

Til Universitetsstyret
Fra Universitetsdirektøren

Sakstype: Diskusjonssak
Møtesaksnr.: D-sak 3
Møtenr.: 2/2015
Møtedato: 10. mars 2015
Notatdato: 27. februar 2015
Arkivsaksnr.: 2015/1404
Saksbehandler: Roger Markgraf-Bye og Wenche Hanneborg

Høring om endringer i regler for fortrinnsrett – forslag til endring av § 7 nr 2 bokstav b i forskrift til tjenestemannsloven

Henvisning til lovverk, plandokumenter og tidligere behandling i styret:
Tjenestemannslovens forskrifter

Hovedproblemstillinger i saken:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår å gjøre unntak fra fortrinnsretten for eksternt finansiert undervisnings- og forskningspersonale, gjennom endringer i forskrift til tjenestemannsloven. Formålet er å legge til rette for større bruk av fast tilsetning på eksternt finansierte prosjekter.

I vedlagte utkast til høringsuttalelse støtter UiO initiativet, men etterlyser tydeliggjøring og presisering på flere områder. Forslaget innebærer at eksternt finansierte forskere ikke skal ha fortrinnsrett til «ordinære undervisnings- og forskerstillinger». Det er en stadfesting av den praksis UiO har hatt lenge, idet vi har lagt til grunn at forskere ikke kan hevde fortrinnsrett til førsteamanuensisstilling fordi det ville innebære avansement i stillingshierarkiet.

I utkastet til høringsuttalelse tas det forbehold om at prosjektmedarbeidere må unntas fra enhver form for fortrinnsrett. Departementet begrenser unntaksforslaget til «ordinære undervisnings- og forskerstillinger», og mener at de aktuelle arbeidstakerne derimot skal ha fortrinnsrett til «andre typer stillinger» (KMDs brev s 3). UiO påpeker at fortrinnsrett da fortsatt kan sette kvalifikasjonsprinsippet ut av kraft, og dermed begrense arbeidsgivers handlingsrom ved rekruttering. UiO reiser videre spørsmål ved at forskriftsforslaget utvider fortrinnsretten til også å omfatte midlertidig tilsatte, som ikke har den rettigheten med dagens regulering. Utkastet til høringsuttalelse etterlyser for øvrig presisering av vilkåret om at oppdraget skal være finansiert av eksterne kilder for å unntas fra fortrinnsrett.

Avdeling for personalstøtte er kjent med at NTNUs og UiBs merknader til forskriftsendringer i stor grad tilsvarende de som er foreslått i UiOs høringsutkast.




Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
universitetsdirektør


Irene Sandlie
personaldirektør

Vedlegg:

- Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 20. januar 2015 med forslag til forskriftsendring
- Utkast til høringsuttalelse fra UiO datert 19. februar 2015



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref	Vår ref	Dato
	14/6909-3	20.01.2015

Høring - forslag til endring av § 7 nr. 2 bokstav b i forskrift til tjenestemannsloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender med dette på alminnelig høring et forslag om endring av § 7 nr. 2 bokstav b i forskrift til tjenestemannsloven. Bestemmelsen omhandler fortrinnsrett for undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert.

Lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) inneholder i § 13 nr. 4 en hjemmel for Kongen til å fastsette ved forskrift nærmere regler om fortrinnsrett. Samme paragraf inneholder bestemmelser både om såkalt "intern fortrinnsrett", dvs. fortrinnsrett til annen passende stilling i virksomheten (arbeidsgivers plikt til å forsøke omplassering før oppsigelse) og såkalt "ekstern fortrinnsrett", dvs. fortrinnsrett til annen passende stilling i staten. Paragrafen inneholder dessuten enkelte nærmere vilkår for disse to typene av fortrinnsrett.

Forskrift av 11. november 1983 nr. 1608 til tjenestemannsloven inneholder i § 7 nærmere regler om fortrinnsrett. Tjenestemannsloven § 13 nr. 4 bestemmer at det ved forskrift kan fastsettes at fortrinnsretten ikke skal gjelde den som blir sagt opp fra nærmere bestemte stillinger, og at den heller ikke skal gjelde ved tilsetting i nærmere bestemte stillinger.

I forskriften § 7 nr. 2 bokstav b sies det:

"Fortrinnsrett etter § 13 kan ikke gjøres gjeldende av:

...

b) midlertidig tilsatt undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert."

Postadresse
Postboks 8004 Dep
NO-N-0030 OSLO
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
<http://www.kmd.dep.no/>

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 858

Arbeidsgiverpolitisk
avdeling

Saksbehandler
Espen Gaard
22 24 48 33

I forskriften fra 1983 var bestemmelsen opprinnelig begrenset til midlertidig tilsatt forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert. Ved en revisjon av forskriften i 1995 ble det vurdert om bestemmelsen skulle gjelde generelt for midlertidig tilsatt tjenestemann som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert. Et slikt forslag ble sendt på høring, men møtte noe motstand i høringsrunden. Departementet vurderte saken slik at det er visse betenkeligheter med at alt personale av denne typen ikke skulle kunne gjøre gjeldende fortrinnsrett. Tjenestemenn som tilsettes for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert vil normalt være tilsatt på tidsavgrensede kontrakter, og dermed fratru uten oppsigelse med hjemmel i tjenestemannsloven § 7 nr. 2. En eventuell fortrinnsrett vil derfor normalt kun være aktuell ved oppsigelse i kontraktsperioden, eller ved oppsigelse etter at vedkommende har mer enn fire års sammenhengende tjeneste og har oppnådd stillingsvern/oppsigelsesvern. Denne gruppen tjenestemenn er gjennom sin arbeidsavtale kjent med at oppdraget som utføres er avhengig av eksternt finansierte midler som kan bortfalle, deres tilsetting vil også kunne være foretatt uten at stillingen er kunngjort og de normale tilsettingsprosedyrer er fulgt. Disse tjenestemenn er derfor i en annen stilling enn ordinært tilsatte tjenestemenn. Departementet fant i 1995 likevel ikke å foreslå en bestemmelse som ville frata alt midlertidig tilsatt personale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert, fortrinnsrett. Dette ville ha medført en dyptgripende endring, og omfanget av stillinger som var eksternt finansierte, var den gang økende.

Etter innspill fra det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble imidlertid forskriftsbestemmelsen endret, slik at fortrinnsretten ble avskåret for midlertidig tilsatt undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert. Årsaken til dette var at det hadde blitt stadig vanskeligere å skille klart mellom undervisningspersonale og forskningspersonale i slike tilfelle, og det var derfor et klart behov for en presisering av bestemmelsens virkeområde.

En stor andel av midlertidig tilsatte i faglige stillinger ved universitetene er tilsatt på prosjekter med eksternt finansiering. For å legge til rette for større bruk av faste tilsetninger også på eksternt finansierte oppdrag som har en viss varighet, har Kunnskapsdepartementet nå foreslått en endring av bestemmelsen om unntak fra fortrinnsrett. Dette bør etter Kunnskapsdepartementets mening omfatte både fast og midlertidig tilsatt undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert. Forslaget vil kunne føre til at virksomhetene blir mindre tilbakeholdne med å tilsette fast i eksternt finansierte stillinger, når det ikke her skilles mellom faste og midlertidige.

Da det alltid bør være konkurranse om de ordinære undervisnings- og forskerstillingene, bør det videre etter Kunnskapsdepartementets mening ikke kunne hevdes fortrinnsrett til slike stillinger, med mindre man allerede er tilsatt i ordinære undervisnings- og forskerstillinger. Tilsatt undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert kan, som nevnt ovenfor, være tilsatt uten vanlig kunngjøring og tilsettingsprosedyre ellers. Begrunnelsen kan være at det er ønskelig å rekruttere raskt eller at man ønsker en spesiell person til å utføre et prosjekt. Dette personale bør imidlertid ikke kunne hevde fortrinnsrett til denne typen stillinger. For å opprettholde og øke kvaliteten på norsk forskning og høyere utdanning, er det ønskelig at tilsetninger i ordinære undervisnings-

og forskerstillinger foretas etter bred utlysning og påfølgende vurdering, slik at det ulovfestede kvalifikasjonsprinsippet blir fulgt. Undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert bør imidlertid ha vanlig fortrinnsrett til andre typer stillinger enn undervisnings- og forskerstillinger.

Kunnskapsdepartementet antar at en endring av forskriften til tjenestemannsloven vil kunne føre til at flere som er tilsatt på eksternt finansierte prosjekter får fast tilsetting, samtidig som kvaliteten på høyere utdanning blir sikret.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender på denne bakgrunn på alminnelig høring følgende forslag til ny § 7 nr. 2 bokstav b i forskrift til tjenestemannsloven:

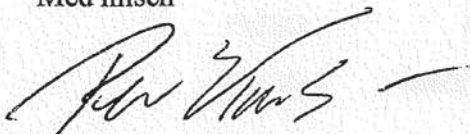
"Fortrinnsrett etter § 13 kan ikke gjøres gjeldende av:

...

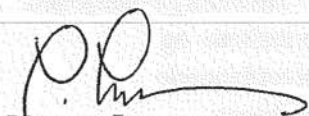
b) undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert til ordinære undervisnings- og forskerstillinger."

Vi ber om høringsinstansenes merknader innen 15. april 2015.

Med hilsen



Per Kristian Knutsen (e.f.)
kst. statens personaldirektør



Yvonne Larssen
avdelingsdirektør

Kopi til:

Statsministerens kontor

Postboks 8001 Dep

0030 OSLO

Adresseliste

Arbeids- og sosialdepartementet	Postboks 8019 Dep	OSLO
Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet	Postboks 8036 Dep	OSLO
Finansdepartementet	Postboks 8008 Dep	OSLO
Helse- og omsorgsdepartementet	Postboks 8011 Dep	OSLO
Justis- og beredskapsdepartementet	Postboks 8005 Dep	OSLO
Kulturdepartementet	Postboks 8030 Dep	OSLO
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	OSLO
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	OSLO
Samferdselsdepartementet	Postboks 8010 Dep	OSLO
Forsvarsdepartementet	Postboks 8126 Dep	OSLO
Kunnskapsdepartementet	Postboks 8119 Dep	OSLO
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	OSLO
Utenriksdepartementet	Postboks 8114 Dep	OSLO
Olje- og energidepartementet	Postboks 8148 Dep	OSLO
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Stat	Postboks 9232 Grønland	OSLO
UNIO - Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede	Stortingsgt. 2	OSLO
Akademikerne	Fridtjof Nansens plass 6	OSLO
LO Stat	Møllergata 10	OSLO

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Dato:
Deres ref.:14/6909
Vår ref.:2015/1404
Saksbehandler: R.Markgraf-Bye/W. Hanneborg

UTKAST 19.2.2015

Høring – forslag til endring av § 7 nr 2 bokstav b i forskrift til tjenestemannsloven

UiO viser til brev av 20. januar 2015 fra KMD, hvor departementet ber om innspill til forslag om endring av § 7 nr 2 bokstav b i forskrift til tjenestemannsloven. Vi registrerer at formålet er å legge til rette for større bruk av faste tilsetninger, gjennom å gjøre unntak fra fortrinnsretten for eksternt finansiert undervisnings- og forskningspersonale.

Forslaget innebærer at eksternt finansierte forskere ikke skal ha fortrinnsrett til «ordinære undervisnings- og forskerstillinger». Det er en stadfesting av den praksis UiO har hatt lenge, idet vi har lagt til grunn at forskere ikke kan hevde fortrinnsrett til førsteamanuensisstilling fordi det ville innebære avansement i stillingshierarket.

UiO støtter KMDs initiativ til å begrense adgang til fortrinnsrett, fordi den ordningen setter kvalifikasjonsprinsippet ut av kraft. Det fratrar arbeidsgiver muligheten til å rekruttere den høyest mulige kompetanse, og er dermed en alvorlig og reell barriere i forhold til å innfri målsettinger om økt faglig kvalitet i virksomheten. Vi er også enig i at bortfall av fortrinnsrettsordningen kan stimulere til mer fast tilsetning på langvarige eksternt finansierte prosjekter, fordi risiko for utilsiktede konsekvenser begrenses. Det betinger imidlertid at prosjektmedarbeidere unntas fra enhver form for fortrinnsrett, og så vidt vi forstår er det ikke realiteten i KMDs forslag. UiO vil i den forbindelse reise følgende spørsmål knyttet til forskriftsforslaget:

- **Hva innebærer det at arbeidstakerne skal ha fortrinnsrett til «andre typer stillinger»?**

Forskriftsforslaget begrenser unntaket fra fortrinnsrett til «ordinære undervisnings- og forskerstillinger». KMD presiserer i sitt brev at de aktuelle arbeidstakerne derimot skal ha fortrinnsrett til «andre typer stillinger» (s 3), og spørsmålet blir da hvilke typer stillinger det er ment å omfatte.

Tjml § 13 nr 1 forutsetter at fortrinnsrett bare kan gjøres gjeldende til stilling som er å anse som «passende», men begrepet «passende» kan bli gjenstand for vidtrekkende fortolkning. KMD tar i sitt brev ikke forbehold om at fortrinnsrett kun kan anvendes på stillinger med tilsvarende karakter som den stilling arbeidstakeren opprinnelig hadde. Vilkåret i tjml § 13 nr 3 er bare at «tjenestemannen har de nødvendige faglige og personlige egenskaper for stillingen», og kvalifikasjonsnivå er i forarbeider



definert til " *det som må anses som normalt eller gjennomsnittlig for vedkommende stilling*" (Ot.prp. nr. 49 2004-2005 s. 224). Dette kan tolkes som at en arbeidstaker kan gjøre krav på enhver ledig stilling som vedkommende fyller formelle kvalifikasjonskrav til. Eksempelvis kan en forsker i prinsippet fylle formelle minimumskrav til en administrativ eller en teknisk stilling, og dermed påberope fortrinnsrett. For de fleste forskere vil det neppe inngå i personlige karriereplaner, men kan blant annet benyttes som midlertidig løsning i påvente av ny forskerstilling.

UiOs bekymring er dermed at fortrinnsrett til «*andre typer stillinger*» kan skape forventninger om vidtrekkende nedslagsfelt for kartlegging av alternativer, og også gi betydelig tvisterisiko.

- **Hva er «ordinære» undervisnings- og forskerstillinger?**

UiO har langvarig praksis for at en forsker ikke kan hevde fortrinnsrett til førsteamanuensisstilling, fordi det ville innebære avansement i stillingshierarkiet.

Forslaget til forskrift slår fast at det ikke kan kreves fortrinnsrett til «*ordinære undervisnings- og forskerstillinger*», men konkretiserer ikke hvilke stillinger som defineres som «*ordinære*», dvs er omfattet av unntaket fra fortrinnsrett.

UiO tar for gitt at de tradisjonelle kombinerte stillingene, dvs førsteamanuensis og professor, er «*ordinære*» undervisnings- og forskerstillinger. Vi er derimot usikre på om begrepet også inkluderer andre stillinger på hovedtariffavtalens lønnsplan for undervisnings- og forskerstillinger (l.pl.17.510), som blant annet omfatter førstelektor og universitetslektor.

Det kan også være ulike oppfatninger av om stillinger på forskerlønnsplanen (l.pl 90.400) er å definere som «*ordinære*» undervisnings- og forskerstillinger. Med prinsippet om forskningsbasert undervisning vil kombinerte stillinger være hovedløpet i stillingsstrukturen, og det kan forstås som at rene forskerstillinger faller utenfor. Hvis forslaget ordlyd tolkes slik vil forskere kunne kreve fortrinnsrett til andre forskerstillinger, og da undergraves intensjonen med forskriftsendringen.

- **Hvorfor utvides fortrinnsretten til også å gjelde midlertidig ansatte?**

Midlertidig ansatte i eksternt finansiert undervisnings- og forskerstilling er med gjeldende regulering unntatt fra fortrinnsrett. Oslo Tingrett har bekreftet at unntaket også gjelder såkalt «intern fortrinnsrett», jf dom av 12. september 2014 hvor retten la til grunn at «*forskriftens § 7 nr 2 uttrykkelig unntar midlertidig tilsatt forskningspersonale på eksternt finansiering fra den interne fortrinnsretten i lovens § 13 første ledd*».

Når KMD nå foreslår fortrinnsrett til andre typer stillinger enn ordinære undervisnings- og forskerstillinger, så gjøres det ikke noe unntak for midlertidig ansatte. Forslaget betyr da i realiteten at adgangen til fortrinnsrett utvides til å omfatte flere arbeidstakere enn i dag. Konsekvensen for arbeidsgiver kan bli ytterligere innskrenket handlingsrom ved rekruttering, og UiO har vanskelig for å se begrunnelsen bak en slik endring.

Den foreslåtte utvidelse av fortrinnsretten harmonerer ikke med formålet om å legge til rette for flere

faste tilsetninger. Slik forslaget er utformet, vil det fremdeles være en reell og viktig forskjell om man ansettes midlertidig eller fast. Hvis arbeidsgiver har hjemmel for å ansette midlertidig vil stillingsvern og dermed fortrinnsrett ikke inntre (i de fleste tilfeller) før etter fire års sammenhengende ansettelse. For fast tilsatte vil stillingsvern oppnås fra første tilsetningsdag. Fast tilsatte oppnår intern fortrinnsrett senest etter ett års ansettelse og ekstern fortrinnsrett etter to års ansettelse. Hvor arbeidsgiver har valgt mellom å tilsette fast eller midlertidig, fremstår det som klart at midlertidighet vil bli valgt ved det foreliggende forslag om å utvide fortrinnsretten for midlertidige tilsatte.

Den eneste reelle måten å oppnå formålet om mer fast tilsetning, er å unnta eksternt finansiert undervisnings- og forskningspersonale fra all fortrinnsrett.

- **Hvordan skal «eksternt finansiert» defineres?**

UiO vil benytte anledningen til å etterlyse presisering av vilkåret om at oppdraget skal være finansiert av eksterne kilder for å unntas fra fortrinnsrett. Siden skillet mellom fast og midlertidig tilsetning i henhold til forslaget ikke lenger er en relevant problemstilling, og at det normalt ikke volder store problemer å identifisere hvem som er undervisnings- og forskningspersonale, blir vilkåret «*oppdrag som er eksternt finansiert*» det eneste gjenstående vilkår av reell betydning. Det oppfordrer til en nærmere presisering av vilkåret.

Begrepet ”*eksternt finansiert*” er ikke definert i forskriftsbestemmelsene. Daværende Administrasjonsdepartementet uttalte i forbindelse med kongelig resolusjon av 15. desember 1995 at: ”*Med eksternt finansiert personale forstås tjenestemenn som er midlertidig tilsatt i en virksomhet for å utføre oppdrag som helt ut, eller i det alt vesentlige, finansieres ved inntektsføring fra en annen virksomhet*”. Konkretisering av hva som utgjør ”*vesentlig*” del av finansieringen vil imidlertid være skjønnsmessig, og det gir usikker rettsstilling.

UiOs anbefaling

At arbeidstakere i eksternt finansierte forsknings- og undervisningsstillinger gis fortrinnsrett til andre typer stillinger tjener etter UiOs syn verken arbeidstaker- eller arbeidsgiverinteresser. Å bli omplassert til oppgaver som ikke har forskningsmessig karakter gir neppe noen karrieremessig verdi for en forsker. For arbeidsgiver vil det avskjære rekrutteringsmessig handlingsrom, og undergrave premisset om at kvalifikasjonsprinsippet skal være styrende ved tilsetning, uavhengig av stillingskategori. Samtidig innebærer det fremlagte forslaget at fortrinnsretten utvides til også å omfatte midlertidig tilsatte.

Dersom fortrinnsrett fortsatt kan påberopes, frykter UiO at verdien av forskriftsendringen svekkes betydelig. Realisering av formålet om økt bruk av faste tilsetningsforhold i eksternt finansierte prosjekter forutsetter etter vårt syn unntak fra enhver form for fortrinnsrett. Med henvisning til det vil UiO sterkt anbefale at forskriftens § 7 nr 2 bokstav b gis følgende ordlyd:

«*Fortrinnsrett etter § 13 kan ikke gjøres gjeldende av:*

b) undervisnings- og forskningspersonale som er tilsatt for å utføre oppdrag som er eksternt finansiert»

Gunn-Elin Aa Bjørneboe
universitetsdirektør

Irene Sandlie
Personaldirektør

KOPI: KD