

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Vår saksbehandler	Kopi til	Vår dato	Vår referanse	Deres referanse
Andrea Mandt		12.11.2021		21/3031-18

Høringsvar til forslag om unntak fra kravet om offentlig utlysning av ledige stillinger i staten

Viser til høringsnotat datert 12.8.2021 fra Kommunal- og moderniserings departementet med forslag til to endringer i *forskrift til lov om statens ansatte*. Begge forslagene gjelder unntak fra kravet om offentlig utlysning i *lov om statens ansatte mv.* (statsansatteloven).

Den ene bestemmelsen skal gi arbeidsgiver mulighet til å tilby fast stilling uten utlysning til ansatte som har konkurrert seg til en midlertidig stilling. Det andre forslaget er et unntak fra kravet om offentlig utlysning ved midlertidig ansettelse i inntil to år av personer som Arbeids- og velferdsetaten har innvilget midlertidig lønnstilskudd.

Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har om lag 380 000 medlemmer fordelt på 13 medlemsforbund i offentlig og privat sektor. Unio takker for muligheten til å komme med innspill.

1. Innledning

Fast ansettelse er hovedregelen i staten, jf. statsansatteloven § 9 (1). Det er bred politisk enighet om at denne hovedregelen kommer både virksomhetene, arbeidstakerne og samfunnet til gode. Fast ansettelse sikrer både ansatte og virksomhetene kontinuitet og forutsigbarhet. Den nye regjeringen har i Hurdalsplattformen uttalt at de ønsker å begrense midlertidighet og bruk av deltid i offentlig sektor.

Ved ansettelser i staten skal ledig stilling lyses ut og den best kvalifiserte søkeren skal tilbys stillingen jf. statsansatteloven §§ 4 og 3. Dette er grunnprinsipper som sikrer konkurranse om ledige stillinger og etterlevelse av kvalifikasjonsprinsippet. Kvalifikasjonsprinsippet bygger på forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, rettferdighet og saklighet. Prinsippet bidrar til å sikre tillit og legitimitet til ansettelser i staten. Prinsippet skal også motvirke at det blir tatt usaklige og utenforliggende hensyn ved ansettelser.

Midlertidige ansettelser er mest utbredt i offentlig sektor der andelen er om lag 11 prosent, mot 6-7 prosent i privat sektor (NOU 9/2021: 121). Høyest er bruken innen deler av universitets- og høyskolesektoren. Også fra politietaten meldes det fra våre forbund om utstrakt bruk av midlertidig stillinger som blir besatt gjennom administrative ansettelser uten prosess. Det er i hovedsak yngre arbeidstakere som har en midlertidig ansettelse, og det er noen flere kvinner enn menn. Midlertidig ansatte opplever stor usikkerhet om framtidig ansettelse og uforutsigbarhet. Midlertidighet skaper også praktiske utfordringer som å ta opp

boliglån og det kan virke risikabelt å kombinere med familieliv. De har også noe svakere tilknytning til arbeidsplassen og noe mindre selvbestemmelse enn fast ansatte (NOU 9/2021:232).

Da statsansatteloven ble vedtatt i 2017, var det et uttalt mål å redusere andelen midlertidige ansettelser i staten. Unio mener det er viktig at prinsippet om fast ansettelse ikke forringes gjennom flere unntak enn nødvendig.

2. Overgang fra midlertidig til fast stilling

Kravet om utlysning av ledig stilling har i dagens regelverk ingen unntak for midlertidig ansatte som har konkurrert seg til stillingen. Departementet argumenterer for at regelverket bør ha noe fleksibilitet for å gi arbeidsgiverne handlingsrom i tilsettingsprosesser. Virksomhetene melder om merarbeid og ønsker å forenkle ansettelsesprosessene. Forslaget om unntak fra offentlig utlysning fremmes med betingelse at den midlertidige stillingen har vært utsatt for konkurranse og tilsatt gjennom vedtak i ansettelsesrådet.

Forslaget fremmes med ytterligere betingelser og forutsetninger. Det finnes flere hjemler for unntak fra kravet om fast ansettelse i statsansatteloven. Unntaket fra utlysning som foreslås gjelder kun midlertidighet etter statsansattlovens § 9 bokstav a (arbeid av midlertidig karakter), b (vikariat) eller e (uforutsett behov). Det er også en forutsetning at det ansettes i samme stilling som man har vært ansatt midlertidig. Det må komme frem av utlysningsteksten at det er mulighet for fast ansettelse. Unntaket gjelder ikke ansettelse i lederstillinger.

Kvalifikasjonsprinsippet og søkergrunnlag

Hensynet til kvalifikasjonsprinsippet veier tungt. Unio viser til at kvalifikasjonsprinsippet bevist ble styrket i statsansatteloven. Den tidligere åpningen i tjenestemannsloven om unntak fra regelen om offentlig utlysning ved fast ansettelse av en midlertidig ansatt ble ikke videreført i statsansatteloven, nettopp med begrunnelsen av at man ville styrke kvalifikasjonsprinsippet. Noen av våre forbund melder om at de i sitt personalreglement etter Tjenestemannsloven hadde en slik åpning, og at dette var en ordning som fungerte bra ved at ansettelsesrådet fortsatt var den avgjørende myndighet, slik det nå også foreslås.

Departementet argumenterer for at offentlig utlysning er sikret gjennom tilsettingsprosessen som ligger til grunn for den midlertidige ansettelsen. Kravet om offentlig utlysning henger tett sammen med kvalifikasjonsprinsippet. Målet er å tiltrekke seg de best kvalifiserte søkerne. Spørsmålet er om det ville vært et annet søkergrunnlag om stillingen ble lyst ut som fast i utgangspunktet.

Søkergrunnlaget til midlertidige stillinger er ofte mer begrenset enn til faste stillinger. Dersom en midlertidig stilling lyses ut uten signal om at det kan være mulighet for at den blir fast, er det sannsynlig at noen kvalifiserte søkere vil avstå fra å søke i motsetning til hvis det signaliseres at det er mulighet for fast stilling. Et mer begrenset søkergrunnlag innebærer at kvalifikasjonsprinsippet uthules. Det er derfor en sentral forutsetning at det fremgår i utlysningsteksten at det kan bli mulighet for fast ansettelse. Unio mener dette ikke er tilstrekkelig for å sikre seg de best kvalifiserte kandidatene, og mener søkermassen ville vært en annen om det ble lyst ut en fast stilling i utgangspunktet.

Departementet skriver videre at de kan miste gode kandidater som søker seg videre til andre stillinger og at dagens regelverk kan hindre intern mobilitet og karriereutvikling. Det er ikke fremlagt noen dokumentasjon på at dette faktisk er tilfelle i de statlige virksomhetene.

Unio er kritisk til hvordan departementet kan argumentere for at arbeidet er av midlertidig karakter hvis det samtidig fremgår at det er muligheter for fast stilling, når unntaket skal gjelde omgjøring i *samme* stilling. Det er en iboende motsetning i forslaget og grunnlaget for midlertidigheten som ikke omhandles i høringsnotatet.

Unio er bekymret for at muligheten for fast tilsetning rutinemessig tas med i utlysningsteksten og at det ikke vurderes særskilt i det enkelte tilfellet. Forslaget omtaler ikke hvordan man skal sikre at dette ikke gjøres.

Nedgang i administrative ansettelser

Departementet skriver videre at forslaget i tillegg vil kunne redusere virksomhetene sin praktisering av administrative ansettelser uten utlysning, siden man i noen tilfeller vil kunne lyse ut midlertidige stillinger som kan bli faste.

Unio stiller spørsmål ved argumentasjonen. Adgangen til administrative ansettelser er begrenset i tid med inntil ett år og er hjemlet i et uforutsett behov. Situasjoner som utløser behovet for en administrativ ansettelse, krever ofte rask tilgang på arbeidskraft da det oppdukkende behovet haster. Det vil i mange tilfeller ikke være tid til å kjøre en åpen rekrutteringsprosess til en midlertidig stilling. Muligheten til å tilsette fast uten offentlig utlysning vil ikke være til stede. Det er viktig å understreke at bruken av administrative ansettelser skal være knyttet opp til et uforutsett behov, ikke at virksomhetene skal spare tid og ressurser på ansettelsesprosess. Unio mener bruken av administrative ansettelser burde reduseres gjennom å praktisere regelverket etter intensjonen.

Tilsetning i lederstillinger

Unio er enig i at unntaket fra offentlig utlysning ikke kan gjelde lederstillinger og at kavet til konkurranse er særlig sterkt ved lederrekruttering. Dette både av tillitshensyn, men også av hensyn til lederen som blir tilsatt slik at det ikke kan stilles spørsmål ved om beste kvalifiserte er tilsatt på bakgrunn av manglende prosess.

Prosess og tillitsvalgtes rolle

Unio får tilbakemelding fra noen av våre forbund om at en ansettelsesprosess til fast stilling etter at det har vært en ansettelsesprosess i forbindelse med en forutgående midlertidighet, i noen tilfeller er en skinnprosess. Det er kvalifikasjonsprinsippet som gjelder og det skal mye til for å konkurrere ut en som allerede har sittet i stillingen eller at kravene til kvalifikasjoner blir tilpasset vedkommende. Unio mener uheldige prosesser må unngås. Det finnes imidlertid mekanismer i avtaleverket for å motvirke skinnprosesser som bør fremheves fremfor å endre rammeverket. Her har tillitsvalgte en viktig rolle gjennom å uttale seg om utlysningsteksten slik at det ikke blir skreddersøm til den midlertidige ansattes kvalifikasjoner, jf. Hovedavtalen i staten § 31 nr 3.

Unntaket om utlysning skal hverken være noen plikt for arbeidsgiver eller rett for arbeidstaker. Det er opp til arbeidsgiver å vurdere om den midlertidige ansatte skal tilbys fast ansettelse. Departementet understreker i høringsnotatet at beslutningen om fast ansettelse må tas på saklig grunnlag og unngå usaklig forskjellsbehandling.

Høringsnotatet sier ikke noe om hvordan virksomhetene kan sikre at slike utenforliggende hensyn ikke tas. Unio mener unntaket svekker arbeidstakers trygghet og forutsigbarhet med hensyn til framtidig ansettelse og at unntaket kan oppfattes som en forlenget prøvetid for den som er midlertidig ansatt. Beslutningen om videre tilsetning foretas uten noen prosess og tillitsvalgte ikke koblet på. Tillitsvalgte har en viktig kontrollfunksjon for å sikre likebehandling i tilsettingsprosesser og sørge for at kvalifikasjonsprinsippet følges. For å unngå usaklig forskjellsbehandling, kan arbeidsgiver med fordel involvere tillitsvalgte igjennom drøfting, før beslutningen om en stilling skal unntas offentlig utlysning, tas.

Forslaget om unntak har mange forbehold og forutsetninger som tilsier at det er rom for feil anvendelse i virksomhetene. Unio mener forslaget har en stor svakhet i at det ikke omtaler hvordan medbestemmelse skal kobles på praktiseringen. I henhold til statsansatteloven § 9 (2) skal arbeidsgiver i virksomheten minst en gang årlig drøfte bruken av midlertidige ansettelser med de tillitsvalgte, inkludert grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser. Unio mener det, som et minimum, naturlig hører med til en slik drøfting å

diskutere hvor mange som har fått overgang fra midlertidig til fast stilling og ulike problemstillinger knyttet til praktisering av lovverket.

Tidligere unntak i tjenestemannsloven åpnet for at virksomhetene kunne fastsette unntak for offentlig utlysning i personalreglementet. Tillitsvalgte har forhandlingsrett på personalreglement etter hovedavtalen, som gav en god sikkerhetsventil dersom praktiseringen ikke fungerte hensikten. Statlige virksomheter er ulike og har ulike behov. Utfordringene med midlertidighet i UH-sektoren illustrerer dette. Muligheten i tjenestemannsloven ivaretok de statlige virksomhetenes ulike behov på en god måte. Unio mener forslaget om å legge dette inn som et generelt unntak er å gå for langt. Forslaget er ikke balansert nok i hensynet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Konklusjon

Unio mener forslag til unntak er strid med målet om å redusere midlertidig ansettelse og utfordrer hovedregelen om fast ansettelse. Ved å senke skrankene for midlertidig ansettelser, frykter Unio en ny hovedregel om ansettelse midlertidig med mulighet for fast ansettelse. Forslaget framstår som en forlenget prøvetid med uklare kriterier. Endringsforslaget innebærer en svekkelse av grunnprinsippene for ansettelser i staten.

Unio vektlegger at kvalifikasjonsprinsippet svekkes ved at grunnlaget for rekruttering til en fast stilling ikke ivaretas godt nok.

Unio ser noen av fordelene som begrunner forslaget, men mener fordelene ikke veier opp for de negative virkningene. Forslaget legger for stor vekt på ønsket om å spare tid og ressurser ved å ikke lyse ut en stilling på nytt og er ikke balansert nok i hensynet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Tillitsvalgtes rolle er ikke tydeliggjort. Forslaget har mange avgrensinger og forbehold, og Unio mener det vil bli krevende for virksomhetene å praktisere slik unntaket er ment. Tidligere åpning i tjenestemannsloven var en åpning partene ved enighet kunne innta i personalreglementet, mens her er dette utelukkende underlagt arbeidsgivers styringsrett.

3. Lønnstilskudd

Inkluderingsdugnaden er et felles samfunnsoppdrag for å få flere i jobb. Staten skal gå foran i dugnaden og har som mål at minst 5 prosent av nyansatte i staten skal ha nedsatt funksjonsevne eller ha stått ufrivillig utenfor arbeidslivet over lengre tid av ulike årsaker. Unio har bidratt til dugnaden sammen med partene i arbeidslivet.

Unio mener det er viktig å legge til rette for et inkluderende arbeidsliv der målet er å begrense antallet som faller utenfor arbeidslivet. Forslag til unntak fra kravet om offentlig utlysning ved midlertidig ansettelse i inntil to år av personer som Arbeids- og velferdsetaten har innvilget midlertidig lønnstilskudd, vil kunne øke arbeidsdeltakelsen gjennom et mer inkluderende arbeidsliv. Unio er derfor positiv til tiltak som bidrar til at andelen som står ufrivillig utenfor arbeidslivet.

Selv om dette unntaket vil gi mer midlertidighet, mener Unio at hensynet til inkludering veier tyngre. Unntaket som foreslås er avgrenset i varighet og for en begrenset krets av personer og Unio er enig i at dette ikke er et betydelig inngrep i kvalifikasjonsprinsippet.

Unio understreker viktigheten av å fortsette arbeidet med å understøtte virksomhetene med å videreutvikle rekrutteringspraksisen for å ta i bruk kompetansen til personer med funksjonsnedsetting eller som har stått ufrivillig lenge utenfor arbeidslivet. God opplæring av partene som deltar i en rekrutteringsprosess er en forutsetning.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef



Andrea Mandt
seniorrådgiver