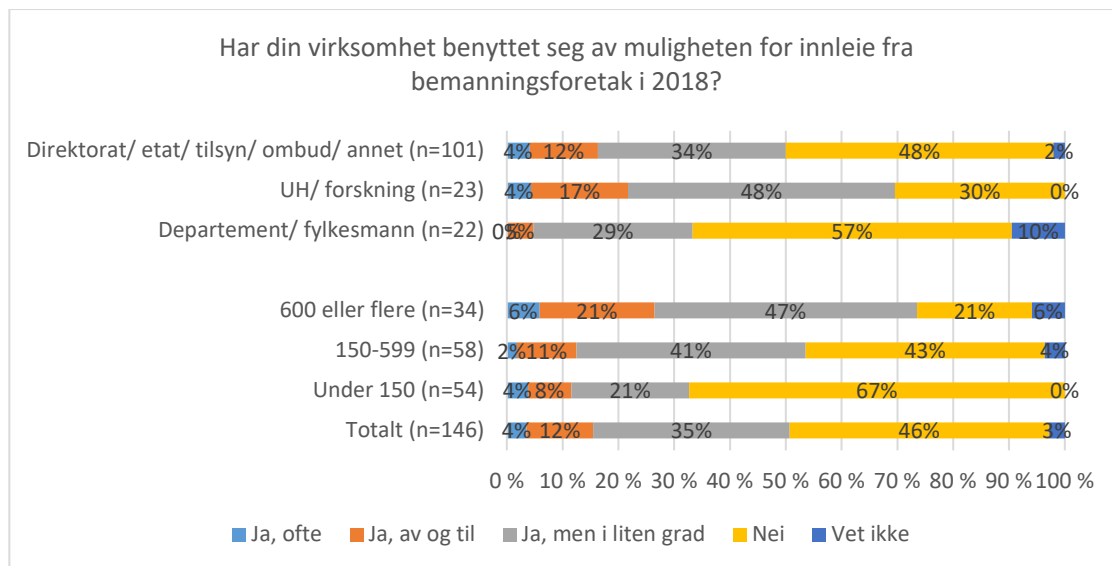


Figur 16 Vurderinger av konsekvensen av delegasjon av åremål til virksomhetsnivå. Totalt (n=120).

8% av virksomhetene sier de mener at lovendringen gjør det enklere å bruke åremål som ansettelsesform, mot 1% som tror det blir vanskeligere. De fleste mener at lovendringen ikke

har noen konsekvens, eller er usikre på konsekvensen, og nesten ingen virksomheter tror at lovendringen medfører endring i deres praksis med åremål.

6.8 Videreføring av innleie



Figur 17 Bruk av innleie i 2018. Etter type og størrelse.

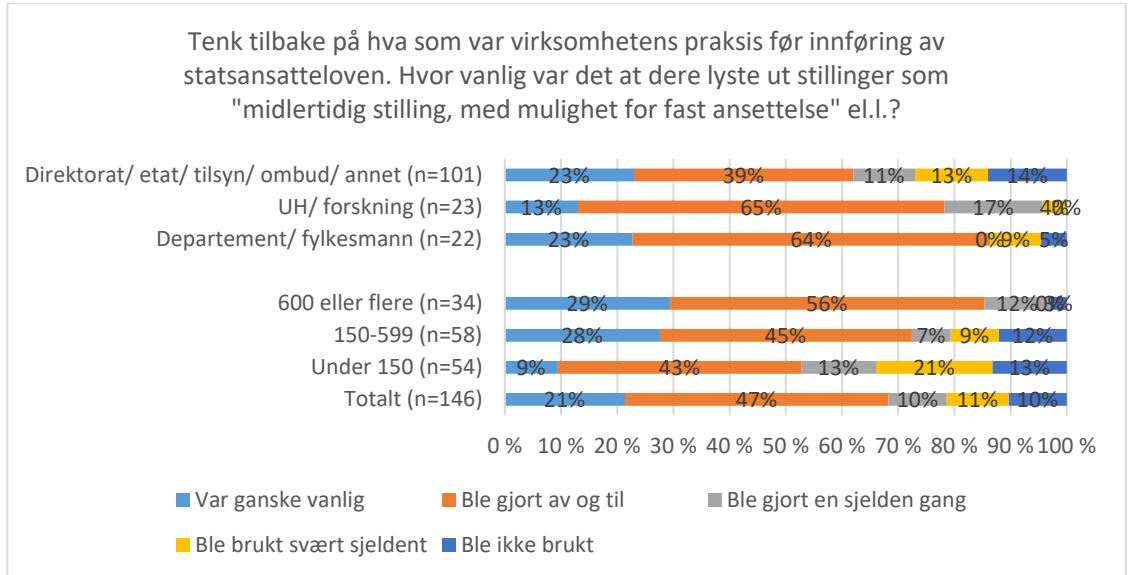
Omkring halvparten av virksomhetene sier de har benyttet seg av innleie fra bemanningsforetak i 2018, men hovedsakelig «i liten grad». Det er flest av de største virksomhetene som har benyttet innleie. Flest virksomheter i UH-sektoren har benyttet innleie, deretter direktorater og etater.

Det er kun 2 % av virksomhetene som sier de har inngått skriftlig avtale med tjenestemannsorganisasjonene om bruk av tidsbegrenset innleie.

De færreste av virksomhetene mener at lovendringene knyttet til bruk av innleie medfører endring i virksomhetens praksis, kun 14% svarer ja, i noen eller i liten grad. Blant de største virksomhetene svarer en av fire at lovendringene i noen eller i liten grad vil medføre en endring i praksis. Det er hovedsakelig virksomheter i UH-sektoren som svarer dette.

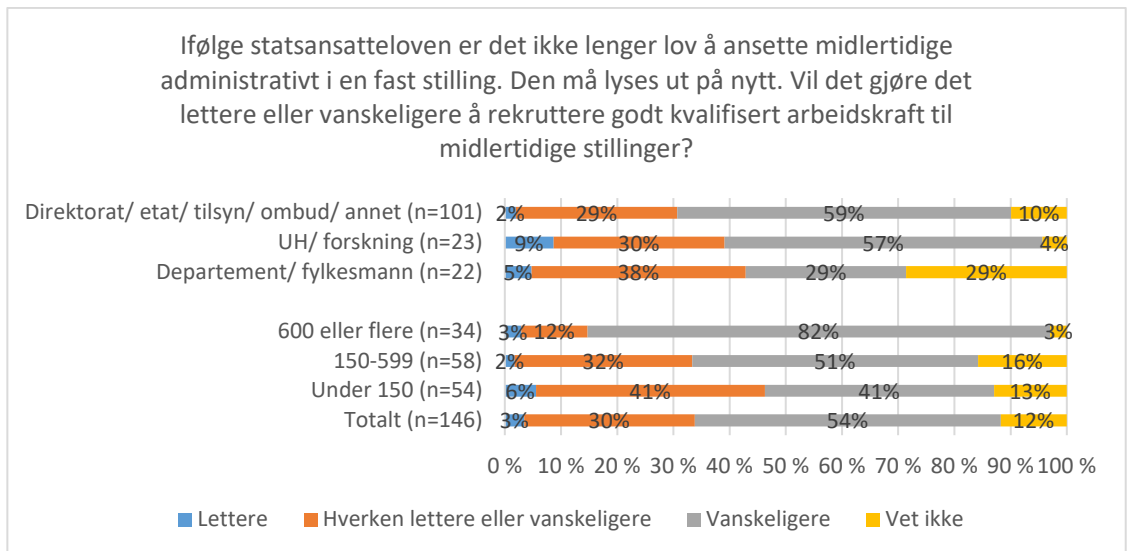
Det er ingen tydelig retning i svarene på hvorvidt lovendringen gjør det enklere eller vanskeligere for virksomheten å bruke innleie for å fylle uforutsette behov.

6.9 Utlysningssplikten



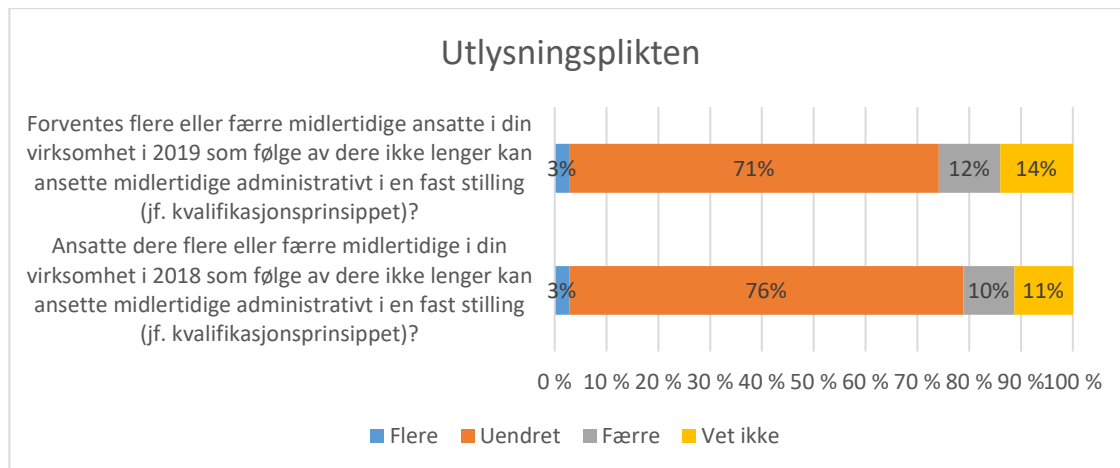
Figur 18 Utlysningsspraksis før lovendring. Etter størrelse og type.

Etter tjenestemannsloven var det anledning til å lyse ut midlertidige stillinger med mulighet for fast ansettelse. Grunnlaget var at det kunne fastsettes slik hjemmel i personalreglementet som gjorde unntak fra kravet om offentlig utlysning. I statsansatteloven viderførte man ikke muligheten for å gjøre unntak fra offentlig utlysning. Tre av ti virksomheter med over 150 ansatte svarer at det var ganske vanlig å lyse ut på denne måten, og omkring halvparten svarer at det er noe de gjorde av og til. Blant de mindre virksomhetene har det vært noe mindre vanlig å lyse ut stillinger som midlertidige med mulighet for fast ansettelse, men også blant over halvparten av de små virksomhetene ble det gjort av og til.



Figur 19 Utlysningssplikten. Lettere eller vanskeligere å rekruttere godt kvalifisert arbeidskraft? Etter type og størrelse.

Det er en overvekt av virksomheter som mener at det vil være vanskeligere å rekruttere godt kvalifisert arbeidskraft når de ikke lenger kan ansette midlertidige administrativt i fast stilling. Spesielt de største virksomhetene melder om dette.

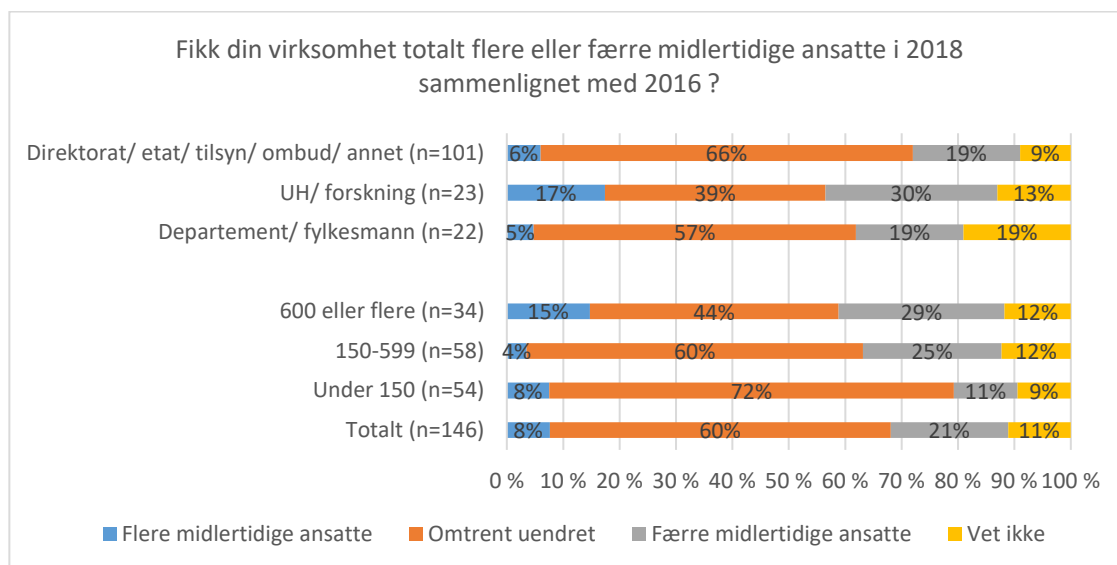


Figur 20 Konsekvenser av utlysningsplikten på antallet midlertidige.

Når det gjelder effekten på antallet midlertidige ansatte, forventer de fleste virksomhetene ingen endring som følge av at utlysningsplikten skjerpes. Samtidig er det noen flere virksomheter som svarer at det vil føre til færre midlertidige, enn flere. Flere av virksomhetene med over 600 ansattesvarte at de har ansatt færre midlertidige i 2018 og forventer også færre midlertidige i 2019 som følge av lovendringen (15% færre mot 6% flere på begge spørsmål). Tilsvarende tall for virksomheter mellom 150 og 599 ansatte er 9% flere mot ingen som sier færre i 2018 og 12% flere mot 2% færre i 2019.

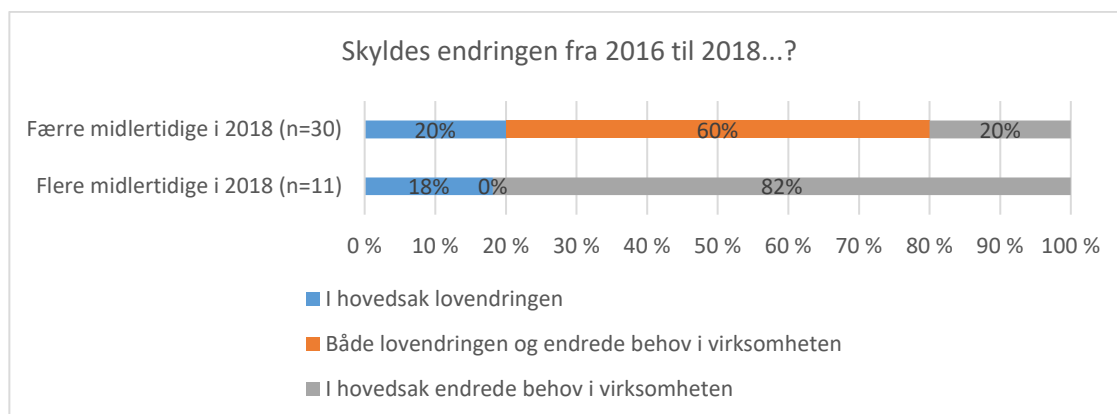
6.10 Samlede effekter

I undersøkelsen ble det også stilt spørsmål om den totale utviklingen i antallet midlertidige fra 2016 til 2018, hva som forklarer en eventuell endring i antallet midlertidige, og forventningene om utviklingen fremover.



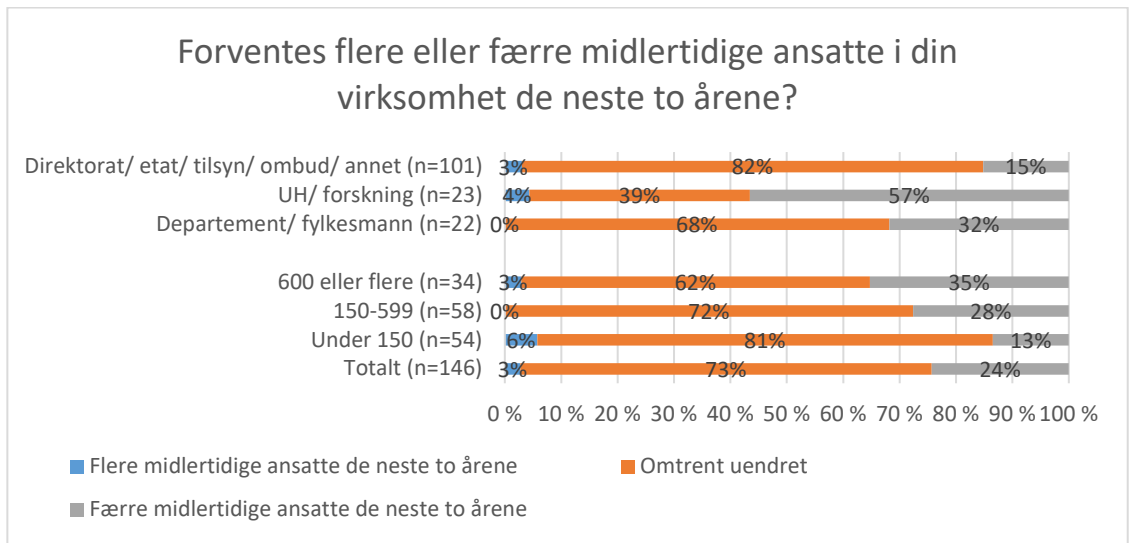
Figur 21 Endring i antall midlertidige fra 2016 til 2018. Etter type og størrelse.

Mens 60% av virksomhetene oppgir at antallet midlertidige ansatte var omtrent uendret fra 2016 til 2018, oppgir 21% at det var færre midlertidige i 2018 og 8% at det var flere midlertidige. 11% av virksomhetene svarte at de ikke vet. Blant de minste virksomhetene er det relativt liten forskjell på andelen virksomheter som sier at de har fått flere midlertidige (8%) og færre midlertidige (11%). Differansen mellom andelen virksomheter med færre og flere midlertidige er størst for de mellomstore virksomhetene med 21 prosentpoeng i favør av færre midlertidige. Blant de største virksomhetene er differansen 14 prosentpoeng.



Figur 22 Årsak til endring i andel midlertidige 2016 til 2018. Totalt.

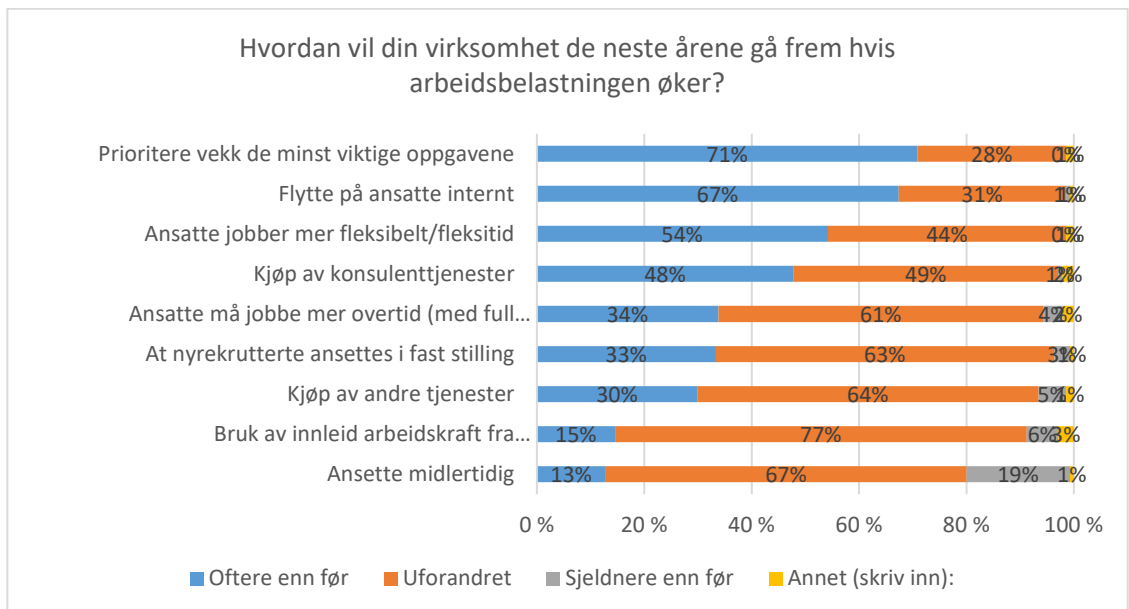
Blant de virksomhetene som rapporterer om flere midlertidige i 2018 enn i 2016, svarer 9 av 11 virksomheter at dette hovedsakelig skyldes endrede behov i virksomheten. 6 av 30 virksomheter som rapporterer om færre midlertidige i 2018 svarer at dette i hovedsak skyldes endrede behov i virksomheten, og like mange svarer at endringen i hovedsak skyldes lovendringen. 18 av 30 virksomheter svarer at det skyldes en kombinasjon av lovendring og endrede behov.



Figur 23 Forventninger om endring i antall midlertidige neste to år. Etter type og størrelse.

Nesten en av fire virksomheter forventer at de vil ha færre midlertidige ansatte de neste to årene, mens kun 3% svarer at de forventer flere midlertidige. Det er flere blant de største virksomhetene som forventer en nedgang i midlertidige, enn i de minste virksomhetene, spesielt virksomheter i UH-sektoren.

Virksomhetene selv forventer en nedgang i andelen midlertidige. Det ble også stilt spørsmål om hvordan virksomhetene vil gå frem ved en eventuell økt arbeidsbelastning fremover.



Figur 24 Mulige tiltak hvis arbeidsbelastning øker. Totalt (n=146)

Presentert for en hypotetisk situasjon med økt arbeidsbelastning, er det flest virksomheter som svarer at de oftere enn før vil prioritere vekk de minst viktige oppgavene (71%) og flytte på ansatte internt (67%). Over halvparten av virksomhetene ser for seg at ansatte jobber mer fleksibelt, eller benytter fleksitid, mens 34% svarer at de oftere enn før ville ha benytte overtid med full lønnskompensasjon. 48% av virksomhetene svarer at de vil kjøpe konsulent tjenester mer enn før, og 30% at de vil kjøpe andre tjenester mer enn før.

De virksomhetene som sier de forventer færre midlertidige ansatte om to år svarer betydelig oftere enn virksomhetene som forventer at antallet midlertidige er uendret, at nyrekruttede ansettes i fast stilling (hhv. 48 og 30%). Videre svarer de samme virksomhetene oftere at de må flytte på ansatte internt og at ansatte jobber mer fleksibelt. De svarer sjeldnere at det å prioritere vekk de minst viktige oppgavene er aktuelt.

6.11 Oppsummering av surveyresultater

Omtrent en av fem virksomheter oppgir at de hadde færre midlertidige i 2018 enn før lovendringen, mot 8% som sier de hadde flere. Hoveddelen av de med færre mener at nedgangen skyldes både lovendringene og endrede behov i virksomheten. Omkring en av fire virksomheter forventer færre midlertidige ansatte de neste to årene, og nesten ingen forventer flere. Særlig i UH-sektoren forventer virksomhetene færre midlertidige fremover.

Samlet sett tyder virksomhetenes svar på surveyen at lovendringen har medført en viss nedgang midlertidige ansettelser, og at denne nedgangen forventes å fortsette. Det er spesielt de største virksomhetene som svarer dette. UH-sektoren er også overrepresentert blant virksomhetene som har en bevisst oppfatning om at midlertidigheten kommer til å synke.

Av de enkelte paragrafer, er det endringen av 1) Arbeid av midlertidig karakter, 6) drøftingsplikten og 9) utlysingsplikten som virksomhetene mener har hatt størst begrensende effekt. 2) bortfall av muligheten til midlertidighet ved omstilling er en tydelig innskrenking, men den gjelder færre virksomheter. Survey svarene tyder på at virksomhetene nå tar en grundigere vurdering av dette behovet og eventuelt heller begrunner midlertidighet i andre hjemler.

4) videreføring av utdanningsstillinger, 5) 3-årsregelen, 7) åremålsdelegasjon og 8) videreføring av innleie oppfattes ikke som å ha medført endringer i ansettelsespraksis. 3) videreføring av praksisarbeid med tillegg av trainee ser ikke ut til å ha hatt noen store konsekvenser hittil, men det kan være en økt vilje til å ansette traineer i fremtiden.

Mulige konsekvenser av en begrenset mulighet til å ansette midlertidig kan være: flere faste stillinger, et høyere arbeidspress på eksisterende ansatte, effektivisering og rasjonalisering av driften og økt kjøp av tjenester fra konsulenter eller bemanningsbyrå.

7 Casestudier av statlige virksomheter

I det følgende vil vi presentere casestudiene vi har gjennomført i tre statlige virksomheter. De tre virksomhetene er *Universitetet i Oslo*, *Direktoratet for samfunnssikkerhet og sivil Beredskap (DSB)* og *Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)*.

Formålet ved casestudiene var å få en rikere innsikt i ansettelsespraksisen og hvordan virksomhetene forholder seg til lovendringene. Utvelgelsen av casevirksomheter har blitt foretatt i dialog med KMD og referansegruppa til prosjektet. Hensikten med casestudiene har ikke vært å trekke generaliserte konklusjoner, men å vise en bredde av ulike virksomheters situasjon, oppgaver og utfordringer. Viktige hensyn i utvelgelsen av casevirksomheter var blant annet at referansegruppa ønsket kunnskap om hvilke behov som kjennetegner ulike typer statlige virksomheter, og hvor det var ønskelig å velge: 1.) En relativt vanlig forvaltningsvirksomhet; 2.) En institusjon innenfor høyere utdanning; 3.) En statlig organisasjon som har særskilte krav til døgnkontinuerlig og uniformert bemanning. I tillegg var det viktig for oss å dekke virksomheter som har relativt forskjellig produksjon, forskjellige finansieringsmekanismer og som rekrutterer fra ulike arbeidsmarkeder. Behovet for et fokus på UH-sektoren innenfor rammen av statsansatteloven ble fremhevet av arbeidstakerorganisasjonene i referansegruppa til prosjektet. UH-sektoren reguleres også av UH-loven, og det er viktige grensedragninger mellom når de ulike lovene er aktuelle.

I hver virksomhet intervjuet vi representanter for personalfunksjonen (HR), for ledere med ansvar for operativ drift og tillitsvalgte. Totalt foretok vi 6-8 semistrukturerte intervjuer per virksomhet hvor vi gikk gjennom produksjonsforhold, de ulike lovendringenes relevans og virkning.

Hver casevirksomhet ga oss i tillegg data over antall faste vs midlertidige ansatte og endringer i ansettelsespraksis.

Virksomhetene var svært forskjellige i omfang, oppgaver og utfordringer. Slikt sett oppfylte de formålet med å gi evalueringen en forståelse av kompleksiteten som ligger bak merkelappen «statlig virksomhet».

På grunn av UiOs størrelse, kompleksitet og tilgang på dokumentasjon har denne virksomheten fått noe mer oppmerksomhet enn de to andre. Blant annet har UiO et statistisk materiale som gjorde at man kunne identifisere de enkelte hjemlene for midlertidige ansatte, noe de andre virksomhetene ikke kunne fremskaffe. UiO kan dessuten betraktes som en casestudie med to «undercase» - det historisk-filosofiske fakultet (HF) og det matematisk-naturvitenskapelige fakultet (MatNat).

7.1 Universitetet i Oslo (UiO)

Før vi kommer med en beskrivelse av UiO og de opplevde effektene av overgangen til statsansatteloven vil vi først omtale forholdet og forskjellen mellom statsansatteloven og universitets- og høyskoleloven (UH-loven).

Også statsansatteloven har enkelte bestemmelser om midlertidige ansettelser for utdanningsstillinger og åremål (§5), men det er viktige grensedragninger mellom de to lovene som gjør at anledningen til midlertidige ansettelser blir noe videre i UH-sektoren.

Kunnskapsdepartementet har lovansvaret for UH-loven (Kunnskapsdepartementet, 2018a). Dette er en lov som omfatter universiteter og vitenskapelige høyskoler. UH-loven er ikke begrenset til statlig sektor, men en stor andel av institusjonene som omfattes av loven er statlige. I UH-lovens kapittel 6 er det generelle bestemmelser for ansettelser som avviker fra statsansatteloven. Blant disse er bestemmelser knyttet til utlysninger og egne hjemler for

åremålsansettelser. Det er også unntak fra retten til fast ansettelse for enkelte vikarer, for eksempel for valgt eller åremålsansatt leder. Det er også særregler knyttet til fortrinnsrett, særregler om utlysninger og egne hjemler for åremålsansettelser. Av andre viktige bestemmelser er muligheten for midlertidige ansettelser av ikke-kvalifiserte søkere, for eksempel ved særskilte og umiddelbare behov knyttet til undervisning. I UH-sektoren er det dessuten spesielle regler for bistillinger (som Professor 2-stilling). Etter UH-loven har ikke Ph.D.-stipendiater og Post.doc-stipendiater rett til fast stilling etter 3 år, og det er også særlige bestemmelser som unntar vitenskapelige assistenter og spesialistkandidater.

Hvem dekkes så av statsansatteloven på de statlige universitetene og høgskolene? En viktig gruppe er administrative og tekniske stillinger. Dette er stillinger som både finnes på instituttene, og på rene forskningsenheter. En annen viktig gruppe er de som er ansatt i rene forskerstillinger. Mange av disse forskerne er ansatt på eksternt finansierte og tidsavgrensede forskningsprosjekter, og av den grunn har også mange av disse stillingene vært midlertidige.

Om virksomheten

UiO er Norges største universitet og en av de størst offentlige virksomhetene i Norge. UiO tar mål av seg til å være et ledende europeisk forskningsuniversitet, og har de senere årene mottatt betydelig eksternt finansiering fra bidragskilder som Norges Forskningsråd og EU. UiO har ifølge årsplanen for 2019 28000 studenter, består av 8 fakulteter, 5 museer og samlinger, 12 støtteenheter og flere sentre og separate enheter. Det ble utført 6600 årsverk i 2018¹³. Av disse er omtrent 3800 vitenskapelige årsverk (undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger). Av de vitenskapelig ansatte er 1750 Phd--kandidater, personer i post-doc stillinger, spesialistkandidater eller vitenskapelig assistentstillinger. Dette er arbeidstakere som er i midlertidige rekrutterings- eller utdanningsstillinger. Som beskrevet over er deres stillingsvern hjemlet i UH-loven. De berøres i utgangspunktet ikke av lovendringene og vil heller ikke omtales i stor grad her. Da står vi igjen med 2050 vitenskapelig ansatte, en kategori som både inneholder professorer, førsteamanuenser, personer i undervisningsstillinger og rene forskerstillinger. Drøyt 900 er i støttefunksjoner til undervisning og forskning, mens 1850 årsverk er administrasjon og drift.

De rene forskerstillingene har ofte vært midlertidige fordi de har vært koblet til tidsavgrensede og bidragsavhengige forskningsprosjekter. I Underdalutvalgets rapport om stillingsstrukturer i UH-sektoren (Kunnskapsdepartementet, 2018b) ser vi at denne stillingskategorien har økt fra 790 individer i 1995 til 1526 individer i 2016. Svært mange av disse er midlertidig ansatte og det er en stor andel av disse forskerne som er eller var ansatte ved UiO. Det samme gjelder ifølge Underdalutvalget kategorien «teknisk personale med høyere utdanning», som i 2016 var på 3400 personer i UH-sektoren totalt i Norge.

Det har også vært en stor andel midlertidige undervisningsstillinger i UH-sektoren, og disse har typisk også vært i reduserte stillingsprosjekter fordi behovet ikke har vært tilsvarende fulltid. UiO og andre UH-virksomheter i Norge har lenge vært kritisert for denne praksisen, både eksternt, og internt i virksomhetene¹⁴. UH-sektoren har vært under betraktelig politisk press i flere år¹⁵. Innføringen av statsansatteloven har blitt sett på som en positiv endring av arbeidstakerorganisasjoner som Forskerforbundet og NTL, og det er en tydelig forventning om at det for eksempel skal bli færre midlertidige forskerstillinger¹⁶. Forskerforbundet viser

¹³ Kilde DBH

https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=137&visKode=false&admdebug=false&columns=arstall&index=2&formel=329!8!401&hier=instkode!9!st_gruppe!9!st_kat!9!st_kode&sti=Universiteter!9!Universitetet%20i%20Oslo!9!Universitetet%20i%20Oslo¶m=insttype%3D11!9!arstall%3D2018!9!dep_id%3D11!9!instkode%3D1110

¹⁴ Intervju med tillitsvalgte ved UiO, februar 2019.

¹⁵ Se f.eks. innstillingen fra arbeidsgruppa som vurderte bruk av midlertidige ansettelser i UH-sektoren i 2010 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/uh/rapporter_og_planer/bruk_av_midlertidig_tilsetning_271110.pdf

¹⁶ <https://www.forskerforbundet.no/nyheter/2017/gjennomslag-for-forskerforbundet/>

imidlertid i sin oversikt for 2018 at midlertidigheten ved statlige universiteter og høyskoler ikke ser ut til å ha gått særlig ned¹⁷.

UiOs arbeid med å redusere midlertidige ansettelser

UiO har en langvarig praksis for utstrakt bruk av midlertidige ansettelser både i undervisning, i administrasjon og i forskning. Praksisen har vært kritisert fra et rettighetsperspektiv (arbeidstaker forblir ofte i en serie av midlertidige stillinger og kommer i en svak stilling) og fra et rekrutteringsperspektiv (kvalifikasjonsprinsippet omgås). Universitetet i Oslo opprettet i 2015/2016 det bredt sammensatte «midlertidighetsutvalget» som i dag ledes av rektor Svein Stølen. Utvalget ble opprettet med utgangspunkt i det som var oppfattet som en for høy andel midlertidig ansatte. I tillegg var nok de politiske signalene overfor UiO relativt tydelige:

«UiO startet et prosjekt om å gå gjennom midlertidigheten allerede i 2015/2016 [...] kan ha vært forberedelse til det de visste skulle komme»¹⁸

Siden den gang har institusjonen hatt et betydelig fokus på å redusere andelen midlertidige, og det har blant annet vært et viktig tema for drøftinger også før innføringen av statsansatteloven i 2017. Ifølge arbeidstakerrepresentantene vi snakket med fra Forskerforbundet og NTL er derfor UiO noe i forkant på måten drøftinger kan virke disiplinerte for virksomheten.

I sin årsplan¹⁹ fra 2019 til 2021 har UiO eksplisitte mål om å redusere andelen midlertidighet. Det heter blant annet at:

«Enhetene skal ta i bruk målrettede virkemidler for å redusere andelen midlertidighet innenfor stillingsgrupper med høy midlertidighet».

«Enheten har konkretisert tiltak for å redusere midlertidige ansettelser innenfor de stillingsgruppene hvor enheten har høy midlertidighet [...] Enheten har rutiner for å følge opp treårsregelen i statsansatteloven».

«Enheten har redusert andelen midlertidig ansatte innenfor de stillingsgruppene hvor enheten har høy midlertidighet sammenliknet med andelen midlertidig ansatte ved utgangen av 2017».

Observerte ansettelsespraksis²⁰

UiOs ansettelsespolicy reguleres av statsansatteloven, universitets- og høgskoleloven, samt UiOs personalreglement. Ansettelsesfullmakten ligger på fakultetsnivået, men ansettelsesbehov fremmes både av instituttene, museene og de forskjellige sentrene som UiO forvalter. Vårt inntrykk fra intervjuer med institutter og sentre er at enhetene ansvarliggjøres med tanke på ressursbruk, og at risikoen ved ansettelser de facto også ligger på instituttnivået.

Et universitet preges av midlertidige utdanningsstillinger (Ph.D.-stipendiater, Post.doc-stipendiater, vitenskapelige assistenter, spesialistkandidater) som reguleres av UH-loven. Disse kategoriene holdes derfor utenfor i oversiktene over utviklingen av forholdet mellom midlertidige og faste ansettelser. Midlertidige ansettelser på UiO for øvrig kan grupperes slik:

¹⁷ <https://www.forskerforbundet.no/midlertidig-ansettelse/statistikk/>

¹⁸ Intervju med hovedtillitsvalgt ved UiO

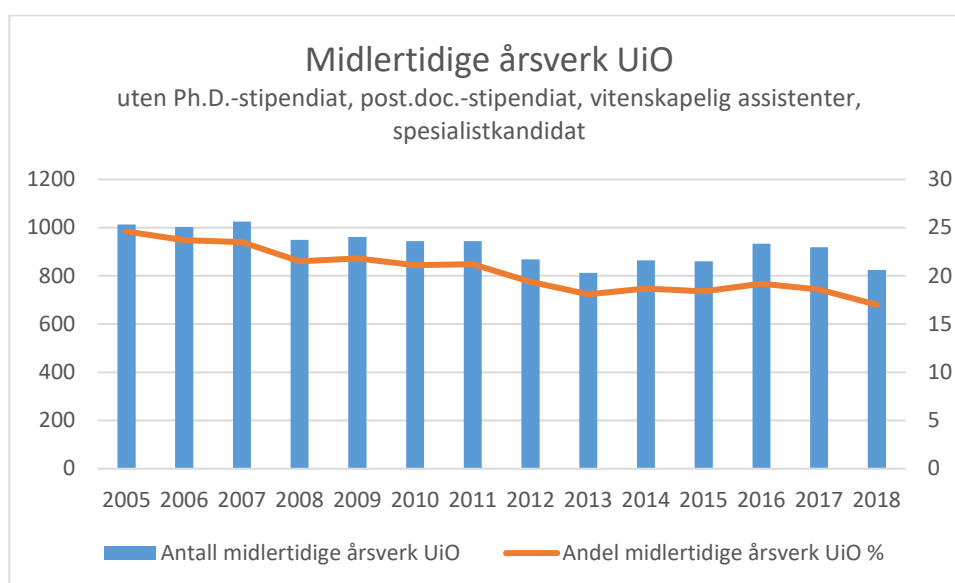
¹⁹ <https://www.uio.no/om/strategi/planer-rapporter/arsplaner/uio-aarsplan-2019-2021-web.pdf>

²⁰ Alle tall som fremkommer her kommer fra HR-enheten sentralt på UiO.

- Midlertidige i undervisningsstillinger
- Midlertidige i forskerstillinger
- Midlertidige i teknisk-administrative stillinger
- Midlertidige i støttestillinger for forskning, undervisning og formidling

Disse midlertidige kategoriene begrunnes både med at de fyller midlertidige behov, at de fyller vikariater (som oftest under 12 måneder) eller at de noen ganger er i vikariater for ansatte i undervisnings-/forskerstillinger som får andre (ofte eksterntfinansierte) oppgaver eller interne, midlertidige stillingsopprykk (som dekan).

I figuren under ser vi utviklingen i andel og antall midlertidige årsverk (ekskl stipendiater, post doc, vit ass, spesialistkandidat) på UiO fra 2005 til 2018



Figur 25 Midlertidige årsverk UiO 2005-2018

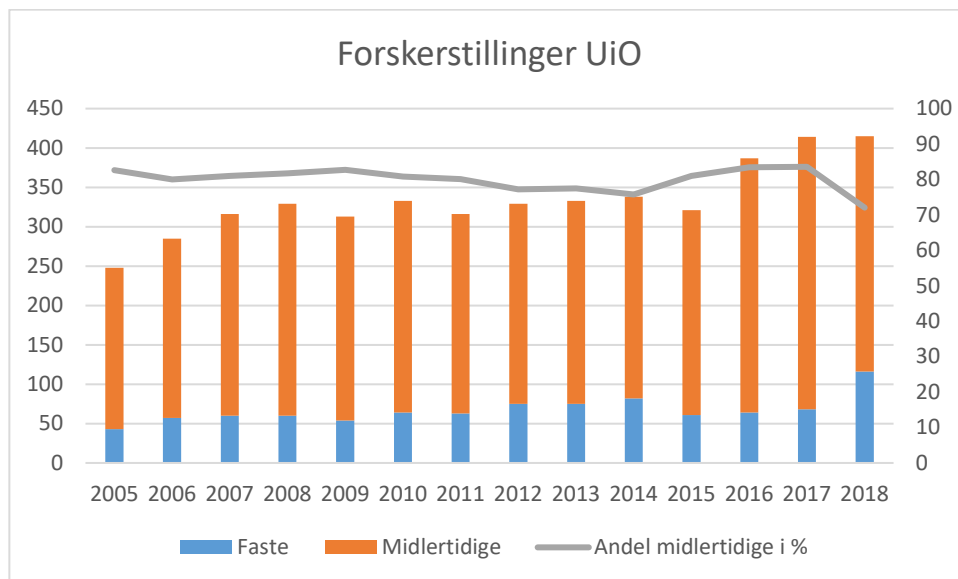
Figuren viser antall og andel av midlertidige årsverk som er i administrative-, drift- og vedlikeholdsstillinger, støttestillinger for undervisning og forskning samt vitenskapelige stillinger. Som tidligere nevnt er *ikke* Ph.D.-stipendiater, post-doc.stipendiater, vitenskapelige assistenter og spesialistkandidater regnet med fordi de hjemles av UH-loven, og ikke redegjøres for i denne rapporten. Andelen midlertidige har sunket jevnt fra 25% til 17%. De to største endringene i andel midlertidige skjedde fra 2012 til 2013 og fra 2017 til 2018. Antall midlertidige årsverk har også blitt redusert i tidsperioden, men steg mellom 2015 og 2016. I 2015 hadde UiO 1000 midlertidige årsverk i stillingskategoriene nevnt over, mens det i 2018 var 825 årsverk.

Nærmere om ulike stillingsgrupper

Ser vi kun på vitenskapelige stillinger (eksklusiv kategoriene som hjemles etter UH-loven) har andelen midlertidige ansatte imidlertid vært stabil i tidsperioden 2005-2018. Andelen har variert mellom 23% og 25% uten en klar tidstrend.

Ser vi på midlertidige og faste forskerstillinger (SKO 1108, 1109, 1110, 1183) (som inngår i kategorien vitenskapelige stillinger) på UiO ser vi for det første at antallet stillinger samlet (3-400) er lite i forhold til samlet antall årsverk. Det har altså ikke vært en stor tradisjon for denne typen vitenskapelige stillinger på UiO. For det andre er antallet ganske stabilt fra 2008 til 2015, deretter stiger antall midlertidige i 2016 og 2017. I 2018 er det totale antallet det samme som i

2017, men det er viktig å legge merke til at antallet faste doubles. Andelen faste forskerstillinger øker gjennom dette fra 16% til 28% fra 2017 til 2018. Det ser altså ut til at mange midlertidige stillinger er konvertert til faste, eller at det har blitt ansatt flere i faste stillinger i stedet for midlertidige.



Figur 26 Forskerstillinger (SKO 1108, 1109, 1110, 1183) UiO 2005-2018

Av andre stillingskategorier har saksbehandlerstillinger (SKO 1063, 1064, 1065, 1363, 1364, 1408, 1434) hatt en klar reduksjon i andel midlertidige fra 27% i 2005 til 13% i 2018. Undervisningsstillinger (SKO 1009, 1198, 1532) har også hatt en jevnt synkende utvikling i andel midlertidige fra 48% i 2005 til 26% i 2018. Vi kan altså oppsummere med at reduksjonen i midlertidighet på UiO som fremkom i figur 25 skyldes reduksjon i midlertidighet i saksbehandlerstillinger, undervisningsstillinger og forskerstillinger. Vi ser ingen reduksjon i øvrige vitenskapelige stillinger.

Endring i hjemmelsgrunnlag fra 2015 til 2019?

Som del av grunnlaget for å vurdere casevirksomhetene har vi også ønsket å se på hvilke hjemler som har blitt benyttet for midlertidige ansettelser. Vi har fått tilgang til hjemmelsgrunnlagene for midlertidige ansettelser på UiO fra 2015 til 2019²¹, og tar i det følgende primært utgangspunkt i 2015 og 2019. Det må her vektlegges at vi har fått tilgang til hjemler for en «beholdning» av midlertidige ansatte. Vi vet ikke når ansettelsene har blitt foretatt. Det vil altså fortsatt være slik at mange midlertidige ansatte som fortsatt er på midlertidig kontrakt i 2019 er hjemlet i tjenstemansloven, mens en økende andel også vil være hjemlet av statsansatteloven.

I gjennomgangen av lovhjemler kommer det fram at omtrent samtlige av de midlertidige ansettelsene før 2017 enten ble hjemlet med tjml § 3 nr. 2, a) (arbeid som skal utføres i et bestemt tidsrom) eller bokstav c (vikariat). En interessant observasjon fra 2015 er at det kun var én midlertidig ansettelse hjemlet med tjml §3 nr. 2 b) (når arbeidet ennå ikke er fast organisert). Dette har altså ikke vært en vanlig hjemmel å bruke for UiO. Lærlingekontrakter ble i 2015 hjemlet med AML §19-9 nr. 1 c). I dag hjemles lærlingekontraktene med AML § 14-9 nr. 2 c).

Etter lovendringen ble tjml § 3 nr.2 a) erstattet med statsansatteloven § 9 første ledd, bokstav a) om at arbeidet er av midlertidig karakter, mens adgangen til å sette inn vikar ved

²¹ Fra HR-avdelingen ved Universitetet i Oslo

permisjoner eller sykdom er videreført. Kun 5 midlertidige ansatte i 2019 er hjemlet med statsansattelovens § 9 første ledd, bokstav e), altså at det har oppstått et uforutsett behov. 4 midlertidige ansettelser i 2019 var hjemlet med statsansattelovens § 9 første ledd, bokstav c) (praksisarbeid). Av disse var 3 instruktørtannleger. Hjemmelen i AML for lærlinger er videreført, og det er også slik at lærlinger er unntatt fra statsansatteloven, jfr. forskrift til statsansatteloven § 2 bokstav c) som viderefører tidligere unntak i forskrift til tjenestemannsloven 1 D. Lærlinger er omfattet av opplæringsloven, og defineres dermed ikke som arbeidstakere. Endringene i hjemmelsgrunnlaget ser ikke ut til å ha påvirket UiO i veldig stor grad. Tjml § 3 nr. 2, a) (arbeid som skal utføres innenfor et gitt tidsrom) har blitt erstattet med statsansattelovens § 9 første ledd, bokstav a) (arbeid av midlertidig karakter). Som vi skal komme tilbake til kan begge disse hjemlene benyttes ved midlertidige forskningsprosjekter. Samtidig kan man stille spørsmålsteget ved om midlertidighetshjemmelen i statsansatteloven er dekkende når eksternfinansiering av virksomhet gjennom tidsavgrensede forskningsprosjekter blir «normalsituasjonen» for et universitet.

Ekstern finansiering og midlertidighet

Økende (krav til) ekstern finansiering av forskning sies å være en viktig driver bak midlertidighet, noe som også kommer klart fram av tallene som viser andelen midlertidig ansatte i stillingskoder for forskere. En budsjettstyrt virksomhet får med eksterne inntekter et variabelt element hvor det blir vanskelig å forutsi aktivitet og inntekter. Løsningen har da tradisjonelt vært å ansette midlertidig inntil 4 år, noe som også har minimert risikoen for budsjettoverskridelser for enhetene som har ansatt de midlertidige ansatte. Med statsansatteloven innskrenkes dette tidsrommet til 3 år, og dette gjør planleggingen av slike ansettelser mer krevende, også med tanke på at de må lyses ut. De eksternt finansierte prosjektene kan vare lengre enn 3 år, og vi har i intervjuer hørt at det kan være krevende for slike prosjekter at midlertidig ansatte forskere ikke har kunnet bli ut prosjektperioden fordi de da kunne kreve fast ansettelse. Fra en instituttleder ved MatNat fikk vi for eksempel høre at prosjektoppgaver i disse tilfellene ble overført til andre vitenskapelig ansatte på prosjektet, og typisk måtte også personer som var ansatt i post.doc-stillinger ta over oppgaver.

På UiO har andelen midlertidige ansatte i eksternfinansierte forskerstillinger vært mellom 80-90%. Både reduksjonen i tidsperiode (3 års regelen) og endring av hjemmelen fra et bestemt oppdrag til midlertidig karakter gjør det vanskeligere for en UH-institusjon å ansette midlertidig. I tillegg har vi i intervjuer hørt at utlysnings- og ansettelsesprosessene er ressurskrevende. I den grad man gjør eksternfinansiering til en del av den ordinære driften, kan det dessuten være vanskelig å argumentere med at arbeidet er av midlertidig karakter. Dette framgår som et vesentlig poeng i diskusjonen rundt midlertidige ansettelser på Universitetet i Oslo, selv om det fortsatt er slik at hjemmelen for arbeid av midlertidig karakter i statsansatteloven kan bli benyttet.

To fakulteter – ulik praksis og ulike behov

Universitetet i Oslo er en stor institusjon som inneholder enheter med relativt forskjellige opplevde behov for midlertidige ansettelser. Vi har sett nærmere på det matematiske-naturvitenskapelige fakultetet (MatNat) og det historisk-filosofiske fakultet (HF). En hovedforskjell mellom enhetene er at MatNat deltar i et stort antall eksternfinansierte prosjekter, mens HF har store, men varierte undervisningsbehov.

MatNat deltar altså i et stort antall eksternfinansierte prosjekter. På grunn av tilsiget av slike prosjekter har fakultetet også opprettet egne forskningsenheter, men enhetene har mye kontakt med vitenskapelige ansatte ved instituttene. Koblingen mellom sentrene og instituttene blir for eksempel trukket fram som svært viktig av både fakultetsledelse og instituttledelse.

For å utføre prosjektene rekrutteres mange midlertidige ansatte som både kan hjemles gjennom UH-loven og statsansatteloven. Ifølge tallmaterialet vi har fått tilgang til, har det vært noe bevegelse i retning av faste ansettelser, men ikke mye. I 2005 var hele 9 av 10 eksternt finansierte årsverk på MatNat midlertidige. Fra 2017 til 2018 falt imidlertid antall midlertidige årsverk fra 162 til 119 og i 2018 var 7 av 10 eksternt finansierte årsverk midlertidige.

Ansatte i forskerstillinger brukes typisk ikke i undervisning, men er forventet å levere på vitenskapelig produksjon innenfor rammene av de eksterntfinansierte prosjektene. Dermed får man to ulike arbeidsorganisasjoner innenfor samme fakultet, selv om det også er vekselvirkninger mellom organisasjonsformene. I den ene organisasjonsformen er undervisning en kjerneaktivitet, og de vitenskapelig ansatte bruker sin forskningstid relativt fritt. I den andre organisasjonsformen er kjerneaktiviteten forskning i henhold til prosjekter som UiO har fått tilslag på. Vårt inntrykk er at de som blir ansatt som forskere i tilknytning til slike prosjekter har i oppgave å levere innenfor rammene av prosjektene de er hentet inn til. Forskerne har i relativt liten grad vært forventet å søke nye forskningsmidler. Dette er vesentlig i en diskusjon om midlertidighet. Hvis midlertidig ansatte forskere skulle bli satt til å søke nye forskningsmidler fram i tid ville dette i mye sterkere grad være arbeid som *ikke* kan sies å ha midlertidig karakter. Derimot ville det være mer naturlig at *fast ansatte* forskere ville ha som oppgave å hente inn nye midler. Dette er den typiske situasjonen i instituttsektoren, der både institusjonen og enkeltforskere er ansvarlige for oppdrag.

Prosjektene på MatNat er hovedsakelig bidragsprosjekter til forskning. Oppdragsprosjekter har et betydelig mindre omfang. Dette gir institusjonen mer autonomi i forskningsprosessen. Samtidig er man styrt av problemstillingene i prosjektene. Når et prosjekt er avsluttet er det ikke gitt at forskningskompetansen kan brukes videre innenfor andre prosjekter. Dette har da tradisjonelt blitt løst ved at midlertidige kontrakter har vært hjemlet med Tjml § 3 nr.2, a) – at arbeidet er avgrenset til et gitt oppdrag i et visst tidsrom, mens de nye midlertidige ansettelsene er hjemlet med statsansattelovens § 9 første ledd, bokstav a) – at arbeidet er av midlertidig karakter.

I intervjuer med oss uttrykker både fakultetsledelse, instituttledelse og leder for et forskningssenter at det er intensjoner om å opprette flere faste stillinger (forskere og teknisk-administrative stillinger) både av personhensyn og av hensyn til mer effektiv drift. Dette gjelder ikke minst forskningssentrene som nettopp er etablert på bakgrunn av eksternt finansiering. Dette begrunnes for det første med lovendringene i statsansatteloven. 3-årsregelen gjør det vanskeligere å få til tilstrekkelig kontinuitet i forskningsprosjekter med lengre varighet, og dette gjelder også post.doc-stillinger. I tillegg kan det være krevende å argumentere for arbeidets midlertidige natur, selv om det fortsatt oppfattes som at det er hjemmel for dette innenfor rammen av tidsavgrensede prosjekter. Samtidig er det vel så mye *funksjonelle* behov og *kvalitet* som gjør at MatNat i større grad ønsker å ansette fast. Det rapporteres at kvaliteten på søkere til faste stillinger er noe høyere enn søkere til midlertidige stillinger, og særlig gjelder dette norske/skandinaviske søkere som er opptatte av jobbsikkerhet. Dette gjelder ikke i samme grad utenlandske forskere som gjerne er ute etter kortere opphold ved flere institusjoner for å bygge gode CV-er i et internasjonalt arbeidsmarked. Det er også slik at det har blitt mer naturlig for forskere og teknisk-administrativt ansatte å bli mer involvert i *søknader* om eksterntfinansiering. I disse tilfellene gir det også mer mening med faste ansettelser. For det fjerde argumenteres det med at det kan bli en annen balanse mellom vitenskapelig ansatte med et større fokus på eksterntfinansiering:

«Vi har så vidt begynt å lyse ut faste forskerstillinger. Det er et relativt nytt fenomen som henger sammen med å tenke virksomhet på litt nye måter – en matriseorganisasjon med tverrinstituttstatsningen. Her vil det bli flere forskere»²².

²² Intervju med fakultetsledelsen ved MatNat

Faste stillinger kan utgjøre en større risiko for institusjonen hvis eksterne midler skulle falle bort. Ifølge kvalifikasjonsprinsippet i statsansatteloven må en stilling utlyses fast eller midlertidig. I et tilfelle hvor finansieringen av en stilling er usikker kan det legges inn et forbehold i stillingsannonse om at ansettelse avhenger av at finansieringen går i orden. KMD opplyser at en slik fast stilling har det samme stillingsvernet enten stillingen er eksternt finansiert eller ikke. Det virker likevel som at UiO ønsker å synliggjøre at en fast stilling ikke nødvendigvis betyr full trygghet. Under gjengir vi et eksempel på en utlysning fra MatNat av en teknisk-administrativ stilling tilknyttet prosjekt med et finansieringsforbehold:



About the position

A 50 % position as Head Engineer, is available for a systems developer/sysadmin. The position will be part of the team of the national ELIXIR project, at the Oslo node, having office at Department of Informatics, University of Oslo. Starting date as soon as possible.

The position is permanent contingent to external funding.

The position will be located at the University of Oslo. There will also be possibilities for remote working parts of the time. Languages: Norwegian or English.

23

De tillitsvalgte vi snakket med var klar over at utlysningstekster som dette skriver inn et forbehold om finansiering. De foretrekker likevel denne løsningen framfor midlertidige ansettelser ettersom arbeidstakerne har bedre rettigheter sammenlignet med midlertidig ansatte. Som ved alle andre faste stillinger gjelder statsansattelovens generelle regler for oppsigelse eller ansettelsesvern.

Det historisk-filosofiske fakultetet (HF) har ikke den samme omfanget av eksterntfinansierte prosjekter, selv om det også utgjør en betydelig del av finansieringsgrunnlaget. Samtidig har HF samme utgangspunkt som alle andre fakulteter ved eksterne prosjekter. Hvis prosjektet overstiger 3 år er det åpenbart at nye arbeidstakere ansettes fast, med mindre stillingene er hjemlet av UH-loven. HR-avdelingen ved HF viser også til at de nå ønsker å ansette administrativt personell på prosjektene fast uansett. Flere av de eksterne prosjektene som HF har fått tilslag på har for eksempel både 5- og 10-årsperspektiver. Det som skiller HF fra MatNat er imidlertid behovet for små stillinger, noe som historisk har gjort at det har vært mange midlertidige stillinger, mange små stillingsbrøker (inkl. faste) og mange timelærere. Behovet for små stillinger kan knyttes til de mange såkalte «småfagene».

«HF har masse småfag som krever små brøker [...] språk, musikk [...] Du har timelærere, du har faste stillinger ned i 5-10 prosent». ²⁴

For noen år siden ble det gjort en opprydningsjobb på HF som gjorde at et antall arbeidstakere som hadde vært på midlertidige kontrakter over lengre tid ble tilbudt faste

²³ <https://www.jobbnorge.no/en/available-jobs/job/166550/head-engineer-systems-developer-elixir-infrastructure-project>

²⁴ Intervju med HR ved HF-fakultetet

stillinger, noe som typisk var faste lektorstillinger. Samtidig har de fleste av disse fått mindre stillingsbrøker.

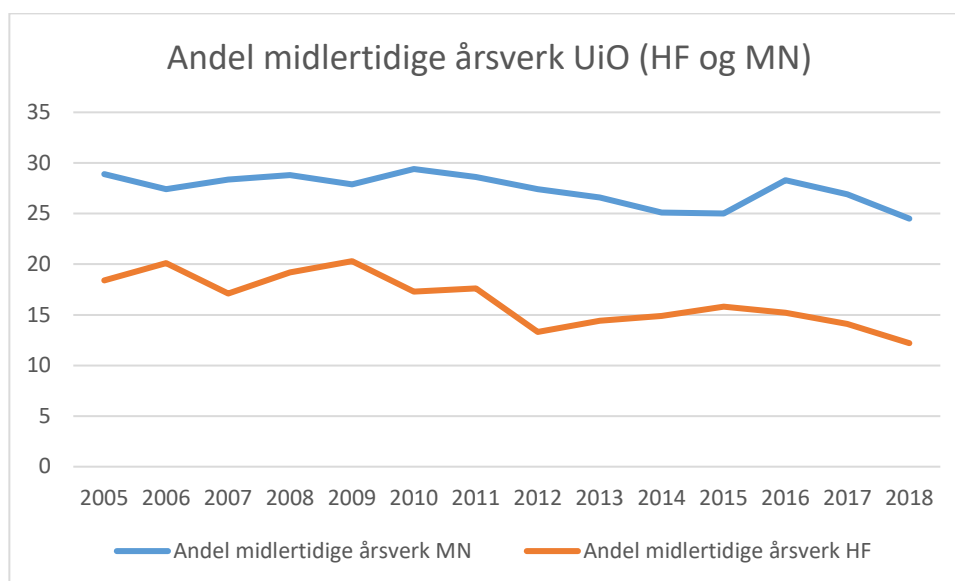
Statsansatteloven har ifølge HR-ledelse ved HF og en instituttleder ledet til en skjerping av ansettelsesrutiner. Spesielt gjelder dette overgangen fra 4 til 3 års begrensning for midlertidige ansettelse. Samtidig er det slik at både dette fakultetet og UiO sentralt startet arbeidet med å skjerpe inn på dette området før statsansatteloven trådte i kraft.

En instituttleder viser imidlertid til at det, spesielt for undervisning, er krevende å tenke at man skal klare å fylle behovet uten midlertidige ansettelse. Undervisning er koblet til basisfinansieringen som hvert fakultet og institutt mottar, og det ligger også politiske ønsker bak undervisningen som UiO skal tilby. For eksempel er språkundervisning noe som er delvis styrt. Språk preges også av trender, og det er ikke gitt at et språk som vies spesiell politisk oppmerksomhet alltid har høyest popularitet. Dette kan skape ubalanse mellom undervisningstilbud- og behov på en måte som kan gjøre midlertidige ansettelse mer aktuelle. Her kommer administrative ansettelse inntil 12 måneder inn som en mulighet. Som en instituttleder hevder: «Det er noen ganger vanskelig å få oversikten over både kortsiktige og langsiktige behov – og så gjøres det ad-hoc-løsninger [...] for å få en stabilitet». Den samme instituttlederen sier også at det er ønskelig å lyse ut stillinger, noe som de også har god erfaring med at gir bedre kandidater til stillingene. Utlysingsplikten kan også gjøre at man kan unngå usunne relasjoner mellom vitenskapelig ansatte og arbeidstakere som har kommet i et slags avhengighetsforhold til disse. Samtidig er det ikke alltid man rekker en utlysings- og ansettelsesprosess fordi behovene oppstår i løpet av kort tid. Det er for eksempel kort tid mellom man vet studentantall og semesterstart. Som HR-representant fra HF-fakultetet også viser til – formelle ansettelsesprosesser i UH-sektoren er komplekse og kan ta svært lang tid.

På spørsmål om hvilke effekter et generelt press på å få ned midlertidige ansettelse kan svaret i disse mer akutte tilfellene også være å ty til flere timelærere:

«Det kan flyte ut i flere timelærere, men vi prøver jo å redusere begge deler. Ha kontroll sånn at det ikke skjer unødvendig.»

Hvis vi ser på nivået av midlertidige ansettelse og utviklingen over tid for de to fakultetene ser vi at begge har hatt en nedadgående trend for andelen midlertidige årsverk de siste to årene.



Figur 27 Andel midlertidige årsverk HF og MatNat UiO 2005-2018

Tallene viser altså at 1 av 4 årsverk ved MatNat og ca. 1 av 8 årsverk ved HF er midlertidige i 2018. I tillegg kommer stipendiater, post-docer og andre timelønnede. Dette betyr at den stor del av arbeidskraften til enhver tid er midlertidige. Dette preger trolig arbeidsorganisasjonene. Over hele tidsperioden er det en svak tendens til reduksjon av midlertidighet på begge fakulteter, sterkest på HF. Begge fakulteter har hatt en reduksjon de siste 3 årene.

Drøfting ved UiO

Ifølge tillitsvalgte og HR sentralt på UiO har midlertidige ansettelser blitt drøftet fast siden 2015, altså samme år som UiO opprettet det partssammensatte «midlertidighetsutvalget».

Ifølge HR sentralt legger avdeling for personalstøtte fram en bestilling om at fakultetene skal drøfte midlertidighet tidlig i mars hvert år. Innen 1.mai blir drøftinger gjennomført på fakultetsnivået, og deretter løftes problemstillinger og dokumentasjon fra disse drøftingene opp til en sentral drøfting relativt kort tid etter dette²⁵.

Beskrivelsen støttes av HR på HF-fakultetet:

«Drøfting om midlertidighet [...] Vi har hatt det oppe mye med fagforeningene. Vi kaller inn systematisk hver vår [...] Da går vi gjennom tall på i stillingskategorier. Fagforeningene vil alltid ha bedre tall. Er sjeldent fornøyd utad»²⁶

Arbeidstakerorganisasjonene på UiO mener at drøftingene er en viktig del i å redusere midlertidigheten ved virksomheten:

«Ja, det er en forskjell [etter at drøftinger ble innført]. Jeg har vært med på drøfting siden 2015 [...] UiO har ligget foran [...] tjenestemannsorganisasjonene har jobbet for å få hjemler for hver enkelt midlertidig ansettelse, så kan vi raskt se hva som er lovhjemlet [...] vi går etter dette i sømmene, ser på oppgaver og stillingsplaner. Dette er veldig, veldig viktig. Etter drøfting på fakultetene har vi drøfting sentralt. Da kan vi komme med de store, vektige tilbakemeldingene»²⁷.

Drøftinger av midlertidige ansettelser er altså ikke noe nytt som kom etter statsansatteloven i 2017, men som startet med UiOs (og arbeidstakerorganisasjonenes) initiativer for å få ned midlertidigheten fra 2015. Denne prosessen har vært partssammensatt. Samtidig har økende krav til ekstern finansiering drevet opp midlertidighet i et noe lengre tidsperspektiv. Bedre planlegging av undervisning, økt vilje til å ta risiko, forbehold i utlysningstekstene og en større vilje/evne til å avslutte midlertidige arbeidsforhold i henhold til kontraktslengde er faktorer som kan bidra til en mer varig endring.

Tallene fra 2005 til 2018 viser svak reduksjon i andelen midlertidige ansettelser ved UiO, men man kan diskutere reduksjonens tempo og omfang. Det er det ikke opp til dette prosjektet å vurdere, vårt oppdrag er å evaluere effektene av lovendringene. Figur 27 viser en jevn nedgang i andelen midlertidige årsverk mellom 2005-2018, og en relativt tydelig nedgang mellom 2017 og 2018. Nedgangen i siste halvdel av perioden har imidlertid vært svakere enn i første del av perioden. Dette taler for å tilskrive lovendringen i seg selv en beskjeden betydning. Det er nærliggende å anta at reduksjonen i midlertidige ansettelser ved UiO ville fortsatt uavhengig av lovendringene. Samtidig kommer lovendringene som resultat av styringssignaler, politisk press, intern kritikk og erkjennelse av ulemper ved midlertidige ansettelser, både for arbeidstakere og arbeidsgivere. Selv om lovendringene er begrensede,

²⁵ Intervju med HR-avdelingen sentralt på UiO

²⁶ Intervju med HR-representant fra HF-fakultetet

²⁷ Intervju med hovedtillitsvalgt ved UiO

er det dermed sannsynlig at forholdene som ledet frem til lovendringen er de samme som har spilt en vesentlig rolle for reduksjonen i midlertidighet ved UiO.

7.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og har ansvaret for at Norge har et effektivt beredskaps-, ulykkes- og krisehåndteringsystem. Direktoratet har flere roller. For det første har DSB en *faglig rolle* på den måten at de skal være en rådgivende kompetanseinstans for ulike deler av samfunnet. På nettsiden heter det at DSB skal fungere som en kunnskapsbasert nasjonal *normgiver* på feltet. For det andre skal DSB ha en *iverksettende rolle* på den måten at direktoratet skal utføre vedtatt politikk på vegne av regjering og storting. Eksempelvis har direktoratet da ansvaret for gjennomføringen av vedtatte kampanjer for å sikre beredskap, eksemplifisert med kampanjen for å sikre proviantering og et minimum av beredskapsutstyr i norske hjem i 2018. For det tredje har DSB en *forvaltningsrolle* i at de skal forvalte lovgivning innen beredskapsområdet. DSB har også en *etatstyrerrolle* ved at de har ansvaret for å styre og følge opp ytre etat på beredskapsområdet. Et siste område er at DSB har ansvaret for tilstrekkelig telekommunikasjon gjennom et fungerende nødnett.

DSB har 4 operative avdelinger og 3 støttefunksjoner. De operative avdelingene har følgende ansvar:

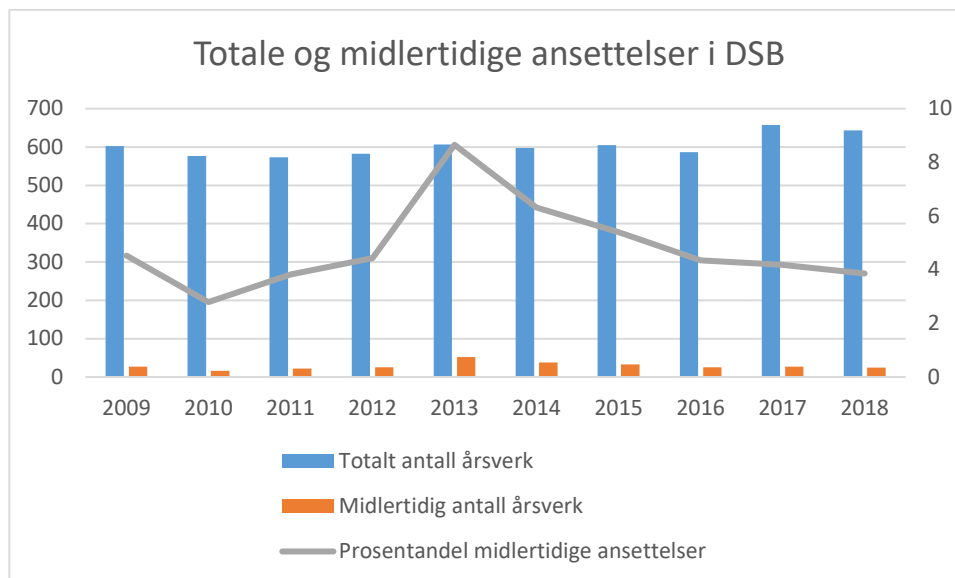
- Nasjonal, regional og lokal sikkerhet og beredskap,
- Brann- og elsikkerhet,
- Industri- og næringslivssikkerhet,
- Farlige stoffer og transport av farlig gods,
- Kritisk telekommunikasjonsinfrastruktur for nød- og beredskapsaktører,
- Produkt- og forbrukersikkerhet,
- Tilby operativ støtte under kriser innenfor samordning, forsterkning og faglig rådgivning
- Følge opp norske interesser og forpliktelser i arbeid på samfunnssikkerhetsområdet med internasjonale organisasjoner som EU, FN og NATO
- Etatsledelse av Sivilforsvaret

DSB har i underkant av 700 ansatte. Av disse arbeider om lag 300 ved hovedkontoret i Tønsberg. De øvrige ansatte jobber i avdeling for nød og beredskapskommunikasjon i Oslo og Moss, tilsynsregionene for eltilsyn, Norges brannskole, Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap, sivilforsvarsdistriktene og ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter.

Ansettelsespraksis

I vår gjennomgang av dokumentasjon om ansettelser i DSB finner vi at virksomheten i hovedsak benytter faste ansettelser. De siste 10 årene har andelen midlertidige årsverk ligget mellom 3% og 8%, altså en betraktelig lavere andel enn UiO. Andelen midlertidige økte noe fram til 2013 for så igjen å avta i 2016 tilbake til det samme nivået som i 2012. DSB har ikke kunnet forklare denne endringen, men det kan skyldes en sammenslåing som gjorde at det i

en kort overgangsperiode var behov for flere midlertidige ansettelser. Det har vært en liten reduksjon mellom 2017 og 2018, men den er marginal.



Figur 28 Totale og midlertidige årsverk DSB 2009-2018

Det var en økning i antall administrative midlertidige ansettelser fra 2017 til 2018, men det ser ikke ut til å ha gitt utslag på antall midlertidige årsverk. Totalt utgjorde midlertidige ansettelser og administrative ansettelser i 2018 35,6 årsverk, dvs 5,5% av alle årsverk i 2018. Dette er en reduksjon fra 6,5% i 2017. Det har altså vært en nedgang i både midlertidige ansettelser totalt og administrative ansettelser fra 2017 til 2018.

DSB har hatt en hjemmel i sitt personalreglement som tillater at administrative ansettelser kan gjøres for en periode på inntil 12 måneder. Det er ikke enighet mellom partene om nytt personalreglement, noe som har betydning for om varigheten (12 mndr) på administrative ansettelser kan videreføres. Uenigheten om personalreglementet har ikke sammenheng med midlertidige ansettelser, men minner oss om at det under arbeidet med statsansatteloven ble lagt vekt på muligheten for lokale tilpasninger. På tross av en desentralisert struktur må alle ansettelser (faste og midlertidige) vurderes av HR-avdelingen sentralt i DSB.

Fleksibilitetsbehov

DSB er både preget av stabilitet i forvaltning og tjenesteproduksjon og av tidsbegrensede og til dels eksterntfinansierte prosjekter. Oppgavene er i stor grad stabile, men myndighetene pålegger DSB tidvis spesielle oppgaver som defineres som prosjekter. Mest markant er opprettelsen av det nye nødnett som var et omfattende etableringsprosjekt over mange år med spesielle krav til kompetanse. Her ble det benyttet diverse midlertidige løsninger på et prosjekt som i ettertid viste seg å strekke mer ut i tid enn forutsett. Et annet eksempel er etablering av brannskolen i Nordland som fagskole. Dette krever ekstra innsats og spesiell kompetanse. Slike oppgaver har blitt løst gjennom overføring av personell, gjennom midlertidig ansettelser, gjennom innleie og ved kjøp av konsulenttjenester. Midlertidig ansettelser kan her eksempelvis være i form av innlån av personell med en spesiell kompetanse som får permisjon fra fast stilling i kommunalt brannvesen. Dette vil fremstå i tallgrunnlaget som økt midlertidighet uten at den midlertidiges ansettelsestrygghet svekkes. En annen sak er at denne type hospitering skaper et midlertidig behov i den faste stillingen som vedkommende kommer fra – i dette eksempelet det kommunale brannvesenet.

Opplevde endringer

En representant fra HR-avdelingen mener at reduksjonen i andelen midlertidige ansatte i DSB kan skyldes lovendringene, og at bortfallet eller endringer av enkelthjemler også kan gi dette resultatet. Tidligere var man friere i forhold til 4-årsregelen og en eventuell fast ansettelse, mens man nå må avslutte det midlertidige ansettelsesforholdet etter 3 år og så eventuelt lyse ut stillingen på nytt som fast.

Bortfallet av hjemmelen for å ansatte midlertidig når arbeidet «ennå ikke er fast organisert» (omorganiseringshjemmelen) vurderes også som disiplinerende fordi virksomheten nå må ta mer aktiv stilling til andre hjemler. Samtidig vil en slik hjemmel relativt lett kunne erstattes med hjemmelen for at arbeidet er av midlertidig karakter når det er behov. Dette fremkommer også av surveyen.

Samtidig framheves det at en annen forklaring er at det generelt sett foretas færre ansettelser som følge av lovendringene. Dette fører til at man er «mye mindre slepphendte» i beslutninger om midlertidige ansettelser. En generell betraktning som også kan knyttes til endringene i hjemmelsgrunnlagene er at det har blitt lettere for HR å være tydelig med hva som er lov og hva som ikke er lov.

En avdelingsleder viser til at usikkerhet rundt lengde på prosjekter og omorganiseringer og lokale arbeidsmarkeder uten mange kvalifiserte søkere har gjort at DSB i mange tilfeller har måttet kombinere midlertidige ansettelser med innleie/lån av arbeidstakere fra kommunal og privat sektor og kjøp av konsulenttjenester. På grunn av omorganisering av flere deler av virksomheten og generelle begrensninger i nyansettelser har det vært vanskelig å ansette fast, men dette har vært et dilemma fordi det var svært vanskelig å finne relevant kompetanse i arbeidsmarkedet som var villig til å søke midlertidige stillinger. I etterkant av en slik omorganisering kan virksomheten også se at prosjektet eller omorganiseringen har skapt et fast behov, slik at det beste hadde vært å utlyse fast i utgangspunktet. Sjansen for å tiltrekke seg riktig kompetanse hadde da sannsynligvis også blitt bedre. En måte DSB har løst midlertidige behov på uten å ansette fast er å hente inn arbeidstakere fra andre sektorer på det man kan kalle «hospitering». Dette kan for eksempel være kommunalt ansatte brannmenn som kan få midlertidige oppgaver gjennom DSB.

En tillitsvalgt peker på at innkjøp av konsulenttjenester også virker å være en måte virksomheten løser fleksibilitetsbehov på uten å måtte foreta midlertidige eller faste ansettelser, selv om behovet virker å være stabilt.

Fra operativt hold framstår muligheten til administrative ansettelser inntil 12 måneder som viktig.

Drøfting av midlertidige ansettelser

Etter statsansatteloven skal midlertidighet drøftes med tillitsvalgte minst en gang per år, og DSB har innført dette. HR-representanten peker på at drøftingene er disiplinerende på den måten at virksomheten må være tydelig på hvordan loven anvendes:

«Forskjellen er [...] nå blir vi virkelig sett i kortene [...] Vi har jo vårt system for å ajourføre ansettelsene, og vi må redegjøre for hver eneste ansettelse og hjemmelsgrunnlag».²⁸

Tillitsvalgte ønsker at lovendringene vil føre til flere faste ansettelser. Begge parter forventer således at drøftingsplikten vil føre til færre midlertidige ansettelser fremmes for ansettelsesrådet. Samtidig er det ikke gitt at antallet administrative ansettelser vil påvirkes av lovendringene ettersom det ikke er drøftingsplikt for disse. Tillitsvalgte ønsker drøftinger også

²⁸ Intervju med HR-representant

på administrative ansettelseer, og gir uttrykk for at det er lite transparens rundt behovet for disse.

I likhet med tillitsvalgte fra UiO erkjenner tillitsvalgte ved DSB at behovet for oppsigelser av faste ansatte ved bortfall av oppgaver kan øke. Ettersom DSB har mål om nedbemanning har ansettelsesbehovet vært begrenset siden lovendringen og det er dermed også vanskelig å spore kvantitative effekter av lovendringen.

Samlet sett virker det som at DSB har tatt inn over seg ønsket om reduksjon av antall midlertidige ansettelser. Lovendringene er behandlet i ledelsen, og det har blitt innført drøftinger rundt midlertidige ansettelser, selv om man kan sette spørsmålsteget ved potensielt ved disse diskusjonene når administrative ansettelser utgjør så mye som halvparten av alle midlertidige stillinger. Det uttrykkes fra arbeidsgiver en større bevissthet når saker fremmes for ansettelsesrådet og større årvåkenhet slik at midlertidige ansettelser termineres. Arbeidsgiver sier lovendringene skaper mer klarhet og at drøftingsplikten, utlysingsplikten og innstrammingen av begrunnelse for midlertidighet fremmer bedre ledelsespraksis.

Lengre, tidsbegrensede prosjekter hvor kompetansebehovet er spesielt utfordrende. Arbeidsgiver sier policy er under endring. Tallene understøtter dette. Hvilken sammenheng dette har med lovendringene er det vanskelig å fastslå, det kan også være andre faktorer som har bidratt. Det er også vanskelig å si hvilken lovendring som har hatt mest betydning. Hvis det er lovendringene som er den viktigste årsaken til nedgangen, så er inntrykket snarere at den overordnede målsettingen bak lovendringene sammen med 3-årsregel, drøftingsplikt og tilstramming i begrunnelse for midlertidig karakter som har virket.

7.3 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

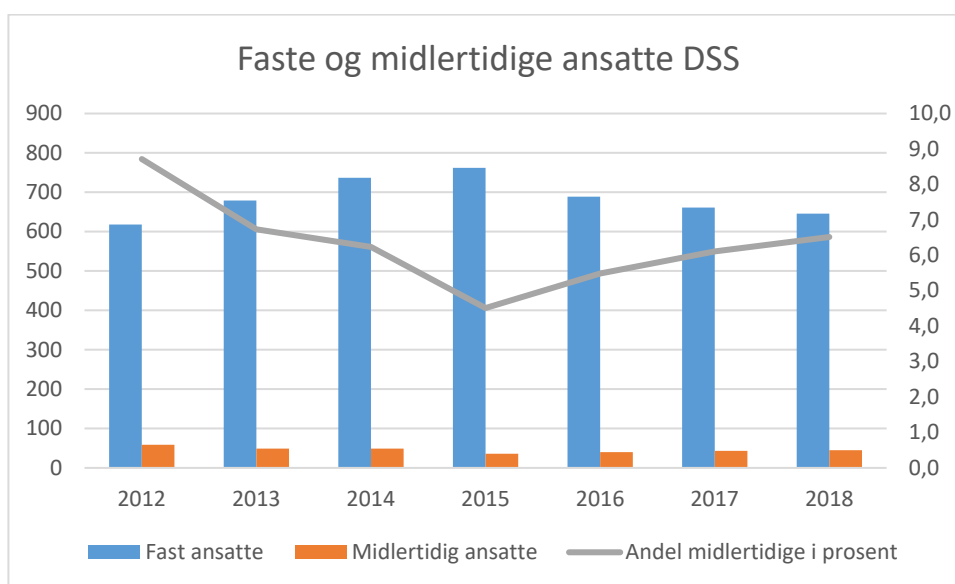
Om virksomheten

DSS er leverandør av sikkerhets-, fasilitets- og digitale tjenester til departementsfellesskapet. DSS har fem avdelinger som igjen er delt i seksjoner, totalt er det 26 seksjoner. Avdeling for virksomhetsstyring og anskaffelser inneholder seksjon for sikkerhets- og beredskap, planseksjon, seksjon for økonomistyring og seksjon for anskaffelser. Avdeling for kommunikasjon og HR har en HR-seksjon, en seksjon for arkiv, seksjon for bedriftshelsetjenester, seksjon for kundekontakt og kommunikasjon, seksjon for informasjonstjenester, samt Statens servicesenter i Engerdal. I Avdeling for digitale tjenester er seksjon for brukerservice, seksjon for IT-drift, seksjon for innholds- og medieproduksjon, seksjon for formidlings- og samhandlingstjenester, seksjon for prosjekt- og løsningsdesign, samt seksjon for porteføljestyling, strategi og kundekontakt. I Sikkerhetsavdelingen finner vi seksjon for lederstøtte, operativ sikringstjeneste, seksjon for spesialiserte sikringstjenester, seksjon for besøk og adgangskontroll og seksjon for teknisk sikring. I avdeling for Facility management finner vi seksjon for renhold og miljø, seksjon for miljø- og arealforvaltning, seksjon for logistikk og post, seksjon for nytt regjeringskvartal og seksjon for grafiske tjenester.

I antall ansatte dominerer sikkerhetstjenesten, men som vi ser over er tjenesten svært mangfoldig. DSS leverer sentralbordtjenester, understøtter departementenes anskaffelser, leverer logistikk- og posttjenester, grafiske tjenester, drift av IT-systemer og drift av 22. juli senteret. DSS leverer driftstjenester til prosjektet «Nytt regjeringskvartal» og har interne stabsfunksjoner knyttet til HR, økonomi og kommunikasjon. Dette store spennet av tjenester krever ansatte med svært variert kompetanse. Et viktig fellestrekk er at flere deler av tjenesten er døgnkontinuerlig og med store krav til gjennomføring på kort varsel. Oppgaver kan sjelden utsettes og oppgaver kommer til med kort leveringsfrist. I mange deler av tjenesten må

dessuten personellet ha sikkerhetsklarering som skjer i regi av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). En sikkerhetsklarering er en omfattende prosess som gjerne tar 3 måneder, noen ganger lengre tid. Kravet om sikkerhetsklarering er en viktig begrensning med tanke på muligheten til løse oppgaver gjennom innleie eller innkjøp/outsourcing av tjenester.

Samlet hadde DSS omlag 700 ansatte i 2018. Av disse var 93% fast ansatte. Ifølge dokumentasjonen vi har fått tilsendt har antall ansatte variert mellom 700 og 800 de siste 6 årene. Virksomheten befinner seg i Oslo, med unntak av en sentralbordtjeneste som ligger i Engerdal. Videre jobber nesten alle ansatte heltid. I tillegg til fast ansatte og ansatte på midlertidige kontrakter har DSS en pool av tilkallingsvikarer med sikkerhetsklarering som kan administrativt ansettes for korte perioder for å løse uforutsette behov. Etter 1.januar 2019 må tilkallingsvikarene ha kontrakt per oppdrag for ikke å falle innunder det nye forbudet mot ansettelse uten rett til lønn mellom oppdrag²⁹.



Figur 29 Faste og midlertidige ansatte i DSS 2012-2018

Observert ansettelsespraksis

Sikkerhetstjenesten (SAV) og Facility management (FM) har henholdsvis 180 og 120 ansatte. SAV især har stor turnover. SAV rekrutterer både personer under utdanning (f.eks. politistudenter) og personer uten formelle kvalifikasjoner. For en politistudent er dette arbeidet en ekstrajobb som ikke lenger er aktuell når vedkommende er ferdig utdannet og får jobb i politiet. DSS viser også til at disse personene som oftest ikke har ønske om fast tilknytning.

Rekrutteringen skjer ved to årlige utlysninger av faste stillinger. Tilgangen av søkere er god, men fordi flere faller fra i ansettelsesprosessen innstilles gjerne 20-30 personer i rangert rekkefølge. Underveis i rekrutteringsprosessen (som innbefatter sikkerhetsklarering og følgelig tar tid) kan flere falle fra, og man går da «nedover på listen». Oppfatningen har vært at kvalifikasjonsprinsippet er innfridd ved at søkere har konkurrert seg inn i en rangert liste én gang. Det vurderes som en unødig belastning for både søker og DSS og måtte gjennomføre konkurransen to ganger.

Virksomheten bruker kortvarige administrative ansettelser til å dekke opp for sykdom, permisjoner etc.

²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20172018/id2596670/sec6>

Fleksibilitetsbehov

Virksomhetens karakter i DSS skiller seg klart fra de to andre case-virksomhetene. DSS har et løpende rekrutteringsbehov samtidig som kravet til sikkerhetsklarering forsinket og øker usikkerheten ved rekrutteringsprosesser. DSS risikerer et økende bortfall av søkere på rangeringslisten etter hvert som tiden går. Krav om sikkerhetsklarering begrenser også muligheter for innleie/innkjøp av tjenester.

I et nytt regjeringkvartal ser DSS for seg at personellbehovet knyttet til vakt og renhold vil reduseres. Tidshorisonten er 2025, oppgavene er ikke av midlertidig karakter selv om de ikke er fast organisert innenfor denne tidshorisonten. DSS må derfor bemanne vakt- og renholdsoppgavene fast uavhengig av endringer som man forutser.

DSS uttrykker at en bokstavtro praktisering av utlysingskravet ikke tar tilstrekkelig hensyn til virksomheter av DSS type med stor turnover, omskiftelige behov og lave formelle kvalifikasjonskrav. Dersom en person har fått en midlertidig stilling i åpen konkurranse og har vist at han/hun fungerer godt i jobben, er det en tilstrekkelig dokumentasjon på vedkommendes kvalifikasjoner for en fast stilling.

Fungeringer i stillinger blir mye brukt. En person blir bedt om å fungere i en stilling på høyere nivå. Dette skaper en vakans som igjen løses med fungering og man får det som kalles kjedefungeringer. Fungeringer er en administrativ beslutning som fagforeningene ikke har drøftingsrett på. Fungeringer (og fungeringstillegg) kan også bortfalle ved administrative vedtak uten krav til begrunnelse. Fungeringer brukes istedenfor utlysning av stillinger. Det åpner for karriereveier internt, men disse er ikke åpent tilgjengelig for alle ettersom fungeringene besettes administrativt.

Hva betyr det for virksomheten?

Utlysningskravet skaper store utfordringer for DSS. De ser for seg flere og mer omstendelige rekrutteringsprosesser. Dette vil kreve mer personalressurser til rekruttering.

DSS ble spurt om de ikke som alternativ kunne utlyse flere faste stillinger. Det kunne vært aktuelt dersom 0-timers kontrakter hadde vært mulig. De ønsker imidlertid ikke å binde opp (overbooke) med kapasitet av økonomiske grunner.

Tidligere ble hjemmelen om at «arbeidet ikke er fast organisert» brukt ved en del tilfeller. Det å erstatte denne hjemmelen med «arbeid av midlertidig karakter» oppfattes mer begrensende for virksomheten.

En effekt av denne opplevde begrensningen i adgangen til å benytte midlertidige ansettelser gjør at DSS er mer restriktive i rekruttering mer generelt. Dette kan medføre økt belastning på eksisterende personell, for eksempel gjennom mer bruk av overtid.

«Vi blir mer forsiktige nå. Loven har kanskje ikke materielt endret seg mye, men holdningene endrer seg. Vi utsetter nå ansettelser på grunn av utlysingskravet. Betyr mer press på ansatte og mer overtid, fagforeningene reagerer.»³⁰

Der hvor det ikke kreves sikkerhetsklarering, kan økt innleie eller kjøp av konsulenttjenester være aktuelle alternativer.

DSS ser det ikke som ønskelig eller aktuelt å ansette mer fast for så å bruke oppsigelser ved bortfall av arbeid. Oppsigelsesprosessen omtales som krevende, og det kan få negative konsekvenser for arbeidsmiljøet. DSS anser det heller ikke som aktuelt å ansette flere i fast stilling for å ta høyde for fremtidige vikarbehov. Det oppfattes som et paradoks for DSS at

³⁰ Intervju med HR-representant, DSS

statlige virksomheter som får mindre faste oppgaver, samtidig skal ansette mer fast. En virksomhet som DSS preges nettopp av at mye av arbeidet «ikke er fast organisert», men hjemmelen for å ansette midlertidig etter denne hjemmelen er nå ikke lengre tilstede.

Tillitsvalgte i DSS uttrykte forståelse for arbeidsgivers utfordringer. Det ble uttrykt ønske om større frihet med hensyn til interne utlysninger. Tillitsvalgte oppfatter at manglende muligheter for interne utlysninger begrenser karrieremulighetene til egne ansatte.

Problemstillingen med (for mye) midlertidige ansettelser har etter det vi har inntrykk av ikke vært et kritisk tema i drøftinger mellom partene i DSS. Administrative ansettelser er også tatt opp i drøftingsmøtene. Drøftingsplikten antas ikke å få særlig virkninger.

Overgangen til 3 års regelen vil heller ikke få noen virkning, primært fordi slike lange engasjementer ikke har blitt benyttet i DSS. Utdannings- eller traineestillinger benyttes ikke.

DSS er en virksomhet hvor midlertidige ansettelser har vært begrenset, og slik sett vil neppe lovendringene påvirke antall midlertidige vesentlig. Det er i hovedsak lovendringen knyttet til utlysningskravet som begrenser muligheten til å videreføre rekrutteringsmodellen som har vært viktig for DSS. Utlysningskravet antas å ville medføre ekstra administrativt arbeid. Det uttrykkes også bekymring for at velfungerende ansatte på korttidskontrakter med begrensede formelle kvalifikasjoner (men med erfaring, f.eks. fra private vektertjenester) vil få problemer å konkurrere med eksempelvis politistudenter. Man risikerer dermed få inn mer arbeidskraft med kortsiktige tidshorisonter, noe som igjen skaper større behov for kontinuerlige utlysnings- og rekrutteringsprosesser.

8 Konklusjon og diskusjon

Den 1. juli 2017 trådte loven om statens ansatte mv. (statsansatteloven) i kraft i Norge, og erstattet med dette tjenestemannsloven. Blant elementene som har blitt endret i overgangen til ny lov er adgangen til midlertidige ansettelser i staten. I denne rapporten har vi vurdert hvilke effekter overgangen til statsansatteloven har hatt på midlertidige ansettelser og andelen midlertidige ansatte i staten. Vi har både vurdert isolerte effekter av konkrete lovendringer, samlede effekter av en rekke lovendringer, og sett på hvilke andre forhold som kan påvirke praksis og forventninger knyttet til midlertidige ansettelser i staten. Som nevnt i innledningen er det krevende å gjennomføre en streng effektanalyse av slike fenomener, og særlig fordi tiden som har gått siden 2017 er kort. I rapporten har vi derfor benyttet analytiske skiller mellom *forventede effekter* av lovendringene, *opplevde effekter* av lovendringene og om vi har kunnet *observere effekter*. Rapporten baserer seg på en kombinasjon av kilder. For det første har vi gjennomført intervjuer og møter med viktige arbeidstakerorganisasjoner. Vi har også trukket på samtaler og diskusjoner i prosjektets referansegruppe. For det andre har vi benyttet surveydata fra spørreundersøkelser som har gått ut til HR-representanter i statlige virksomheter i 2018 og 2019. For det tredje har vi foretatt casestudier av tre statlige virksomheter (Universitetet i Oslo, Direktoratet for Samfunnsikkerhet og Beredskap, samt Departementenes Sikkerhets- og Serviceorganisasjon), og i disse har vi snakket med sentrale HR-representanter, operative ledere og tillitsvalgte. For det fjerde har vi kunnet vurdere endringer i midlertidige ansettelser ut i fra *Arbeidskraftsundersøkelsen* (AKU).

I denne konklusjonen går vi først gjennom funn knyttet til de 9 konkrete lovendringene vi har blitt bedt om å vurdere. Deretter vurderer vi samlede effekter, og vi viser også observerte endringer fra AKU og casevirksomhetene. Til slutt diskuterer vi hvordan andre forhold kan påvirke graden av midlertidige ansettelser i staten. Et viktig skille i denne konklusjonen er mellom formelle effekter av lovendringene i seg selv, og de mer generelle effektene av en mer begrenset adgang til midlertidige ansettelser. Mange av enkeltlovendringene kan sies å gi generelle effekter, men det kan være vanskelig å skille hvilke endringer som kan tilskrives hver enkelt endring.

8.1 Isolerte effekter

- Den første lovendringen vi har sett på er statsansattelovens §9 første ledd, bokstav a). Denne innebærer at midlertidige ansettelser tillattes «når arbeidet er av midlertidig karakter». Formuleringen har erstattet tjenestemannslovens §3 nr. 2 a), at virksomheten kunne ansette midlertidig når en person «kun trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag». Vi mener at lovendringen har hatt en viss effekt.

Lovgiver forventer at endringen vil skape større klarhet rundt spørsmålet om hva som er midlertidig, mens hovedorganisasjonene mener det er vanskelig å si om endringen vil gi nevneverdige effekter. I surveyen kommer det fram at de fleste virksomhetene svarer at den nye bestemmelsen verken er enklere eller vanskeligere å bruke og at den verken virker innskrenkende eller utvidende på muligheten til å ansette midlertidig. Samtidig er det flere som mener endringen er en innskrenkning enn at den gir utvidet adgang til å ansette midlertidig. Tre fjerdedeler av de statlige virksomhetene forventer ingen endring i andelen midlertidig ansatte basert på endringen, men det er flere som svarer at det vil virke innskrenkende enn utvidende. I casevirksomhetene ser vi at dette er den vanligste hjemmelen å benytte etter innføringen av statsansatteloven (sammen med vikariatet). På Universitetet i Oslo er det en typisk hjemmel i forbindelse med tidsavgrensede forskningsprosjekter, mens det for DSB og DSS er mest typisk i forbindelse med spesielle oppgaver som defineres som prosjekter. Fra casevirksomhetene har vi inntrykk av at den nye

ordlyden krever noe mer gjennomtenkte begrunnelser for midlertidige ansettelser enn tidligere hjemmel. Etter lovendringen har vi også inntrykk av at en tolkning av «midlertidig karakter» ikke utelukkende kan knyttes til en avgrenset tidsrom, men også som at midlertidig opphopning av oppgaver kan være av midlertidig karakter.

I tjenestemannsloven kunne virksomheten ansette midlertidig når «arbeidet ennå ikke er fast organisert og det derfor er usikkert hvor mange tjenestemenn som trengs» §3 nr. 2 b). Dette er en hjemmel som typisk har kunnet bli benyttet i forbindelse med omstilling eller omlokalisering av statlige virksomheter. I statsansatteloven finnes ikke lengre denne hjemmelen. Lovgiver forventer at denne hjemmelen vil hindre uønsket bruk av midlertidighet, og dette ble delvis støttet av hovedsammenslutningene. Ut i fra surveyen ser vi at det er få virksomheter som mener at endringen i stor grad har ført til endret praksis, og nær halvparten av virksomhetene svarer at endringen ikke har ført til endringer i det hele tatt. Samtidig er større virksomheter (over 150 ansatte) mer påvirket av endringen, men ikke i veldig stor grad. Casestudiene gir oss et inntrykk av at denne hjemmelen har blitt benyttet i ulik utstrekning av ulike typer virksomheter. For eksempel benyttet ikke en stor statlig virksomhet som Universitetet i Oslo denne hjemmelen i tiden forut for lovendringen. Virksomheter som DSB og DSS har imidlertid benyttet hjemmelen i forbindelse med omstillinger og sammenslåinger, og særlig DSS uttrykker at de savner hjemmelsmuligheten etter at lovendringen trådte i kraft. DSB vurderer bortfallet av lovhjemmelen som disiplinerende for virksomheten fordi virksomheten må ta mer aktiv stilling til om det er grunnlag for midlertidige ansettelser. Samtidig har vi også fått inntrykk av at hjemmelen relativt lett kan erstattes med hjemmelen for at arbeidet er av midlertidig karakter. Dette fremkommer også av surveyen.

Etter statsansatteloven kan virksomheten ansette midlertidig «for praksisarbeid» etter § 9 andre ledd, bokstav c). Konkret innebærer lovendringen at det også åpnes for å ansette «trainee», i tillegg til aspirant eller elev ved etatskole. Dette var også hjemlet i Tjenestemannsloven § 3 nr. 2 d). Fra surveyen kan vi ikke se at det er spesielt vanlig at statlige virksomheter ansetter personer i praksisarbeid. 12% av virksomhetene planlegger å ansette minst en trainee i løpet av 2019, 4% planlegger å ansette aspiranter og 1% elever ved etatsskole. 18% har planer om å ansette i en annen type praksisarbeid. Over to tredeler av virksomhetene planlegger ingen slike ansettelser eller svarer at de ikke vet. Ingen av casevirksomhetene vurderer lovendringen som spesielt relevant, og innebærer ingen vesentlige endringer for dem.

Den fjerde paragrafen vi har blitt bedt om å vurdere er at statsansatteloven viderefører adgangen til midlertidige utdanningsstillinger under §9 første ledd, bokstav d), noe som tilsvarer tjenestemannsloven §3 nr. 2 e). Ifølge surveyen ser det ikke ut til at videreføringen av muligheten til å ansette midlertidig i utdanningsstillinger har medført særlige endringer for statlige virksomheter. Så godt som alle virksomhetene mener at videreføringen ikke medfører noen endring. Dette bildet bekreftes av casevirksomhetene.

Tjenestemannsloven §10 hjemlet at tjenestemenn med mer enn fire års sammenhengende midlertidig ansettelsestid ga stillingsvern som fast ansatt. I statsansattelovens §9 tredje ledd slås det fast at midlertidig ansatte skal anses som fast ansatte etter tre års sammenhengene midlertidig ansettelse. I kapittel 4 omtalte vi at lovgiver og hovedorganisasjonene forventer at denne endringen vil føre til færre midlertidige ansettelser. I surveyen ble statlige virksomheter i et åpent spørsmål spurt om hvordan endringen fra fire til tre år betyr for deres rekrutteringspraksis. Blant virksomhetene som svarte, svarte flertallet at dette ikke vil ha noen betydning for

dem. Samtidig var det en del som svarte at endringen medfører at de må være mer oppmerksomme på lengden av midlertidige ansettelse, og at det innebærer en strengere praksis rundt midlertidighet. Konkret svarte noen at det innebærer at de lyser ut kortere midlertidige stillinger, og heller vurderer faste ansettelse om de har behov for noen til å jobbe utover tre år. Fra casestudiene får vi også inntrykk av at regelen har virket disiplinerende på den måten at virksomheten må være oppmerksomme på et tidligere tidspunkt.

En annen hjemmel det er knyttet forventninger til fra lovgiver og hovedorganisasjonene er drøftingsplikt. I tjenestemannsloven var det ingen spesifikk lovbestemmelse knyttet til drøfting av midlertidige ansettelse, men etter statsansattlovens §9 andre ledd skal virksomhetene drøfte bruken av midlertidige ansettelse med tillitsvalgte minst en gang per år. Samtidig var det slik at flere statlige virksomheter, inkludert vår casevirksomhet Universitetet i Oslo, gjennomførte slike drøftinger før det ble lovpålagt. I surveyen ser vi at andelen virksomheter som har slike hatt drøftinger med de tillitsvalgte om bruken av midlertidige ansatte har økt fra 2017 til 2018, og at dette spesielt gjelder for departementer, fylkesmenn og UH-sektoren/forskningsinstitutter. Det er flere blant de største virksomhetene som sier de har gjennomført slike drøftinger i 2018, enn blant mindre virksomheter. Før drøftingene utarbeidet nær 9 av 10 virksomheter (som hadde drøftinger) en oversikt over midlertidighet i egen sektor. Halvparten av virksomhetene som hadde gjennomført drøftinger hadde hatt forberedende møter med de tillitsvalgte og 30% hadde gjennomført møter med (operative) ledere. Virksomheter i UH-sektoren sier oftere at de benytter tallgrunnlag om midlertidig i saksforberedelse til drøftinger enn andre statlige virksomheter. Virksomheter i UH-sektoren sier også oftere at de vil utarbeide analyser av midlertidighet i virksomhetene. Fra casestudiene ser vi at både ledere og tillitsvalgte forventer at drøftingsplikten kan føre til færre midlertidige ansettelse. Samtidig er det ikke gitt at antallet administrative ansettelse vil gå ned ettersom det ikke er drøftingsplikt for disse. I en av virksomhetene ønsker tillitsvalgte også drøftinger på administrative ansettelse, og gir uttrykk for at det er lite transparens rundt behovet for disse.

Etter statsansattloven §10 andre ledd, skal ikke lengre Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenne åremålsstillinger for øverste leder i virksomheten. Ansvarer gjelder nå for det aktuelle departementet som oppretter åremålsstillingene. Ifølge surveyen av statlige virksomheter ser vi at 8% av virksomhetene sier de mener at lovendringen gjør det enklere å bruke åremål som ansettelsesform, mot 1% som tror det blir vanskeligere. De fleste mener at lovendringen ikke har noen konsekvens, eller er usikre på konsekvensen, og nesten ingen virksomheter tror at lovendringen medfører endring i deres praksis med åremål. Ingen av casevirksomhetene mener endringen vil være vesentlig for dem.

Innleiebestemmelsene videreføres fra tjenestemannsloven (§3 a) til statsansattloven (§11) og forutsetter særskilte avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Verken lovgiver eller hovedorganisasjonene hadde forventninger om endringer på dette punktet, noe som heller ikke er overraskende gitt at det er en videreføring. De færreste av virksomhetene i surveyen mener at lovendringene knyttet til bruk av innleie medfører endring i virksomhetens praksis, og det samme inntrykket har vi fra casevirksomhetene.

Den siste endringen er vesentlig, og det knyttes tydelige forventninger fra lovgiver og hovedsammenslutningene til at den skal virke begrensende på midlertidige ansettelse. Etter tjenestemannsloven kunne de som tidligere hadde vært midlertidig

ansatte gå over til fast stilling uten utlysning. Statsansattelovens kvalifikasjonsprinsipp (§3) innebærer imidlertid at alle ledige stillinger må lyses ut, med mindre det er snakk om administrative ansettelser under 6 måneder, eller inntil 12 måneder hvis det gis anledning til dette i virksomhetens personalreglement. Basert på svarene fra survey vil vi gå ut i fra at endringen vil gi betydelig effekt på sikt. Praksisen med å lyse ut midlertidige stillinger med mulighet for fast ansettelse har vært ganske vanlig i statlige virksomheter, og tre av ti virksomheter med over 150 ansatte svarer at det var ganske vanlig å lyse ut på denne måten, og omkring halvparten svarer at det er noe de gjorde av og til. På spørsmålet om det blir lettere eller vanskeligere å rekruttere godt kvalifiserte arbeidstakere når de ikke lengre kan ansette midlertidige administrativt i fast stilling svarer en overvekt av virksomhetene at det vil bli vanskeligere. Dette gjelder i større grad for de store statlige virksomhetene. Samtidig er det ikke gitt at endringen vil påvirke antallet eller andelen midlertidige ansettelser. De fleste virksomhetene forventer ingen endring som følge av at utlysningsplikten skjerpes. For en virksomhet som UiO innebærer utlysningsplikten potensielt et betydelig merarbeid i ansettelsesprosesser, men det er samtidig viktig for en slik institusjon å trekke til seg de beste søkerne, også til midlertidige stillinger. Et inntrykk som ble formidlet fra UiO var imidlertid at midlertidige stillinger er noe mer attraktive for utenlandske søkere (forskere), mens norske/skandinaviske søkere til akademiske/teknisk-administrative stillinger i større grad er opptatte av faste stillinger. Generelt er inntrykket vårt at utlysningskravet vil skape rom for flere faste stillinger på UiO. En statlig virksomhet som DSS er ikke fornøyd med utlysningsplikten, og dette skyldes både at turnoveren er høy i denne virksomheten, og at kravet til sikkerhetsklarering kompliserer rekrutteringsprosessen. DSS uttrykker at utlysningskravet ikke tar tilstrekkelig hensyn til virksomheter av DSS type med stor turnover, omskiftelige behov og lave formelle kvalifikasjonskrav. I casestudiene har vi også fått inntrykk av at utlysningsplikten i noen tilfeller kan skape «skinnutlysninger», hvor utlysningen skreddersys kandidater som tidligere ville fått administrativ fast ansettelse.

8.2 Samlede effekter og observerte endringer i midlertidighet

I denne delen av konklusjonen ser vi både på hvordan virksomhetene ser på samlede effekter av lovendringene og om vi kan se endringer i andelen midlertidig ansatte i staten før og etter lovendringen trådte i kraft.

60% av virksomhetene svarer at antallet midlertidige ansatte var omtrent uendret fra 2016 til 2018. 21% svarer at det var færre midlertidige i 2018 og 8% at det var flere midlertidige. 11% av virksomhetene svarte at de ikke vet. Blant de minste virksomhetene er det relativt liten forskjell på andelen virksomheter som sier at de har fått flere midlertidige (8%) og færre midlertidige (11%), mens differansen er størst for de mellomstore virksomhetene. I denne gruppen mener 21 prosent at det har blitt færre midlertidige stillinger.

Hvordan ser så de *observerte* endringene ut? Basert på midlertidighetsandelen i AKU er det ikke grunnlag for å si at overgangen til statsansatteloven har hatt umiddelbar effekt på den totale andelen midlertidige tilsatte i staten i forhold til andre sektorer. En mer finmasket analyse av *hva slags typer* midlertidige ansettelser viser en viss utvikling i den perioden vi studerer. Statistiske analyser viser at det var signifikant færre midlertidige i *engasjementer* i perioden etter statsansatteloven ble innført, enn i perioden før (1. kvartal 2015 til 2. kvartal 2017). Nedgangen i engasjementer begynte imidlertid allerede i 2015, og fortsatte frem til lovendringen. Deretter holdt tallet seg stabil fram til det var en viss økning igjen i siste kvartal 2018. Det er derfor vanskelig å se at nedgangen i midlertidige engasjementer har direkte med lovendringen å gjøre.

I en virksomhet som Universitetet i Oslo ser vi at andelen midlertidige (unntatt utdanningsstillinger som Ph.D., Post.Doc, spesialistkandidat og vitenskapelig assistent) har sunket fra 25 prosent i 2010 til 17 prosent i 2018. I denne perioden har den største nedgangen vært mellom 2012 og 2013, og fra 2017 til 2018. I DSB ser vi at virksomheten i all hovedsak ansetter fast, og at midlertidighetsandelen har ligget mellom 3% og 8%. Vi ser ingen vesentlig nedgang i forbindelse med statsansatteloven. DSS har også hatt en lav andel midlertidige, og vi kan ikke se en vesentlig endring i andelen midlertidige.

Blant virksomhetene som rapporterer om flere midlertidige i 2018 enn i 2016 (11 virksomheter), svarer 9 a at det skyldes endrede behov i virksomheten. Blant dem som rapporterer om færre midlertidige svarer 6 av 30 virksomheter at det i hovedsak skyldes lovendringen.

Om lag 25 prosent av virksomhetene forventer færre midlertidige ansettelser de kommende årene, og det er særlig de største statlige virksomhetene og virksomheter i UH-sektoren som forventer nedgang. Blant casevirksomhetene vi har besøkt forventer UiO en nedgang i antall midlertidige, mens DSB og DSS ikke gir inntrykk av at nivået kommer til å gå betraktelig ned. En viktig begrunnelse for dette er at andelen midlertidig ansatte allerede er lav i disse virksomhetene. UiO har på sin side et eksplisitt mål om å ansette mer fast, både av hensyn til politiske prioriteringer, og av hensyn til institusjonelle endringer i måten virksomheten opererer i bidragsmarkedet for eksterne midler på den ene siden, og kvalitet og kontinuitet på den andre.

Presentert for en hypotetisk situasjon med økt arbeidsbelastning, er det flest virksomheter i surveyen som sier at de oftere enn før vil prioritere vekk de minst viktige oppgavene, og flytte på ansatte internt. Over halvparten av virksomhetene ser for seg at ansatte må jobbe mer fleksibelt, mens en tredjedel vurderer det slik at overtid med lønnskompensasjon vil bli mer aktuelt. Casevirksomhetene bekrefter også inntrykket av at en mer restriktiv adgang på midlertidige ansettelser ikke bare kan skape flere faste stillinger, men skape et større press på eksisterende, faste ansatte. Utlysningskravet nevnes ofte i denne sammenhengen fordi de administrative kostnadene ved midlertidige stillinger (tid og ressurser) går opp. Nær halvparten av de statlige virksomhetene i surveyen svarer dessuten at de i større grad enn tidligere vil kjøpe konsulenttjenester. Dette er også noe vi ser i DSB og DSS. Presset på de fast ansatte og de reduserte mulighetene til å ansette midlertidig kan føre til mer kjøp av konsulenttjenester, og dette er en mer sannsynlig variant enn å leie inn arbeidskraft.

En annen mulig effekt av endringene i adgangen til midlertidig ansettelse er at de statlige virksomhetene i større grad benytter mulighetene de har for oppsigelser. Dette kommer både fram i de innledende samtalene vi har hatt med referansegruppa til prosjektet og i samtaler med hovedsammenslutningene. Selv om oppsigelser ikke er ønskelig, mener hovedsammenslutningene at fast ansettelse uansett er å foretrekke. Dette kommer også fram i casestudiene. De tillitsvalgte ved UiO anerkjenner muligheten for oppsigelser ved bortfall av arbeidsoppgaver. Samtidig er ikke oppsigelser grunnet bortfall av oppgaver noe nytt ved en slik institusjon. I likhet med tillitsvalgte fra UiO erkjenner tillitsvalgte ved DSB at behovet for oppsigelser av faste stillinger ved bortfall av oppgaver kan øke. HR-representanter fra DSS er imidlertid ikke av den samme oppfatningen ettersom de mener det vil skape mer frustrasjon i organisasjonen.

8.3 Hva kan påvirke effekten av statsansattelovens regler for midlertidige ansettelser?

En lov for ulik tjenesteproduksjon og forvaltning?

Vi har i liten grad berørt at statlige virksomheter har ulike behov og institusjonelle forutsetninger for midlertidige ansettelser. På mange måter har UH-sektoren midlertidighet innebygd i sin produksjon. En stor andel av stillingene er i sin karakter midlertidige, og hjemles av en annen lov – UH-loven. På den andre siden finner vi DSS med en helt annen tjenesteproduksjon. Her skal det leveres døgnkontinuerlige tjenester av arbeidskraft i en organisatorisk kontekst preget av høy turnover og krav til kontinuerlig omstilling.

ABE-reformen

Som vi nevnte innledningsvis i denne rapporten skjer lovendringene i en tid da offentlig sektor berøres av andre endringsprosesser. Flere informanter peker på ABE-reformen. Det årlige kuttet i bevilgninger til statlig virksomhet skaper etter hvert utfordringer for virksomhetene. De må tilpasse seg en framtid hvor det må forventes årlige kutt som hovedsakelig må tas på lønnsbudsjettet. Dette påvirker ansettelsespolitikken. Flere informanter pekte på at ABE-reformen var viktigere for vurderinger, planlegging og begrunning av ansettelser enn lovendringene.

En politisk prosess som allerede var i gang?

Både AKU-tallene og casestudiene antyder at presset på å redusere andelen midlertidige ansettelser i staten startet før lovendringene trådte i kraft, og det er grunn til å tro at (de begrensede) effektene vi ser like mye skyldes dette som de faktiske lovendringene. UiO satte for eksempel ned et eget midlertidighetsutvalg allerede i 2015, og ut i fra surveyen virker det også som at andre virksomheter i UH-sektoren har tatt tak i problematikken i større grad enn andre statlige virksomheter forut for 2015. Dette er heller ikke overraskende gitt at UH-sektoren har langt høyere grad av midlertidighet enn andre virksomheter i staten, og at det har vært et betydelig politisk press på å få ned denne midlertidigheten.

Et HR-perspektiv, et driftsperspektiv og to fagforeningsperspektiver

Gjennom intervjuene får vi fram ulike perspektiver på effekter av lovendringene. Fra HR-hold har lovendringene fordeler fordi det skaper klarhet i hva som er innenfor/utenfor lovbestemmelsene. HRs oppgave er å sørge for at personalbehandlingen skjer i henhold til lovverket. HR har selvsagt blikk for virksomhetens totale situasjon, men hvis lovbestemmelser brytes, er det gjerne HR som får ansvaret. Sitter man med ansvaret for operativ drift er det overordnede formålet å løse oppgavene, ikke å følge lovbestemmelsene. Disse lederne har interesse av handlingsrom og ikke nødvendigvis klarhet. Muligheten for dette kan begrenses av økt klarhet i loven.

Hovedsammenslutningene har vært opptatte av å få ned andelen midlertidige årsverk, primært fordi de ser på midlertidighet som en svekkelse av arbeidstakers rettigheter. Som helhet vil norske arbeidstakere svekke sin forhandlingsmakt dersom midlertidigheten brer om seg. Hovedsammenslutningene uttrykker mindre bekymring over risikoen for en noe mer «hardhendt» oppsigelsespraksis. Det uttrykkes også liten bekymring for interessen til de midlertidige ansattes mulighet til å komme over i fast stilling. Det settes ikke spørsmål ved kvalifikasjonsprinsippet selv om man ser at det kan få negative virkninger for enkelte. Lokale fagforeningsrepresentanter virker derimot noe mer opptatt av negative virkninger for midlertidig ansattes konkurransekraft i kampen om faste stillinger. For faste kan dessuten en viss grad av midlertidighet være å foretrekke hvis disse fører til noe mindre arbeidsbelastning for de faste.

Referanser

- Alison LB, Francesconi M and Frank J. (2002) Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends? *The Economic Journal* 112: 189-F213.
- Allen J and Henry N. (1997) Ulrich Beck's Risk Society at Work: Labour and Employment in the Contract Service Industries. *Transactions of the Institute of British Geographers* 22: 180-196.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2018) Prop.73 L (2017-2018). Endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20172018/id2596670/>
- Bergene, AC. (2015) Prinsipper og praksis: Erfaringer med tjenestemannsloven. *AFI-rapport 2015:11*. <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Prinsipper-og-praksis>.
- De Witte H and Näswall K. (2003) 'Objective' vs 'Subjective' Job Insecurity: Consequences of Temporary Work for Job Satisfaction and Organizational Commitment in Four European Countries. *Economic and Industrial Democracy* 24: 149-188.
- Funnell SC and Rogers PJ. (2011) *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*: Hoboken: John Wiley & Sons.
- Hansen PB and Underthun A. (2019) The formation and destabilization of the standard employment relationship in Norway: The contested politics and regulation of temporary work agencies. In: Hvid HS and Falkum E (eds) *Work and wellbeing in the Nordic countries: Critical perspectives on the world's best working life*. London: Routledge, 320-338.
- Kalleberg AL. (2000) Nonstandard Employment Relations: Part-Time, Temporary and Contract Work. *Annual Review of Sociology* 26: 341-365.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017a) Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven). LOV-2017-06-16-67. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017b) Prop. 94 L (2016-2017). Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-94-l-20162017/id2547960/sec2>.
- Kunnskapsdepartementet. (2018a) Lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven). Sist endret 01.08.2018. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15>.
- Kunnskapsdepartementet. (2018b) Stillingsstruktur ved universiteter og høyskoler. Rapport fra ekspertgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet. Ledet av Professor emeritus Arild Underdal. In: Kunnskapsdepartementet (ed). <https://www.regjeringen.no/contentassets/718a967d80c74517a38f6dba7e61e524/2018-05-08-utvalgsrapport.pdf>.
- Nergaard K. (2018) Tilknyningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport. *Fafo-rapport 2018:38*. Oslo: Fafo

Regjeringen. (2015) Ansettelsesforhold i staten: Rapport fra Tjenestemannslovutvalget. 18. desember 2015.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a43ce15b40c945fa93a026ce3d187a54/151552-kmd-rapport.pdf>.

Scherer S. (2004) Stepping-Stones or Traps?: The Consequences of Labour Market Entry Positions on Future Careers in West Germany, Great Britain and Italy. *Work, Employment & Society* 18: 369-394.

Vosko LF. (2000) *Temporary work: The gendered rise of a precarious employment relationship*. Toronto: University of Toronto Press.

Vosko LF. (2009) Less than adequate: regulating temporary agency work in the EU in the face of an internal market in services. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2: 395-411.

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

93 29 80 30

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no