

Prinsipper og praksis

Erfaringer med tjenestemannsloven

Ann Cecilie Bergene



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015
© Work Research Institute
© 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 the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-363-6
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Pb. 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Samfunn, arbeidsliv og politikk

Rapport nr.:

11/2015

Tittel:

Prinsipper og praksis
Erfaringer med tjenestemannsloven

Dato:

September 2015

Forfatter(e):

Ann Cecilie Bergene

Antall sider:

73

Resymé:

Arbeidsforskningsinstituttet har på oppdrag fra KMD undersøkt hvordan tjenestemannslovens bestemmelser praktiseres i de statlige virksomhetene.

Rapporten belyser hvorvidt bestemmelsene i tjenestemannslovgivningen oppleves som hensiktsmessig i forbindelse med omstillinger, og om bestemmelsene i tjenestemannslovgivningen gir det nødvendige rom for tilpasning til lokale forhold i den enkelte virksomhet. Dette gjøres ved hjelp av data samlet inn gjennom en kvantitativ spørreundersøkelse sendt til HR-ledere/-ansvarlige, fagledere, tillitsvalgte og ansattrepresentanter. Det generelle bildet er at tjenestemannsloven fungerer tilfredsstillende for de fleste statlige virksomheter.

Rapporten tar også for seg hvilken kjennskap de involverte har til mulighetene for lokal tilpasning som loven åpner for, og konkluderer blant annet med at et forbedringspotensial er å bedre opplæringen. Rapporten peker videre på bruk av midlertidige tilsetninger som en omgåelsesstrategi knyttet til både stillingsvern og kvalifikasjonsprinsippet.

Emneord:

Tjenestemannsloven, praksis, stillingsvern, tilsetning, statlige virksomheter

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Arbeidet er gjennomført sommeren og høsten 2015. Bakgrunnen er at regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal vurdere modernisering av tjenestemannsloven, og undersøkelsen tar utgangspunkt i temaene som er fastsatt i dette lovutvalgets mandat. Vi ønsker dermed først av alt å takke KMD for et interessant oppdrag for vår del.

Vi vil også benytte anledningen til å takke alle kontaktpersonene i de statlige virksomhetene som bisto med å samle inn e-postadresser til HR-ledere/-ansvarlige, fagledere, representanter for tjenestemannsorganisasjonene og ansattrepresentanter i innstillings- og tilsettingsråd for sin virksomhet. Takk også til alle som besvarte undersøkelsen til tross for at den ble sendt ut i sommermånedene, ikke minst de som også ga oss utfyllende informasjon og betraktninger på e-post.

Vi ønsker også å rette en takk til Turid Semb og Reidun Slåen i KMD for godt samarbeid underveis i undersøkelsen.

Rapporten er et samarbeidsprodukt, hvor forfatteren har fått bistand og tilbakemelding i flere ledd. Vi ønsker først og fremst å takke Cecilie Haugen Horn for veldig viktige og nyttige innspill fra et juridisk ståsted, spesielt i utformingen av spørreskjemaet. Vi ønsker også å takke Christina Lindskog og Arild H. Steen for å ha testet dette. Cathrine Egeland på AFI har vært medarbeider på prosjektet. Takk også til Arild H. Steen for kvalitetssikring av rapporten. Eventuelle feil og mangler er likevel forfatterens ansvar.

Arbeidsforskningsinstituttet, september 2015.

Ann Cecilie Bergene

Innhold

Forord
Sammen drag

| | |
|--|-----------|
| 1. INNLEDNING OG BAKGRUNN | 1 |
| 2. ANALYTISK RAMMEVERK – BEHOV FOR ENDRING?..... | 3 |
| 3. DESIGN OG METODE..... | 5 |
| UTVALG OG SVARPROSENT | 5 |
| SPØRRESKJEMAET | 6 |
| 4. RESULTATER..... | 8 |
| ANSETTELSENS OPPSTART: REKRUTTERING | 8 |
| ANSETTELSENS VARIGHET: MIDLERTIDIGHET..... | 20 |
| BRUDD I ANSETTELSEN: SANKSJONSFORMER OG VIRKEMIDLER VED OMSTILLING | 24 |
| 5. PRAKTISERING I ULIKE DELER AV FORVALTNINGEN..... | 36 |
| OPPLÆRING, KJENNSKAP OG FORSTÅELSE AV VILKÅRENE..... | 36 |
| TIDSBRUK..... | 42 |
| VURDERINGER | 46 |
| BEHOV FOR ENDRING..... | 56 |
| MEDBESTEMMELSE OG PARTSFORHOLD | 58 |
| PRAGMATIKK OG POLITIKK: ROLLER OG INTERESSER | 60 |
| 6. FUNN | 66 |
| 7. KONKLUSJON | 71 |

Liste over tabeller og figurer

| | |
|--|----|
| Tabell 1 Beskrivelse av utvalget..... | 5 |
| Figur 1 Bestemmelser i reglement om når kravet om offentlig kunngjøring kan fravikes | 10 |
| Figur 2 Ordning ved innstillinger | 11 |
| Figur 3 Enhetsstørrelse og ordning ved innstillinger | 12 |
| Figur 4 Ordning ved tilsetning | 13 |
| Figur 5 Saksbehandling i tilsettingsorganet..... | 14 |
| Figur 6 Del av forvaltningen og delegering av tilsettingsretten | 14 |
| Figur 7 Bruk av anke til overordnet organ (TJML §4) | 15 |
| Figur 8 Bruk av muligheten til å kreve tilsetning avgjort av overordnet organ (TJML §5) | 16 |
| Figur 9 Del av forvaltningen og tilsetning avgjort av overordnet organ | 17 |
| Figur 10 Opplæring eller systematisk opplegg i prøvetiden | 19 |
| Figur 11 Oppsigelser i løpet av prøvetiden..... | 20 |
| Figur 12 Forekomst av midlertidige tilsetninger og innleie..... | 21 |
| Figur 13 Lengde på midlertidige tilsetninger og innleieperioder | 22 |
| Figur 14 Hjemler ved tilsetning i midlertidig stilling..... | 23 |
| Figur 15 Ulike deler av forvaltningen og hjemler ved tilsetning i midlertidige stillinger | 24 |
| Figur 16 Forekomst av oppsigelsessaker etter §9 og §10..... | 25 |
| Figur 17 Årsaker til oppsigelse etter §10 (andel bekreftende) | 26 |
| Figur 18 Virksomhetsstørrelse og årsaker til oppsigelse etter §10 (andel som svarer bekreftende)..... | 26 |
| Figur 19 Enhetsstørrelse og årsaker til oppsigelse etter §10 (andel som svarer bekreftende)..... | 27 |
| Figur 20 Alternativer til oppsigelse (andel som svarer bekreftende) | 28 |
| Figur 21 Benyttet ordensstraff | 29 |
| Figur 22 Typer ordensstraff (andel som svarer bekreftende) | 30 |
| Figur 23 Benyttet avskjed | 30 |
| Figur 24 Nedbemanning i forbindelse med omstilling | 31 |
| Figur 25 Gjennomføring av geografisk flytting | 32 |
| Figur 26 Vurdering av de personalmessige konsekvensene av flytteplikt (n=196) | 33 |
| Figur 27 Utfall i saker med fortrinnsrett..... | 34 |
| Figur 28 Søknader fra overtallige | 35 |
| Figur 29 Opplæring i bruken av personalreglement..... | 36 |
| Figur 30 Kjennskap til bakgrunn og mulighet for lokal tilpasning | 37 |
| Figur 31 Enhetsstørrelse og vurdering av egen kjennskap til enhetens personalreglement | 38 |
| Figur 32 Forståelse knyttet til regulering av avskjed, ordensstraff og oppsigelse..... | 39 |
| Figur 33 Enhetsstørrelse og forståelse av vilkårene for avskjed | 40 |
| Figur 34 Ulike roller/funksjoner og forståelse av vilkårene for oppsigelse | 40 |
| Figur 35 Virksomhetsstørrelse og oppfatning av anvendelse av vilkårene for oppsigelse..... | 41 |
| Figur 36 Tidsbruk i ulike deler av rekrutteringsprosessen | 42 |
| Figur 37 U hensiktsmessig tidsbruk i rekrutteringsprosesser (andel som svarer bekreftende) | 43 |
| Figur 38 HR-funksjonens deltagelse i rekrutteringsprosesser (andel som svarer bekreftende) | 44 |
| Figur 39 Behov for bistand fra HR-funksjon i ulike stadier i rekrutteringsprosessen (andel som svarer bekreftende) | 45 |
| Figur 40 Vurdering av bistanden fra HR-personal i utforming av utlysningstekst..... | 45 |
| Figur 41 Vurdering av tjenestemannslovens egnethet for lokale tilpasninger..... | 46 |
| Figur 42 Bakgrunnen for å vurdere reglement som lite egnet til å sikre lokal tilpasning (n=202) (andel som svarer bekreftende)..... | 47 |
| Figur 43 Vurdering av KMDs mal | 48 |
| Figur 44 Erfaring med stadfestelse | 50 |
| Figur 45 Virksomhetsstørrelse og erfaring med stadfestelse | 50 |
| Figur 46 Samspill med særlover | 52 |
| Figur 47 Vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser..... | 53 |
| Figur 48 Rolle/funksjon og vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser | 54 |
| Figur 49 Hovedbegrensning for at TJML ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser | 54 |
| Figur 50 Begrensninger på muligheten til å skaffe den arbeidskraften det er behov for til rett tid (andel som svarer bekreftende)..... | 55 |

| | |
|---|----|
| Figur 51 Anvendelse av vilkårene for avskjed og oppsigelse | 56 |
| Figur 52 Opplevd behov for å forenkle tilsetning..... | 57 |
| Figur 53 Rolle/funksjon og opplevd behov for å forenkle tilsetning | 57 |
| Figur 54 Vurdering av forhandlinger av personalreglement | 58 |
| Figur 55 Tillitsvalgtes deltagelse i utformingen av stillingskravene | 59 |
| Figur 56 Bruk av midlertidig tilsetning og innleie for å forenkle rekrutteringsprosessen | 61 |
| Figur 57 Enhetsstørrelse og bruk av midlertidig tilsetning for å forenkle rekrutteringsprosessen | 62 |
| Figur 58 Midlertidig tilsetning og innleie for å få tak i arbeidskraft raskere | 63 |
| Figur 59 Enhetsstørrelse og midlertidig tilsetning for å få tak i arbeidskraft raskere | 63 |
| Figur 60 Midlertidig tilsetning og innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetning | 64 |
| Figur 61 Enhetsstørrelse og midlertidig tilsetning og innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetning | 65 |
| Figur 62 Kjennskap til mulighet for lokal tilpasning og vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet | 66 |
| Figur 63 Vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet og bruk av midlertidige tilsetninger | 67 |
| Figur 64 Bruk av midlertidige tilsetninger og opplevd behov for å forenkle regulering | 68 |
| Figur 65 Opplevd behov for forenkling og bruk av midlertidige tilsetninger | 69 |
| Figur 66 Virksomhetsstørrelse og vurdering av personalreglement og lokale tilpasninger | 70 |
| Figur 67 Enhetsstørrelse og vurdering av personalreglement og lokale tilpasninger | 70 |

Sammendrag

Denne rapporten er resultatet av en undersøkelse utført av Arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og omhandler statlige virksomheters erfaringer med praktisk bruk av tjenestemannslovens regler. Undersøkelsen tar utgangspunkt i temaene som er fastsatt i det regjeringsoppnevnte lovutvalgets mandat. Dette utvalget skal vurdere modernisering av tjenestemannsloven. Formålet med undersøkelsen er å få kunnskap som kan inngå i en helhetlig vurdering av tjenestemannsloven. Empirisk hviler rapporten på en spørreundersøkelse blant HR-ledere, fagledere, ansattrepresentanter i innstillings- og tilsettingsråd og tillitsvalgte for tjenestemannsorganisasjonene i statlige virksomheter.

Rapporten er strukturert rundt tjenestemannsloven nettopp som ramme rundt ansettelsesforholdet i staten, og den hviler på et rikt kvantitativt materiale som ikke kan tas inn i dette sammendraget i sin helhet. Vi har dermed valgt å trekke ut noen sentrale funn på utvalgte områder som strukturerer rapporten. Tre kretser rundt hvordan tjenestemannsloven regulerer ulike "faser" av ansettelsesforholdet og det fjerde omhandler spørsmålet om lovverkets fleksibilitet:

1) Ansettelsens oppstart: rekruttering

- a) Når det gjelder tidsbruk oppgir 73 prosent at det vanligvis tar én til tre måneder fra stillingen er utlyst til innstilling foreligger, 14 prosent svarer at det vanligvis tar under én måned, mens 12 prosent oppgir fire til seks måneder.
- b) Over halvparten (52 prosent) oppgir at kravet til offentlig kunngjøring som begrensende for muligheten til å skaffe den rette arbeidskraften det er behov for til rett tid. Det kan imidlertid se ut til at det er de minste virksomhetene (opp til 100 ansatte) som i størst grad opplever dette som begrensende. Til gjengjeld ser det ut til at behandling i tilsettingsorganet oppleves som mer begrensende i de større virksomhetene. Det samme gjelder innstilling, hvor andelene er henholdsvis 19 prosent, 24 prosent og 33 prosent fra de minste til de største virksomhetene.
- c) 44 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at personalreglementet i virksomheten har egne bestemmelser om når kravet om offentlig kunngjøring av stillinger kan fravikes.
- d) Det store flertallet (88 prosent) av respondentene i vårt utvalgt oppgir at det er et tilsettingsråd/-utvalg som tilsetter ved enheten. En andel på 8 prosent oppgir at det avhenger av type stilling om det er et kollegialt styre eller et tilsettingsråd/-utvalg som tilsetter.
- e) Halvparten (50 prosent) oppgir at virksomheten benytter seg av ordningen med at det er stillingens nærmeste foresatte som innstiller, mens 38 prosent oppgir at dette gjøres av et innstillingsråd. En andel på 9 prosent oppgir at de benytter seg av begge ordninger, og at det avhenger av type stilling om det er nærmeste foresatte eller innstillingsrådet som benyttes. Dette varierer med

enhetsstørrelse, hvor en større andel av respondentene fra store enheter oppgir at de benytter stillingens nærmeste foresatte sammenlignet med de minste, hvor sistnevnte i større grad oppgir at de benytter innstillingsråd.

- f) Det kan oppstå uenigheter i to forbindelser. For det første kan det oppstå uenighet innad i styret eller tilsettingsrådet om hvem av de innstilte som skal tilsettes, og for det andre kan tilsettingsmyndigheten ønske å tilsette en søker som ikke er blant de innstilte. Ordningen med anke til et overordnet organ benyttes i liten utrekning (61 prosent oppgir sjelden eller aldri). Tilsvarende er det få som har benyttet muligheten til å kreve tilsettingen avgjort av et overordnet organ, hvor 58 prosent oppgir at ordningen sjelden eller aldri har vært benyttet siste fem år.
- g) En aktiv bruk av prøvetiden i form av opplæring eller et annet systematisk opplegg ser ut til å være utbredt i de statlige virksomhetene, hvor 69 prosent av respondentene oppgir at prøvetiden fylles av et slikt opplegg i deres virksomhet, mens én av fire (25 prosent) oppgir at virksomheten ikke har opplæring eller annet systematisk opplegg i prøvetiden. Den lavere terskelen for oppsigelse som gjelder for tjenestemenn i prøvetid ser imidlertid ikke ut til å resultere i mange oppsigelser. Hele 87 prosent oppgir at ansatte aldri eller sjelden blir sagt opp i løpet av prøvetiden, mens kun 2 prosent svarer at dette av og til skjer, og nesten ingen at det skjer ofte.
- h) Generelt gis det ikke uttrykk for et stort behov for forenkling av tjenestemannslovens regulering av tilsetting. Til sammen gir 12 prosent uttrykk for dette, mens 33 prosent oppgir at det er noe behov og 36 prosent at det er lite eller ingen behov for forenkling. Ikke overraskende er det her en viss forskjell mellom vurderingen til ledere på den ene siden, og tillitsvalgte og ansattrepresentanter på den andre. Til sammen gir 62 prosent av HR-ledere/-ansvarlige i undersøkelsen uttrykk for noe, stort eller svært stort behov. Blant tillitsvalgte og ansattrepresentanter oppgir rundt halvparten at det er lite eller ingen behov for forenkling.
- i) Det er en høyere andel som gir en positiv vurdering (44 prosent) enn negativ (25 prosent) i spørsmålet om tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser. Også her er det en høyere andel blant tillitsvalgte og ansattrepresentanter enn ledere som stiller seg positiv i dette spørsmålet.

2) Ansettelsens varighet: midlertidighet

- a) Midlertidige tilsetninger er langt mer vanlige enn innleie fra bemanningsforetak. Bortimot én av fire (24 prosent) oppgir at enheten ofte foretar midlertidige tilsetninger, mens dette kun gjelder to prosent hva angår innleie. Totalt svarer 72 prosent bekreftende på at enheten av og til eller ofte foretar midlertidige tilsetninger. Mens over halvparten av de midlertidige tilsettingene er på rundt ett år (51 prosent) eller flere (13 prosent), gjelder det kun henholdsvis 11 prosent og 6 prosent av innleieperiodene.
- b) Det er tre hjemler som skiller seg ut som mye brukt. Som vi ser av figuren oppgir flest at vikariat, det vil si at tjenestemannen skal gjøre tjeneste i stedet for

en annen, ofte blir benyttet (62 prosent), fulgt av at tjenestemannen bare trengs for et bestemt tidsrom (43 prosent) og at tjenestemannen bare trengs for å utføre et bestemt oppdrag (31 prosent).

- c) Vi undersøkte også hvorvidt midlertidig tilsetning blir benyttet for å *omgå* reguleringen av tilsetning og opphør av statlig tjeneste. For å få tydelige svar på disse spørsmålene valgte vi å stille spørsmål direkte knyttet om forbindelse mellom a) midlertidige tilsetninger som forenklinger av rekrutteringsprosessen, det vil si en omgåelse av begrensningene på styringsrett ved ansettelse og b) midlertidige tilsetninger som en måte å redusere risikoen forbundet med fast ansettelse, det vil si en omgåelse av stillingsvernet.
- i) Til sammen oppgir 44 prosent at enheten av og til eller ofte benytter seg av midlertidige tilsetninger for å få tak i arbeidskraft raskere. Dette er en mer utbredt praksis ved store enheter.
 - ii) Når det gjelder å benytte midlertidige tilsetninger eller innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetning i staten, bekrefter 41 prosent en slik praksis. Det er en større andel av respondentene ved de største enhetene som oppgir at denne praksisen forekommer. Mens én av fire fra de største enhetene oppgir at de ofte eller svært ofte benytter seg av midlertidig tilsetning eller innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetning i staten, gjelder dette kun én av ti ved de minste enhetene.

3) Brudd i ansettelsen: sanksjonsformer og virkemidler ved omstilling

- a) Bortimot halvparten av respondentene (48 prosent) oppgir at det nesten aldri forekommer oppsigelsessaker på grunn av at stilling inndras, at arbeidet faller bort eller varig uskikkethet (§10). Når det gjelder oppsigelsessaker på grunn av saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold (§9) er det størst andel som oppgir at dette forekommer sjelden (47 prosent) fulgt av aldri (36 prosent).
- b) Det er flest som oppgir at arbeidsoppgavene falt bort som årsak til oppsigelse etter §10 (29 prosent) fulgt av at sykdom gjør tjenestemannen varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste (19 prosent) og økonomiske rammer (17 prosent).
- c) Av alternativene til oppsigelse er det størst andel som oppgir at de har benyttet sluttvederlag (21 prosent) og pensjon (19 prosent). Det kan se ut til at sluttvederlag er mer benyttet i små virksomheter, mens overføring til annen statlig virksomhet er mer brukt i de store.
- d) Basert på vår undersøkelse ser det ut til at ordensstraff i relativt liten utstrekning er benyttet. Rundt én av fem (21 prosent) svarer bekræftende på at det ved enheten har vært benyttet ordensstraff, mens 59 prosent oppgir at enheten de har ansvaret for ikke har benyttet ordensstraff de siste to årene. Av de som har benyttet ordensstraff oppgir 97 prosent at det har vært i form av skriftlig irettesettelse, mens kun 9 prosent oppgir tap av ansiennitet. Det er 17 prosent som oppgir at det har vært i form av nedsetting til lavere stilling.
- e) Avskjed er den mest alvorlige disiplinærreaksjonen, og det er dermed ikke overraskende at det er få som oppgir at enheten de har ansvar for har benyttet

dette de siste to årene. Over tre av fire (78 prosent) oppgir at avskjed ikke har blitt benyttet de siste to årene, mens kun 9 prosent oppgir at det har vært benyttet.

- f) Om lag halvparten av respondentene oppfatter bestemmelsene og vilkårene knyttet til sanksjonsformene (oppsigelse, avskjed og ordensstraff) som enkle å forstå, mens rundt én tredjedel oppfatter dem som vanskelige. Det er høyest andel som oppgir at de opplever bestemmelsene om ordensstraff som vanskelige å forstå (45 prosent). Oppfattelsen av å forstå disse vilkårene og bestemmelsene varierer noe med rollen eller funksjonen respondentene innehar. For eksempel når det gjelder opplevelsen av å forstå vilkårene for oppsigelse oppgir 63 prosent av de tillitsvalgte at de oppfatter vilkårene som enkle å forstå, mens dette gjelder 50 prosent av HR-ledere/-ansvarlige. Blant fagledere oppgir 39 prosent at de oppfatter vilkårene som vanskelige å forstå.
- g) Å forstå vilkårene for oppsigelse og avskjed er ikke tilstrekkelig, de må også kunne anvendes. Mens rundt én av fire oppgir at vilkårene for avskjed (22 prosent) og oppsigelse (25 prosent) er enkle å anvende, oppgir bortimot halvparten, nærmere bestemt 45 prosent hva angår avskjed og 49 prosent hva angår oppsigelse, at de er vanskelige å anvende.
- h) Før oppsigelse skal tjenestemenn med minst ett års tjenestetid om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten. Blir tjenestemannen likevel sagt opp, skal vedkommende med tilstrekkelig tjenestetid så vidt mulig tilbys annen passende stilling i staten. Vår undersøkelse tyder på at det ikke er utstrakt erfaring med dette. Det er en høyest andel som oppgir at det å gi tilbud om en annen stilling i virksomheten er et vanlig utfall der fortrinnsrett foreligger (30 prosent). Tilbud om annen stilling *utenfor* virksomheten er uvanlig (2 prosent). Det er en generelt en høy andel som ikke vet utfallet, men spesielt om tjenestemannen ikke ønsker å benytte seg av ekstern fortrinnsrett og om det gis overtallighetsbevis er vanlig (henholdsvis 68 prosent og 64 prosent).

4) Lokal tilpasning gjennom personalreglement.

- a) Én av fire (25 prosent) oppgir at de har svært god kjennskap til bakgrunnen for formelle krav og regler knyttet til rekrutteringsprosesser i staten. I tillegg kommer en andel på 58 prosent som oppgir at de har god kjennskap til dette. Til sammen vurderer dermed 83 prosent det slik at de kjenner bakgrunnen godt. Når det gjelder kjennskapen til muligheten for lokal tilpasning ved reglement, oppgir 19 prosent at de kjenner muligheten svært godt og 46 prosent at de kjenner det godt. En andel på 4 prosent oppgir at de ikke har noen kjennskap til denne muligheten.
- b) Over halvparten (54 prosent) oppgir at tjenestemannslovens bestemmelse om personalreglement er godt egnet til å oppnå nødvendige lokale tilpasninger, mens 8 prosent oppgir at den er svært godt egnet. Til sammen er med andre ord 62 prosent av våre respondenter av den oppfatning at reglement fungerer til dette formålet. Det er kun 15 prosent som oppgir at de mener bestemmelsen om reglement er lite eller svært lite egnet. Den fremtredende begrunnelsen blant de som opplever personalreglement som lite egnet til å sikre lokal

tilpasning er at det likevel er for klare begrensninger. Dette oppgis av 70 prosent av respondentene som har gitt uttrykk for at reglement er lite egnet. Dette følges av at reglement forhandles på for høyt nivå (33 prosent) og at det er for tidkrevende (31 prosent). Det er en høyere andel blant lederne som oppgir at bestemmelsen om reglement er lite egnet sammenlignet med de tillitsvalgte og ansattrepresentantene.

- c) Et personalreglement som er ferdig forhandlet i den enkelte virksomhet skal sendes KMD for stadfestelse. KMD har utarbeidet en mal for personalreglement, og har anmodet virksomhetene å i størst mulig utstrekning å holde seg til denne malen. I overkant av tre av fire (77 prosent) vurderer erfaringen med stadfestelse som god, mens 23 prosent vurderer den som dårlig. På dette spørsmålet er de minste virksomhetene (opp til 100 ansatte) mer fornøyde enn de større. Det store flertallet (81 prosent) oppgir at KMDs mal er egnet til bruk i virksomheten.
- d) For flertallet fungerer forhandling av personalreglement stort sett tilfredsstillende. Mens 47 prosent oppgir at det i svært stor eller stor grad fungerer tilfredsstillende, oppgir ytterligere 45 prosent at det i noen grad gjør det. Totalt oppgir dermed 92 prosent at forhandling av personalreglement i det minste i noen grad fungerer tilfredsstillende. Det er kun én prosent som oppgir at forhandling av personalreglement ikke fungerer i det hele tatt.

1. Innledning og bakgrunn

Rekruttering og opphør av tjeneste i statlige virksomheter er regelstyrte prosesser. Lov om statens tjenestemenn (heretter omtalt som tjenestemannsloven) og forskrifter til denne regulerer dette, sammen med særlover tilhørende de ulike fagdepartementene. I tillegg skal hver statlig virksomhet ha et personalreglement og egne administrative regler og rutiner. Dette stiller krav til at tjenestemannsloven, som det overordnede juridiske rammeverket, skal være fleksibel nok til å kunne samspille med særlover og legge til rette for nødvendig lokal tilpasning.

Staten har mange formelle krav og regler knyttet til rekrutteringsprosesser. Bakgrunnen for dette er blant annet å sikre at forvaltningen opptre nøytralt, ivaretar likebehandling, medbestemmelse, rettferdighet, forutberegnelighet og at avgjørelser skal være etterprøvbare.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har oppnevnt et utvalg som skal vurdere modernisering av tjenestemannsloven. Tjenestemannsloven er fra begynnelsen av 1980-tallet, men bygger på lovgivning tilbake til 1918. Hensikten med en separat tjenestemannslovgivning var å sikre en stabil og uavhengig statlig arbeidsstyrke. Denne hensikten har sin bakgrunn i blant annet å unngå følgende:

- Politiserte ansettelse
- Gjennomtrekk ved politiske skifter
- Misbruk av stillingen
- Problemer med å tiltrekke kompetent arbeidskraft

For å ivareta dette inneholder tjenestemannslovgivningen blant annet følgende bestemmelser, som kommer til uttrykk som særskilte rettigheter og plikter, ordninger og prosedyrer:

- Kvalifikasjonsprinsippet (ulovfestet, fastslått i retts- og forvaltningspraksis)
- Kollegiale innstillings- og tilsetningsråd (§4 og 5)
- Utvidet adgang til midlertidighet (§3)
- Utvidet stillingsvern (§10)
- Rett og plikt til medlemskap i Statens pensjonskasse (lov om statens pensjonskasse, §5)
- Flytteplikt og plikt til å akseptere endrede arbeidsoppgaver ved omstilling (§12)
- Fortrinnsrett til ny stilling og ventelønn (§13)
- Ordenstraff (14)

Til dette kommer avtaleverket i det statlige tariffområdet, som er omfattende og felles for alle ansatte i staten, med noen få unntak. Tjenestemannslovgivningen og avtaleverket må ses i sammenheng og utgjør til sammen en særskilt ramme for ansettelsesforholdet i staten.

Som et ledd i lovutvalgets arbeid har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt Arbeidsforskningsinstituttet i oppdrag å gjennomføre en undersøkelse i statlige virksomheter om erfaringene med praktisk bruk av tjenestemannslovens regler. Undersøkelsen tar utgangspunkt i temaene som er fastsatt i lovutvalgets mandat. Formålet med undersøkelsen er å få kunnskap som kan inngå i en helhetlig vurdering av tjenestemannsloven.

Denne rapporten er strukturert rundt tjenestemannsloven nettopp som ramme rundt ansettelsesforholdet i staten. Første del av rapporten er dermed delt inn i kapitler som beskriver hvordan tjenestemannsloven regulerer ulike "faser" av dette og hvordan praksis i virksomhetene er. Disse fasene er rekruttering og tilsetting, ansettelsens varighet, det vil si spørsmål knyttet til midlertidig tilsetting, og brudd i ansettelsen enten gjennom omstilling eller opphør. Dernest følger et kapittel som ser nærmere på praksis i virksomhetene, med underkapitler som omhandler opplæring i og kjennskap til loven, forståelse av dens vilkår og disses anvendelse og tidsbruken på de ulike prosedyrene loven forskriver. Til slutt beveger rapporten seg over i det mer "politiske" spørsmålet om hvordan tjenestemannsloven vurderes og hvordan praksis i noen grad kan leses som mer eller mindre bevisste omgåelsesstrategier, og avsluttes med noen analyser basert på antagelser leseren kanskje sitter igjen med, før vi oppsummerer og konkluderer.

2. Analytisk rammeverk – behov for endring?

Arbeidslivet har endret seg siden den gang loven ble skrevet, og det samme har offentlig sektor. De siste tiårene har vi sett større endringsprosesser i staten. Det har vært en bred omlegging av både stat- og kommuneforvaltningen, og mange offentlige virksomheter har blitt omorganisert. Det har blant annet vært et ønske om å dreie offentlig sektor bort fra styring og kontroll gjennom såkalt regelbasert styring og over i mål- og resultatstyring med økt fokus på effektivitet, resultat, konkurranse og marked. Styringsmodellen basert på målstyring er etablert for forholdet mellom departement og virksomhet, og i varierende grad innad i virksomhetene. Grensdragningen mot privat sektor er endret som følge av utskilling av virksomhet til statlig hel- eller deleide selskap. Tjenesteproduksjon og samhandling med innbyggerne har endret karakter, ikke minst som følge av den teknologiske utviklingen. Dette har ført til behov for kompetanse staten ikke tidligere har hatt i samme grad. Disse endringsprosessene har med andre ord ført til en stor mengde omstillinger i staten i den samme perioden. Gjennom slike endringsprosesser reiser spørsmålet seg om de nye kravene er forenlige med tidligere tiders reguleringer, inkludert ansettelse og personalpolitikk. Krever en fornying av offentlig sektor i retning av en mindre regelstyrt og mer markedsstyrt og fleksibel drift med lokale tilpasninger også en fornying av lovverket? Dette spørsmålet vil fungere som et bakteppe for våre analyser, hvor vi vil se mer konkret på hvilken praksis som har oppstått i forholdet mellom nåværende lovgivning (tjenestemannsloven) og en omstilt offentlig sektor. Dette kan være interessant både fordi det sier noe om hvorvidt tjenestemannsloven fungerer i praksis for de statlige virksomhetene, men også fordi praksis kan inneholde lærdom når det gjelder hva som bør være fremtidig lovgivning.

Statlige virksomheter har en samfunnsoppgave som skal løses på en stabil og driftssikker måte over tid under skiftende forhold og politisk bestemte rammebetingelser. Dagens tjenestemannslovgivning legger til rette for en særegen omstillingskompetanse basert på kontinuitet, forutsigbarhet og medbestemmelse, som skiller seg fra omstillinger i privat sektor basert på permitteringer og større variasjon eller diskontinuitet i virksomhetens drift.

Undersøkelsen tar for seg hvorvidt bestemmelsene i tjenestemannslovgivningen oppleves som hensiktsmessig i forbindelse med omstillinger. Behovet for omstilling og spesialisert rekruttering varierer fra virksomhet til virksomhet. Behovene følger av politiske beslutninger og etterlater mindre rom for prioriteringer fra ledelsens side enn det som er tilfelle i privat sektor. I slike tilfeller kan det være behov for lokale tilpasninger av regelverket.

Undersøkelsen skal derfor også si noe om bestemmelsene i tjenestemannslovgivningen gir det nødvendige rom for tilpasning til lokale forhold i den enkelte virksomhet. Konkret er målet med undersøkelsen å si noe om 1.) praksis i virksomhetene er i tråd med loven, 2.) disse bestemmelsene positivt bidrar til den hensikten de er ment å fylle, og 3.) bestemmelsene negativt i uforholdsmessig stor grad begrenser de statlige virksomhetenes mulighet til en hensiktsmessig drift.

Forholdene i staten er endret og vi vil i det følgende ikke ta stilling til det normative spørsmålet om disse endringene var nødvendige og hensiktsmessige, og dermed heller ikke om fremtidige endringer bør peke i samme retning. Vi tar bare utgangspunkt i dette som et bakteppe. Det vil si at vi forutsetter at nåsituasjonen er den gjeldende, og baserer oss på konsekvensen av logikken som ligger bak endringene som nå gjennomføres for tjenestemannsloven. Vi tar med andre ord ikke stilling til om offentlig sektor og statlige virksomheter bør regelstyres eller mål- og resultatstyres, ei heller om markeds-/konkurransetsetting er ønskelig. Vi bare observerer at disse prosessene har skjedd/skjer ut av spesifikke hensyn, og at dette skaper utfordringer for lov- og regelverk.

Det vil være nyttig å analysere opplevelsen av bestemmelsene i tjenestemannsloven i staten som helhet. Dette blant annet for å skaffe den nødvendige oversikten over problemstillinger knyttet til de enkelte hensyn og bestemmelser. Vi vil dermed i den følgende analysen først gi en beskrivelse av dette generelle bildet, før vi bryter analysen ned på grupper av virksomheter og enheter. Analysene vil med dette kaste lys over hvordan tjenestemannslovgivningen fungerer i ulike kontekster.

Grunnleggende er reguleringene i tjenestemannsloven fundert på et ønske og en tro på at det er mulig å oppnå nøytralitet og uavhengighet, det vil si frigjøre spørsmål om rekruttering og opphør av ansettelse i staten fra subjektive og partiske, og ikke minst politiske, vurderinger. Nøytralitet og uavhengighet er dermed målet, hvor kvalifikasjonsprinsippet, det vil si i hvilken utstrekning den best kvalifiserte søkeren og ikke noen andre blir tilsatt, blir målestokken. De andre bestemmelsene i tjenestemannsloven kan tenkes på som midler for å nå målet om nøytralitet og uavhengighet.

3. Design og metode

Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse sendt til HR-ledere, fagledere, representanter for tjenestemannsorganisasjonene og ansattrepresentanter i innstillings- og tilsettingsråd i samtlige statlige virksomheter. For å gjennomføre kartleggingen sendte AFI et elektronisk spørreskjema til ansatte i disse rollene/funksjonene i alle de statlige virksomhetene vi fikk kontaktopplysninger fra. Undersøkelsen var dermed designet som en fulltelling. Det var 21 statlige virksomheter vi aldri fikk e-postlister fra, hvorav 8 var institusjoner i universitets- og høyskolesektoren.

Følgende tabell gir en beskrivelse av nettoutvalget på sentrale variabler for analysene:

| Beskrivelse av utvalget | Grupper | Definisjon | Antall respondenter (n) |
|-------------------------|---|--|---|
| Virksomhetsstørrelse | Små | 1-100 ansatte | 132 |
| | Mellomstore | 101-2.000 ansatte | 669 |
| | Store | Over 2.000 ansatte | 1.018 |
| Enhetsstørrelse | 0-30 | 0-30 | 602 |
| | 31-100 | 31-100 | 343 |
| | 101-300 | 101-300 | 230 |
| | 301-800 | 301-800 | 119 |
| | Over 800 | Over 800 | 70 |
| Departementsområde | 15 fagdepartement SMK Stortingets organ | Virksomhet underlagt respektive departementsområde | Minste: 2 (Statsministerens kontor) Største: 700 (Arbeids- og sosialdepartementet) |
| Del av forvaltningen | Departement | | 347 |
| | Direktorat | | 336 |
| | Ytre etat | | 1038 |
| | Vet ikke | | 106 |
| Rolle/funksjon | HR-leder/-ansvarlig | (inkl. de som svarer på vegne av) | 591 |
| | Fagleder | | 221 |
| | Tillitsvalgt | | 345 |
| | Ansattrepresentant | (i innstillings- eller tilsettingsråd) | 233 |
| | Annet | | 432 |

Tabell 1 Beskrivelse av utvalget

Av de som har oppgitt "annet" på rolle/funksjon har vi stort sett ulike ledere og direktører (for eksempel assisterende direktør, administrativ leder, administrasjonssjef, administrasjonsdirektør, regionsdirektører, avdelingsdirektør, avdelingsledere, seksjonssjefer, kontorsjefer, ekspedisjonssjef, gruppeledere, enhetsledere, linjeledere, mellomledere), ulike konsulenter, rådgivere og saksbehandlere innen HR eller personal og enkelte ansattrepresentanter som har dobbeltroller (for eksempel tillitsvalgt og ansattrepresentant i tilsettingsråd, og tillitsvalgt og saksbehandler).

Utvalg og svarprosent

AFI valgte å sende skjemaet til hele populasjonen fordi antallet statlige virksomheter tross alt er relativt lite, og dermed fordi det ville sikre oss et datamateriale som er tilstrekkelig stort til å kunne gjøre analyser brutt ned på grupper for å analysere statistiske sammenhenger. Dessuten forenkler en slik fulltelling spørsmålet om representativitet, fordi det ikke er nødvendig å trekke et stratifisert utvalg.

En annen fordel med å sende ut skjemaet til hele populasjonen er at undersøkelsen blir mindre deduktiv og hypotesestyrkt, og datamaterialet åpner for utforsking og induksjon. Det vil si at datamaterialet er egnet til å avdekke sammenhenger som vi ikke nødvendigvis tenkte på på forhånd. Vi vil likevel utføre analyser basert på betraktninger gjort på forhånd, for eksempel angående forskjeller mellom store, middelstore og små/mindre statlige virksomheter.

Bruttoutvalget er på 4.080. Vi oppnådde en svarprosent på 45 prosent, og nettoutvalget er dermed på 1.839 besvarelser. I utgangspunktet ønskes en så høy svarprosent som mulig for å motvirke skjevheter. Vi har imidlertid ikke funnet indikasjoner på at frafallet er knyttet til undersøkelsestemaet som sådan, eller til enkelte grupper/virksomheter, så vi antar at en økt respons sannsynligvis ikke ville påvirket resultatene nevneverdig. Gitt at kvantitative spørreundersøkelser den senere tiden har vært preget av økende frafall, anser vi 45 prosent som en relativt høy svarprosent.

Spørreskjemaet

Spørreskjemaet var elektronisk, programmert i Questback, og inneholdt 97 spørsmål, hvorav 9 var åpne. Det ble distribuert pr e-post med unik lenke til hver enkelt respondent.

Spørreskjemaet ble strukturert rundt følgende temaområder:

- Bakgrunnsinformasjon (blant annet virksomhet, enhetsstørrelse, respondentens rolle/funksjon)
- Lokal tilpasning gjennom personalreglement og stadfestelse
- Midlertidige ansettelse og bemanningsforetak (§3)
- Kollegiale innstillings- og tilsettingsråd (§4 og 5)
- Tidsbruk, fleksibilitet og forenkling knyttet til tilsetting
- Prøvetid (§8)
- Oppsigelse (§9 og §10)
- Fortrinnsrett (§13)
- Ordensstraff (§14)
- Avskjed (§15)
- Flytteplikt
- Omstilling

Datamaterialet analyseres både samlet for staten og brutt ned på kategorier av virksomheter, med særlig fokus på virksomhets- og enhetsstørrelse og del av forvaltningen. Vi har dessuten sett på om personer i de ulike rollene vurderer tjenstemanssloven og bruken av reglene forskjellig. Alle bivariate sammenhenger som presenteres er statistisk signifikante på 5 %-nivå, det vil si at det er minst 95% sannsynlig at mønstrene som beskrives er resultat av virkelige mønstre og ikke av tilfeldigheter ved utvalget.

All informasjon om lovverket er hentet fra tjenstemanssloven og Statens personalhåndbok 2015, der sistnevnte er arbeidsgivers konkretisering for anvendelse av tje-

nestemannsloven i praksis. Dette utgjør dermed de to primære kildene for denne rapporten. Siden dette er en samfunnsvitenskapelig undersøkelse blir ikke disse kilder gjort til gjenstand for en egen juridisk analyse.

4. Resultater

Som nevnt innledningsvis er rekruttering og opphør av tjeneste i statlige virksomheter sterkt regelstyrte prosesser. Dette for å ivareta og sikre grunnleggende krav til at forvaltningen skal opptre nøytralt, ivareta likebehandling, medbestemmelse, rettferdighet, forutberegnelighet og at avgjørelsene skal være etterprøvbare (Statens personalhåndbok 2015).

Vi vil i det følgende gå gjennom de lovbestemmelsene som er del av oppdraget og beskrive med frekvenser hvordan dette praktiseres i virksomhetene. Vi ønsker dermed å besvare spørsmål som:

- I hvor stor utstrekning benyttes de ulike tiltakene loven regulerer?
- Hvilke ordninger velges der det er mulighet til å velge?
- Hvor ofte benyttes unntaksbestemmelser?
- Hvor ofte benyttes klageordninger?
- I hvilken utstrekning benyttes "pragmatiske" løsninger?

Denne delen skal med andre ord langt på vei besvare spørsmålet om praksis er i tråd med loven.

Vi har valgt å dele analysen inn i to; en del som omhandler forhold rundt ansettelse og stillingsvern og en del som forsøker å se nærmere på hva som kan være grunner til ulik oppfatning og vurdering av tjenestemannsloven i ulike deler av statsforvaltningen. Vi vil legge hovedvekten på likheter og forskjeller basert på virksomhetsstørrelse, enhetsstørrelse og del av forvaltningen. Når det gjelder første del har vi, som nevnt, valgt å dele gjennomgangen inn i ulike "faser" av ansettelse, fra inngåelse av et ansettelsesforhold til opphør.

Ansettelsens oppstart: rekruttering

Første fase i rekrutteringsarbeidet er jobbanalyse og vurdering av kompetansebehov. Dernest skal det utarbeides en utlysningstekst som skal *kunngjøres*. Kandidater skal *innstilles før* vedtak om *tilsetting* fattes. Første del av ansettelsen utgjør en *prøvetid*. Vi skal i dette kapitlet gå nærmere inn på disse ulike aspektene og fasene ved ansettelsens oppstart.

For å unngå politiserte ansettelser hviler reguleringen av rekruttering på det ulovfestede prinsippet om at den best kvalifiserte søker til en ledig stilling skal tilsettes. Selv om prinsippet ikke er nedfelt i lov, er det slått fast både i rettspraksis, forvaltningspraksis og juridisk teori (se for eksempel Statens personalhåndbok 2015). Kvalifikasjonsprinsippet kan kun fravikes med hjemmel i lov eller forskrift, for eksempel fortrinnsrett til ny stilling i staten eller ved kvotering.

De tre viktigste elementene i vurderingen av "best kvalifiserte søker" er (1) utdanning og andre formelle kvalifikasjoner, (2) arbeidserfaring og (3) personlig egnethet for stillingen.

Tjenestemannsloven regulerer følgende fire forhold ved rekrutteringen som vi vil gå nærmere inn på i det som følger:

- Kunnngjøring
- Innstilling
- Tilsetting
- Prøvetid

Tjenestemannsloven gjelder for alle statlige virksomheter, men virksomhetene kan være svært ulike og kan ha ulike behov for lokale tilpasninger. Disse tilpasningene gjøres ved hjelp av personalreglement som fastsettes gjennom lokale forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene. Alle statlige virksomheter skal utarbeide eget personalreglement.

Virksomhetens personalreglement skal inneholde bestemmelser om prosedyren for behandling av tilsettingsaker (Statens personalhåndbok 2015, pkt 2.4.5). Et personalreglement som er ferdig forhandlet i den enkelte virksomhet, skal sendes KMD, via eget fagdepartement, for stadfestelse.

Kunnngjøring

For at den best kvalifiserte søkeren skal kunne tilsettes er det nødvendig at alle mulige søkere har tilgang på informasjon om at det foreligger en ledig stilling. Dette ivaretas ved offentlig kunnngjøring av ledige stillinger. På denne bakgrunn skal ledige stillinger i staten kunnngjøres offentlig for å ivareta kvalifikasjonsprinsippet, med mindre noe annet er fastsatt i forskrift, personalreglement eller tariffavtale. Unntakene er, ifølge Statens personalhåndbok 2015, oftest fastsatt i virksomhetens personalreglement (pkt 2.14.1 og 12.8). Det er blant annet gjort unntak også ved utlysning av kortvarige midlertidige stillinger (under seks måneder) (tjenestemannsloven § 6 nr 1). Dersom ikke annet er fastsatt i forskrift, personalreglement eller tariffavtale skal det imidlertid foretas offentlig kunnngjøring ved midlertidige tilsetninger også dersom tilsettingen skal vare ut over seks måneder. Som vi ser av følgende figur oppgir 44 prosent av respondentene i undersøkelsen at personalreglementet i virksomheten har egne bestemmelser om når kravet om offentlig kunnngjøring av stillinger kan fravikes:

Har reglementet for din virksomhet egne bestemmelser om når kravet om offentlig kunngjøring av stillinger kan fravikes?



Figur 1 Bestemmelser i reglement om når kravet om offentlig kunngjøring kan fravikes

Som figuren viser er det en andel på 27 prosent som ikke vet, mens 29 prosent oppgir at det ikke finnes slike bestemmelser i personalreglementet i virksomheten. Utbredelsen av slike bestemmelser varierer med enhetsstørrelse i retning av å være betraktelig mer utbredt i store enheter med over 800 ansatte (73 prosent) enn i små på opp til 30 ansatte (35 prosent). Utbredelsen øker gradvis med enhetsstørrelse. Dessuten varierer utbredelsen av egne bestemmelser om når kravet om offentlige stillinger kan fravikes med hvilken del av forvaltningen man ser på. I direktoratene svarer 50% at reglementet har slike bestemmelser, mot 42% i departementene og i ytre etat.

Det fremgår av Statens personalhåndbok 2015 at dersom det ikke melder seg kvalifiserte søkere til en kunngjort stilling og arbeidsgiver ønsker å tilsette en søker som ikke tilfredsstiller kvalifikasjonskravene i kunngjøringen, skal stillingen lyses ut på nytt med de nødvendige endringer i kvalifikasjonskrav slik at andre interesserte søkere skal kunne melde sin interesse for stillingen. Å la være å kunngjøre stillingen på nytt vil gi grunnlag for mistanke om usaklighet eller vilkårlighet ved ansettelsen. Antagelsen er at flere kan ha avholdt seg fra å søke fordi de ikke fylte kravene i opprinnelig kunngjøring, og disse må få anledning til å søke på grunnlag av de nye vilkår som er stilt.

Vi spurte i undersøkelsen hvor lang tid det vanligvis tar fra stillingen er ledig til beslutningen om å lyse ut tas. 47 prosent oppgir at det vanligvis tar mindre enn en måned, mens 46 prosent oppgir mellom en og tre måneder.

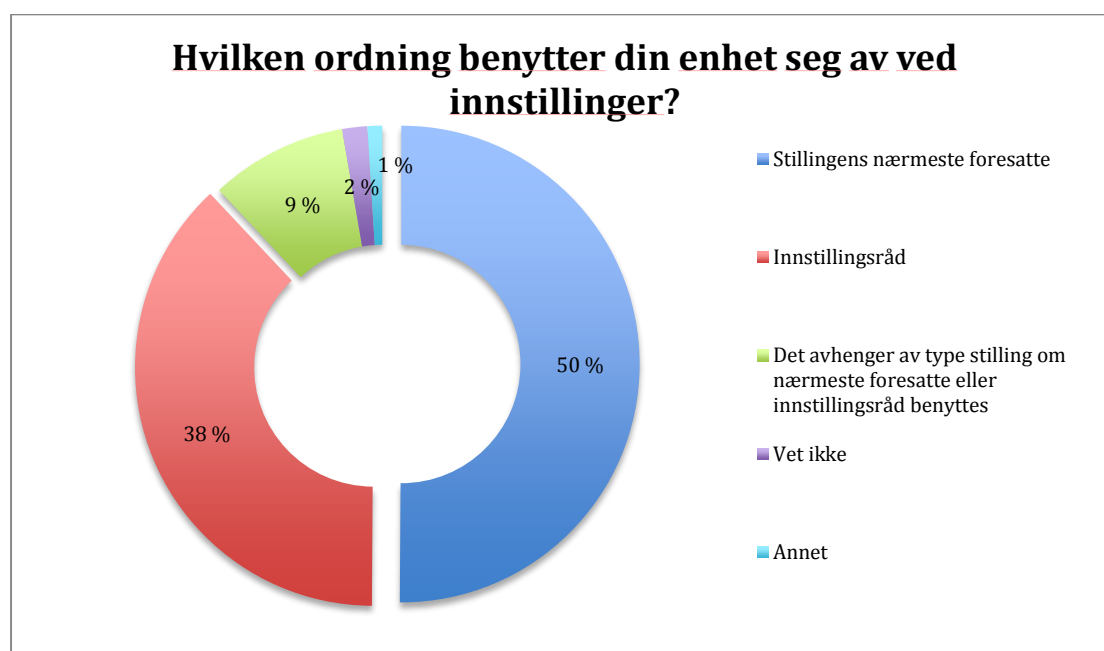
Søknadsfristen skal i alminnelighet være minst 2 uker fra stillingen er meldt ledig til Arbeids- og velferdsetaten og er tatt inn på etatens sider for ledige stillinger.

Innstilling

Tjenestemannsloven fastsetter at det skal utarbeides en innstilling før tilsetning skjer. Innstillingen begrenser i første omgang tilsettingsorganets valgmuligheter.

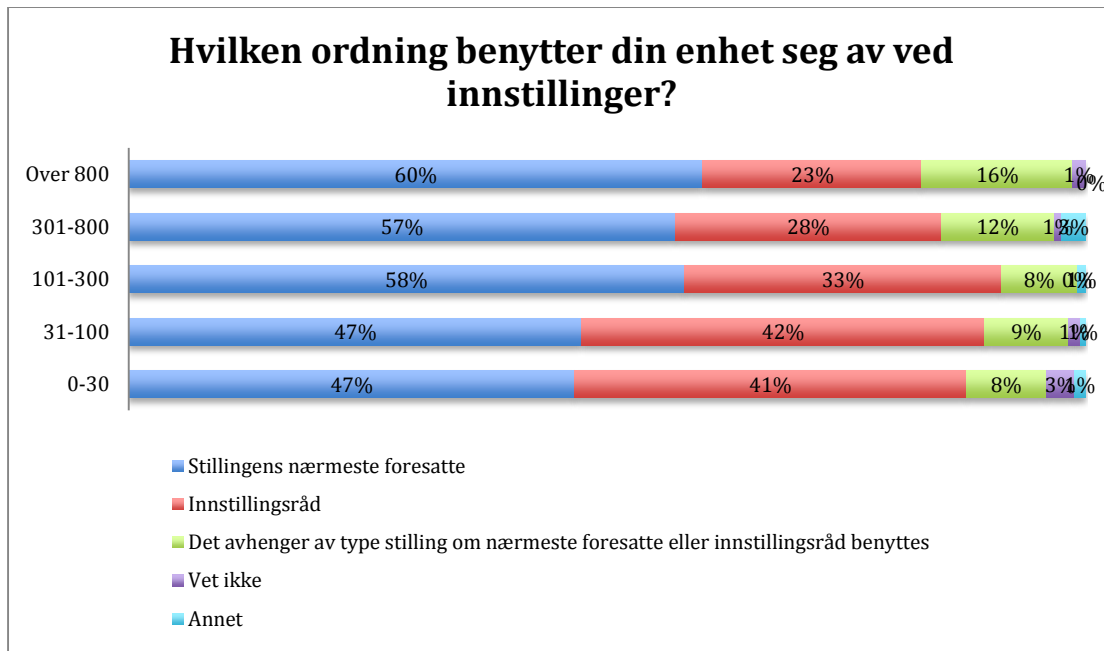
Tilsettingsordningen i staten har dermed en toleddet behandling: (1) en forberedelsesfase og (2) en avslutnings-/vedtaksfase. Forberedelsesfasen er avsluttet når innstillingen er ferdig behandlet og overlates til tilsettingsmyndigheten. Det skal normalt gis en innstilling til alle tjenestemannsstillinger. Innstillingen er et formelt forslag og har rettsvirkninger. Hvem som har innstillingsmyndighet fremgår av tjenestemannsloven (§ 4 nr. 2) og reguleres nærmere av den enkelte virksomhets personalreglement.

Innstilling fremmes enten av (1) nærmest foresatte tjenestemyndighet eller av (2) et innstillingsråd. Det fastsettes i personalreglementet om det skal være nærmeste foresatte tjenestemyndighet eller et innstillingsråd som har innstillingsmyndigheten. Følgende figur viser hvor utbredt de ulike ordningene er i statlige virksomheter:



Figur 2 Ordning ved innstillinger

Figuren viser at mens 50 prosent oppgir at virksomheten benytter seg av ordningen med at det er stillingens nærmeste foresatte som innstiller, oppgir 38 prosent at dette gjøres av et innstillingsråd. En andel på 9 prosent oppgir at de benytter seg av begge ordninger, og at det avhenger av type stilling om det er nærmeste foresatte eller innstillingsrådet som benyttes. Dette varierer med enhetsstørrelse, hvor en større andel av respondentene fra store enheter oppgir at de benytter stillingens nærmeste foresatte sammenlignet med de minste, hvor sistnevnte i større grad oppgir at de benytter innstillingsråd:



Figur 3 Enhetsstørrelse og ordning ved innstillinger

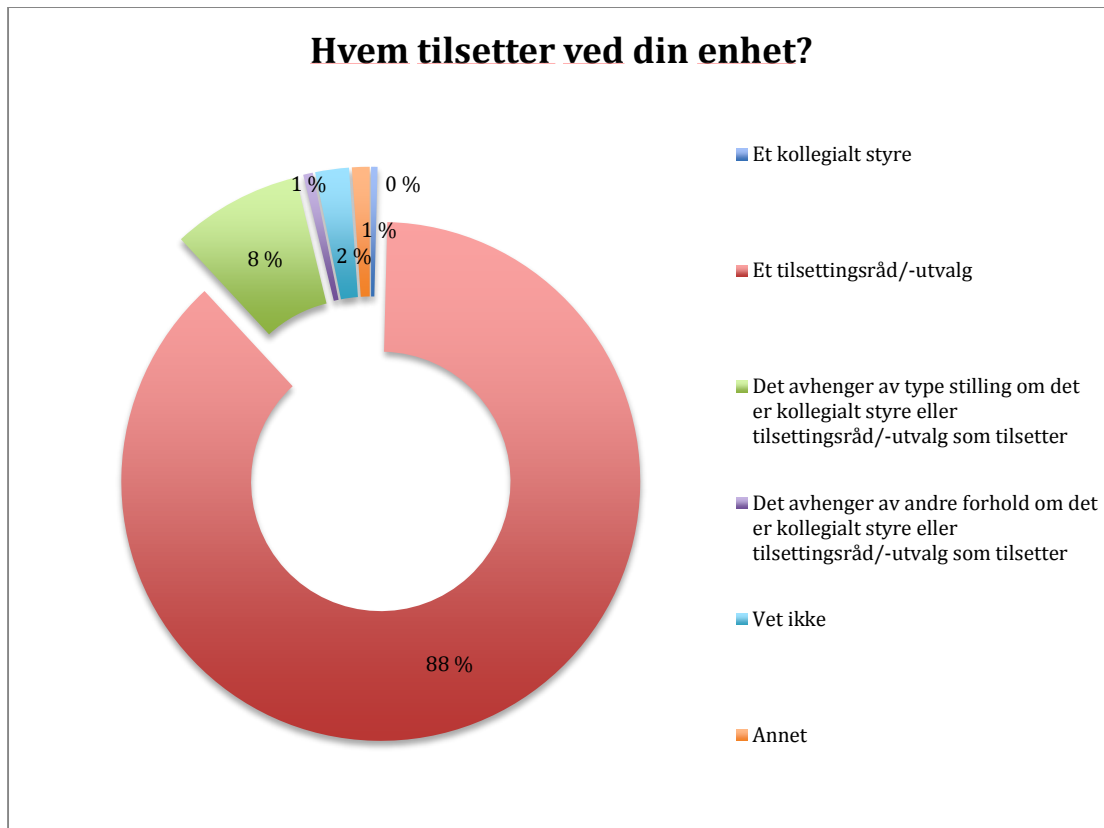
Som vi ser varierer utbredelsen av innstillingsråd med enhetsstørrelse, hvor det er flere respondenter i de minste enhetene som oppgir at de benytter seg av denne ordningen (over 40 prosent i de to minste enhetsstørrelsene og 23 prosent i de største). Kanskje ikke så overraskende ser vi at det videre er ved de største enhetene at det er størst andel som oppgir at det avhenger av type stilling om det er nærmeste foresatte eller innstillingsråd som benyttes ved innstilling (16 prosent).

Når det gjelder tidsbruk oppgir 73 prosent at det vanligvis tar én til tre måneder fra stillingen er utlyst til innstilling foreligger, 14 prosent svarer at det vanligvis tar under én måned, mens 12 prosent oppgir fire til seks måneder. Dette skal vi vende tilbake til senere.

Tilsetting

Et tilsetningsvedtak er et enkeltvedtak og skal treffes av en kompetent myndighet. Etter tjenestemannslovens § 5 skal tjenestemenn tilsettes av (1) Kongen, eller om Kongen fastsetter det, (2) av et departement, (3) et kollegialt styre for en virksomhet eller gruppe av virksomheter eller (4) av et tilsetningsråd. Fremgangsmåten ved tilsetting fastsettes ved personalreglement.

Tilsetting skjer som regel ved vedtak i tilsetningsråd, og vi ser av følgende figur at det store flertallet (88 prosent) av respondentene i vårt utvalg oppgir at det er et tilsetningsråd/-utvalg som tilsetter ved enheten:



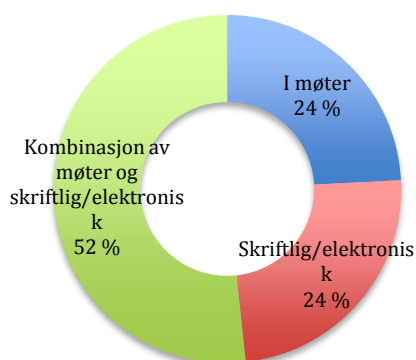
Figur 4 Ordning ved tilsetting

En andel på 8 prosent oppgir at det avhenger av type stilling om det er et kollegialt styre eller et tilsetningsråd/-utvalg som tilsetter.

Ved reglement kan tilsettingsretten legges til andre enn styret eller tilsetningsrådet, blant annet ved tilsetting for kortere tid enn ett år eller ved arbeidsforhold med kortere arbeidstid enn 15 timer ukentlig. I tillegg kan de ulike fagdepartementene ha spesialisert lovgivning, såkalte særlover, som stiller krav som tjenestemannslovens vilkår samspiller med og som kan ha innvirkning på tilsettinger. Et eksempel her er universitets- og høgskolelovens krav om sakkyndig utvalg ved tilsetting i undervisnings- og forskerstillinger. Det er ikke en del av dette prosjektet å vurdere hensiktsmessigheten av disse særlovene, men vi ønsket å kartlegge hvorvidt vurderingen av tjenestemannsloven hang sammen med hvordan samspillet med disse særlovene ble oppfattet. Dette vender vi tilbake til i kapitlet som omhandler praksis, spesielt knyttet til tidsbruk.

Når det gjelder prosessuelle spørsmål er hovedregelen at sakene i tilsettingsorganet skal behandles i møte. Imidlertid kan det bestemmes i reglementet at tilsettingssaker, i første omgang, kan behandles ved at den sendes på rundgang blant rådets medlemmer, hvor det også bestemmes regler om rekkefølgen. Følgende figur viser at over halvparten (52 prosent) av respondentene oppgir at saksbehandlingen i tilsettingsorganet skjer ved en kombinasjon av møter og skriftlig/elektronisk kommunikasjon, hvor 24 prosent har saksbehandlingen utelukkende i møter og de resterende 24 prosentene utelukkende skriftlig/elektronisk:

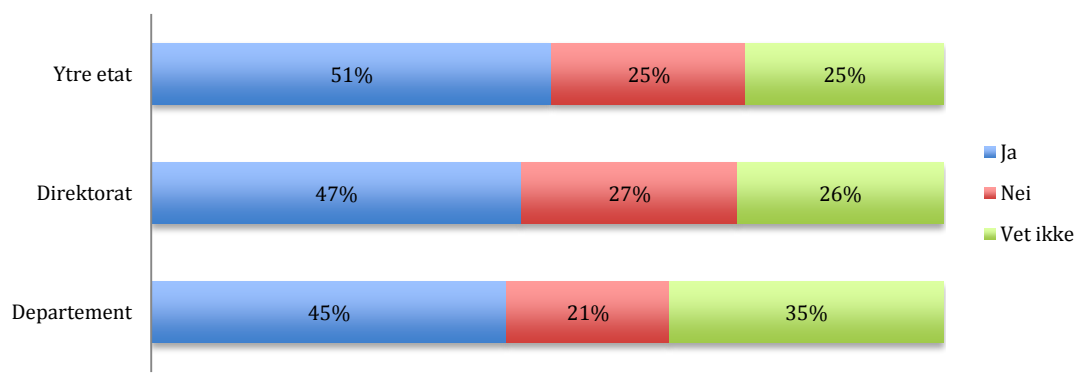
Hvordan skjer saksbehandlingen i tilsettingsorganet?



Figur 5 Saksbehandling i tilsettingsorganet

Ved reglement kan tilsettingsretten legges til andre enn bestemt i tjenestemannslovens § 5. Dette gjelder i de tilfeller hvor en søker er enstemmig innstilt av et innstillingsråd og tilsettingen skjer etter ansiennitet, ved gruppevis inntak av aspiranter/elever, ved tilsetting for kortere tid enn ett år, ved midlertidig tilsetting og ved arbeidsforhold med kort deltid (arbeidstid på mindre enn 15 timer ukentlig eller med mindre enn 15/40 av full lønn for tilsvarende heltidsstilling). Rundt halvparten av de statlige virksomhetene har slike bestemmelser om delegering av tilsettingsretten, og det ser ut til å variere lite mellom ulike deler av forvaltningen:

Har din enhet i reglementet bestemmelser om delegering av tilsettingsretten?

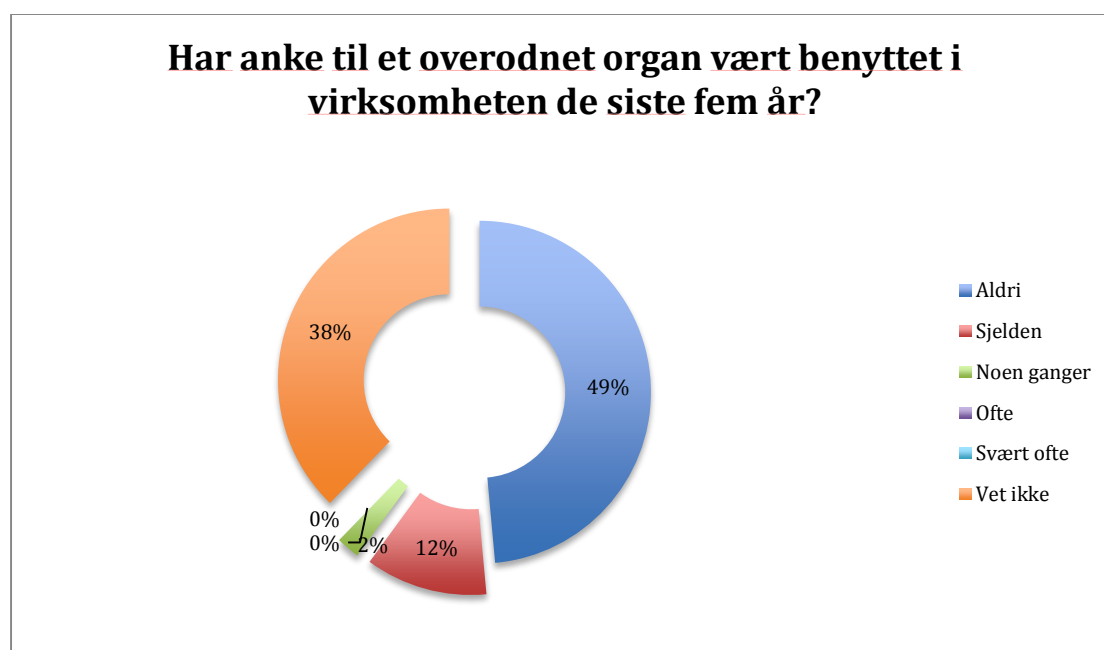


Figur 6 Del av forvaltningen og delegering av tilsettingsretten

Det er her viktig å understreke at departementene står i en særstilling både når det gjelder personalreglement og tilsetting. Det er ett felles personalreglement for alle departementene som regulerer hvordan tilsettingsprosessen skal skje. Søylen over gjelder dermed kun for dette ene personalreglementet. Dette reglementet er videre fastsatt ved kgl.res., og ikke fremforhandlet i det enkelte departement.

Det kan oppstå uenigheter i to relasjoner. For det første kan det oppstå uenighet innad i styret eller tilsettingsrådet om hvem av de innstilte som skal tilsettes. I dette tilfellet foreligger det ikke uenighet knyttet til vurderingen som innstillende myndighet har gjort, og styret/tilsettingsrådet anser de innstilte som de best kvalifiserte søkerne. Uenigheten består i hvem av de innstilte som skal tilsettes. Hovedregelen er at flertallet bestemmer, men dersom et medlem av styret/tilsettingsrådet ikke vil bøye seg for flertallet kan medlemmet kreve saken avgjort av departementet eller av det organ som er bestemt i personalreglement (tjenestemannsloven §5.3).

Vi stilte i spørreundersøkelsen spørsmål om hvorvidt anke til et overordnet organ hadde blitt benyttet i virksomheten de siste fem årene, og følgende figur illustrerer svarfordelingen:

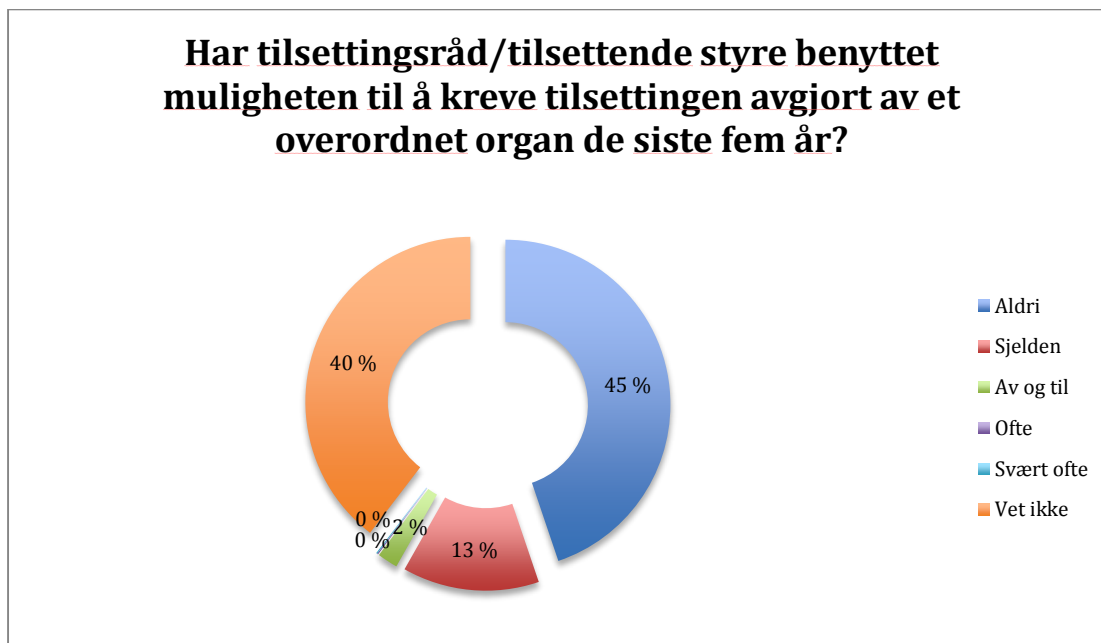


Figur 7 Bruk av anke til overordnet organ (TJML §4)

Som vi ser oppgir bortimot halvparten (49 prosent) av respondentene at anke til et overordnet organ ikke har vært benyttet de siste fem årene. Dette følges av en andel på 12 prosent som oppgir at dette sjelden har vært benyttet. Til sammen er bildet dermed at dette er en ordning som i liten utstrekning benyttes (61 prosent oppgir sjelden eller aldri). Det er imidlertid en stor andel som ikke vet (38 prosent). På dette spørsmålet finner vi en viss variasjon mellom virksomheter av ulik størrelse. Respondenter fra de minste virksomhetene (opp til 30 ansatte) oppgir i større grad at de aldri har benyttet muligheten til å anke til et overordnet organ. Mens to av tre (66 prosent) oppgir dette i de minste virksomhetene, er tilsvarende andel for de mellomstore (opp til 2.000 ansatte) og store (over 2.000 ansatte) henholdsvis 46 prosent og 48 prosent. Dette kan imidlertid være et resultat av størrelse alene, det vil si at små virksomheter, på grunn av sin størrelse, har færre tilfeller og færre konflikter.

For det andre kan tilsettingsmyndigheten ønske å tilsette en søker som ikke er blant de innstilte. Med andre ord foreligger det en uenighet mellom innstillende og tilsettende myndighet om hvem som skal anses som "best kvalifiserte søker". I slike tilfeller

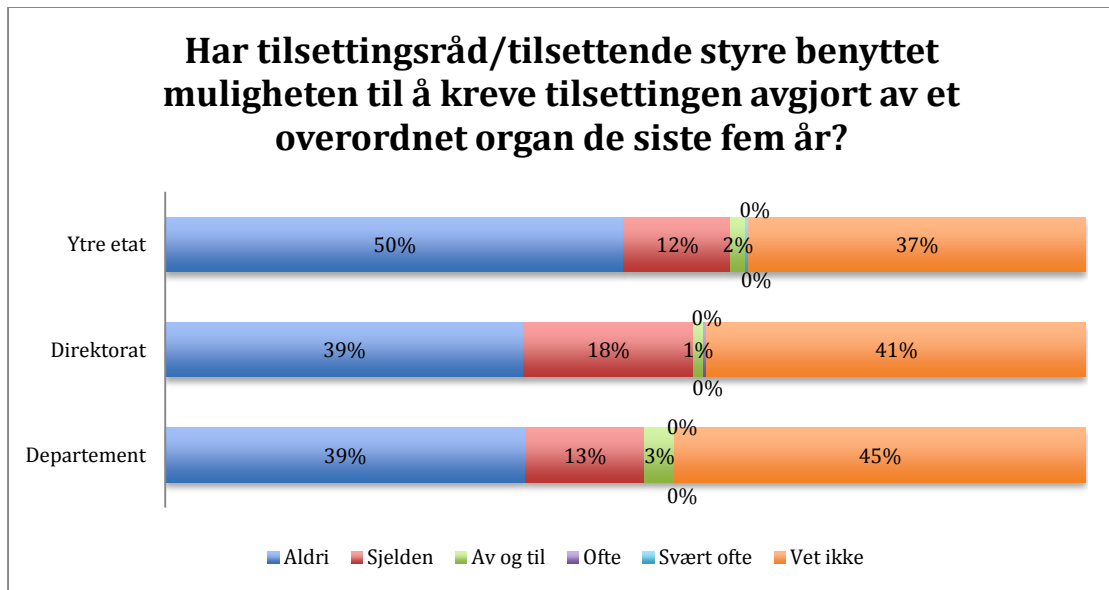
skal tilsettingsorganet be om skriftlig uttalelse om søker fra innstillingsorganet. Der-
som innstillingsorganet likevel ikke vil innstille vedkommende og tilsettingsorganet
fastholder sin vurdering, skal saken avgjøres av en overordnet myndighet bestemt i
virksomhetens personalreglement. Som ved anke til overordnet organ, er også dette
en ordning som i liten grad blir benyttet:



Figur 8 Bruk av muligheten til å kreve tilsetting avgjort av overordnet organ (TJML §5)

Figuren viser at 45 prosent oppgir at tilsettingsråd/tilsettende styre ikke har benyttet muligheten til å kreve tilsetting avgjort av et overordnet organ de siste fem årene, mens 13 prosent oppgir at dette sjelden har vært benyttet. Totalt oppgir dermed en andel på 58 prosent at muligheten sjelden eller aldri har vært benyttet siste fem år. Igjen er det en stor andel som ikke vet (40 prosent). Det er kun 2 prosent som oppgir at de vet at ankemuligheten har blitt bruk av og til eller oftere.

Dette varierer også noe med virksomhetsstørrelse og i samme retning. Mens 68 prosent av respondentene fra minste virksomhetene oppgir at de aldri har benyttet muligheten, er tilsvarende andel i de mellomstore 44 prosent og i de store 42 prosent. Igjen kan dette være mest av alt et uttrykk for størrelse alene. Vi ser imidlertid at dette også varierer med del av forvaltningen:



Figur 9 Del av forvaltningen og tilsetting avgjort av overordnet organ

Figuren viser at muligheten til å kreve tilsettingen avgjort av et overordnet organ benyttes noe oftere i sentralforvaltningen enn i ytre etat. Siden det er en stor andel som oppgir at de ikke vet er det imidlertid usikkerhet knyttet til dette.

Respondentene som oppga å både ha innstillings- og tilsettingsråd ble fulgt opp med et åpent spørsmål om hvorfor det ble ansett som nødvendig med to kollegiale organer. Svarene tyder her på at mange ikke vet hvorfor, men blant begrunnelsene vi fikk er flere knyttet til kvalifikasjonsprinsippet, for eksempel "lik behandling", "å sikre at den best kvalifiserte blir ansatt", "[f]or å påse at de ansattes rettigheter og ønsker blir ivaretatt" og "kvalitetssikring". Kvalitetssikringen handler både om at tilsettingen foregår i to trinn og at de to organene har ulik kompetanse:

Det er svært nødvendig med to kollegiale organer. Virksomheten består av mange enheter og kvaliteten på innstillingene er svært varierende. Det er en form for kvalitetssikring, uten dette ville det være enda større tilfeldigheter ved ansettelse. Flere ledere har minimal erfaring med ansettelse og innstillinger. Det fremkommer tydelige i mangelfulle saker som oversendes tilsettingsrådet.

Andre peker på "ulike grupper ansatte som krever ulik kompetanse hos de som vurderer kandidatene", at fagforeningene krever det, og at de to organene er på ulike nivå i virksomheten slik at "Innstillinger gjøres ute på det enkelte lokale kontor i fylket av ledelse og tillitsvalgt. Tilsetting skjer i tilsettingsrådet på fylkesnivå", og at "[i]nnstillingsråd er sammensatt slik at det er en nærmere tilknytning til avdelingen/enheten der stillingen hører til mens sammensetningen av tilsettingsrådet bidrar til å ivareta helheten ved institusjonen". Tilsettingsrådet blir dermed av enkelte omtalt som et "kontrollorgan". Det er også enkelte som oppgir at de har to kollegiale organer fordi de opplever det som "en god prosess" og som "hensiktsmessig".

Til slutt har vi en del respondenter som ikke vet hvorfor det er to kollegiale organer, med kommentarer som "[d]et er eit spørsmål som eg også har stilt/stiller", "Ser ingen rasjonell grunn" og "Godt spm. Mitt svar er vet ikke", mens andre ser ut til å bare følge

praksis; "Vet ikke, det er slik vi gjør det hos oss" og "Slik har det vært og jeg har oppfattet det som at det må være slik".

Prøvetid

Arbeidsgiver kan prøve arbeidstakers egnethet i en stilling i en tidsbegrenset periode omtalt som prøvetid, som reguleres i tjenestemannslovens §8. I henhold til denne er tjenestemannen ansatt på prøve de første seks månedene, og skal gjøres skriftlig kjent med prøvetidsreglene før tiltredelsen samt gis nødvendig veiledning og vurdering av sitt arbeid i løpet av denne prøvetiden. I særlige tilfelle kan det avtales at prøvetid ikke skal gjelde.

Vi stilte et åpent spørsmål om hvordan hensiktsmessigheten i dagens regelverk om prøvetid ble vurdert, og svarene her tyder på at regelverket oppfattes som "bra", "fornuftig", "god", "viktig", "hensiktsmessig" og "tilfredsstillende", og ordningen blir omtalt som en "sikkerhetsventil både for arbeidstaker og arbeidsgiver". Det er imidlertid tre tilbakemeldinger som går igjen. Den ene knytter seg til prøvetidens lengde, den andre til stillingsvernet og kravene som stilles for å gå til oppsigelse og til slutt til måten prøvetiden i praksis benyttes med hensyn til opplæring og systematisk opplegg.

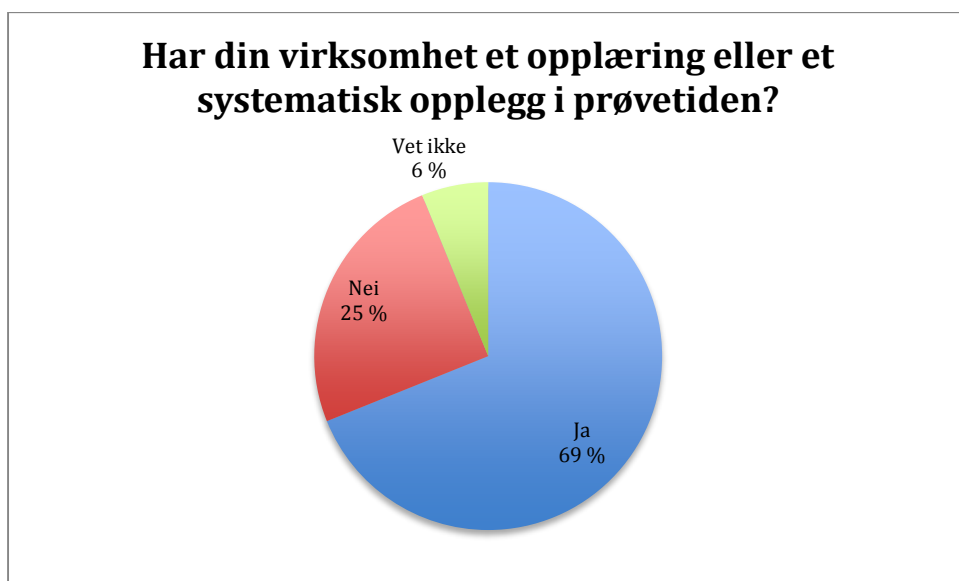
Når det gjelder førstnevnte oppgir flere at "6 mnd er altfor kort tid å vurdere den nyansatte, dokumentere opplæring og veiledning + å evt gå til oppsigelse. Videre gir ikke tjml § 8 mulighet til å forlenge prøvetid pga sykdom. Prøvetid burde vært 9 mn + mulighet til forlengelse ved fravær". Det ble med andre ord uttrykt at regelverket om prøvetid "[b]ør endres slik at det blir i samsvar med aml. [arbeidsmiljøloven] i forhold til muligheten for å kunne forlenge prøvetiden ved fravær".

I prøvetiden kan tjenestemannen sies opp med tre ukers frist så fremt vedkommende ikke kan tilpasse seg arbeidet eller ikke tilfredsstillende rimelige krav til dyktighet eller pålitelighet. Det ble av flere påpekt at det stilles "for strenge krav" og dermed at det er en "[f]or omfattende prosess å, hvis nødvendig, avslutte arbeidsforholdet i prøvetiden", og dermed at "[d]ersom det skal være en reell prøvetid, kreves det store ressurser for å kunne følge opp den enkelte ansatte hvis utfallet skulle kunne bli oppsigelse". Regelverket ble med andre ord ansett som hensiktsmessig av mange, "men stillingsvernet er for sterkt i prøvetiden, slik at det er nesten umulig å si opp en som ikke er egnet til stillingen". Et gjennomgangstema i undersøkelsen blir på denne bakgrunn at prøvetiden er "lite reell", også fordi den ikke brukes "aktivt" og "systematisk", hvor "praktisering og forståelse for hvordan anvende prøvetiden på en god måte er [...] utfordringen".

Ved reglement kan det fastsettes på hvilken måte og etter hvilke kriterier det skal avgjøres om opplæringen er tilfredsstillende fullført eller ikke.

Prøvetid er ikke påkrevd når den som tilsettes kommer fra en annen stilling i staten, noe som også ble kommentert på det åpne spørsmålet om regelverkets hensiktsmessighet. Enkelte påpekte at det "er viktig å ha obligatorisk prøvetid også for de som kommer fra annen statlig virksomhet".

En aktiv bruk av prøvetiden i form av opplæring eller et annet systematisk opplegg ser ut til å være utbredt i de statlige virksomhetene:



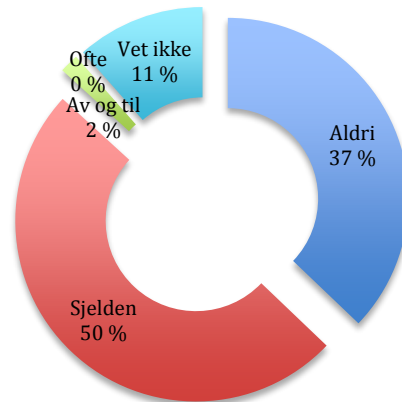
Figur 10 Opplæring eller systematisk opplegg i prøvetiden

Som vi ser oppgir 69 prosent av respondentene at prøvetiden fylles av et slikt opplegg i deres virksomhet, mens én av fire (25 prosent) oppgir at virksomheten ikke har opplæring eller annet systematisk opplegg i prøvetiden. Det er likevel et gjennomgangstema i kommentarene vi fikk i det åpne spørsmålet i undersøkelsen om hvordan hensiktsmessigheten i dagens regelverk om prøvetid vurderes at det ikke i tilstrekkelig grad er et systematisk opplegg i prøvetiden:

Arbeidsgivers manglende profesjonalitet gjør at mulighetene prøvetid gir ikke blir utnyttet. Prøvetid hadde vært et godt verktøy for arbeidsgiver hadde vi hatt strukturerte opplæringsopplegg og en profesjonell vurdering av innsats under prøvetiden. Siden opplæring bare gis ad hoc og uten struktur og lederstyring er ikke arbeidsgiver i stand til å utnytte denne muligheten.

Den lavere terskelen for oppsigelse som gjelder for tjenestemenn i prøvetid ser ikke ut til å resultere i mange oppsigelser, noe som kan ha sammenheng med kommentarene nevnt over at kravene som stilles er såpass strenge at stillingsvernet i realiteten oppleves som like sterkt:

Hvor ofte blir ansatte oppsagt i løpet av prøvetiden i din virksomhet?



Figur 11 Oppsigelser i løpet av prøvetiden

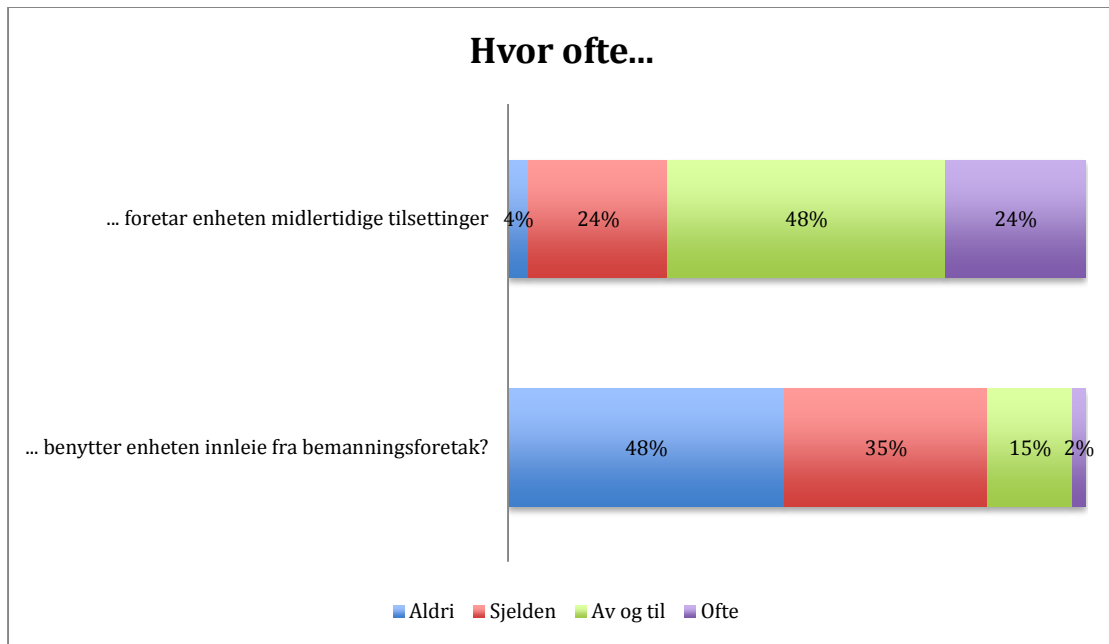
Figuren viser at hele 87 prosent oppgir at ansatte aldri eller sjelden blir sagt opp i løpet av prøvetiden, mens kun 2 prosent svarer at dette av og til skjer, og nesten ingen at det skjer ofte. Det kan dermed fremstå som at prøvetid i liten utstrekning benyttes for å prøve arbeidstakere man er usikre på ut, fordi man i et slikt tilfelle ville kunne forvente at det i det minste av og til endte i oppsigelse. Det ligger her med andre ord et potensial for å oppnå redusert risiko forbundet med sterkt stillingsvern i staten som i liten grad er utnyttet av arbeidsgiverne. Dette til tross for at kravene til kunngjøring gjør bruk av midlertidige tilsetninger mindre egnet for å prøve ut ansatte for statlige virksomheter sammenlignet med private.

Argumenter om å prøve ut ansatte ble brukt til fordel for endringene som ble gjort av arbeidsmiljøloven med virkning fra 1. juli i år¹. I hvilken utstrekning benyttes midlertidige tilsetninger i statlige virksomheter?

Ansettelsens varighet: midlertidighet

Tjenestemannslovens §3 regulerer midlertidig tilsetning og §3A innleie fra bemanningsforetak, hvor innleie er tillatt i samme utstrekning som tjenestemann kan tilsettes for et bestemt tidsrom eller som vikar. Følgende figur gir en oversikt over hvor ofte virksomhetene i undersøkelsen foretar midlertidig tilsetning og benytter innleie fra bemanningsforetak:

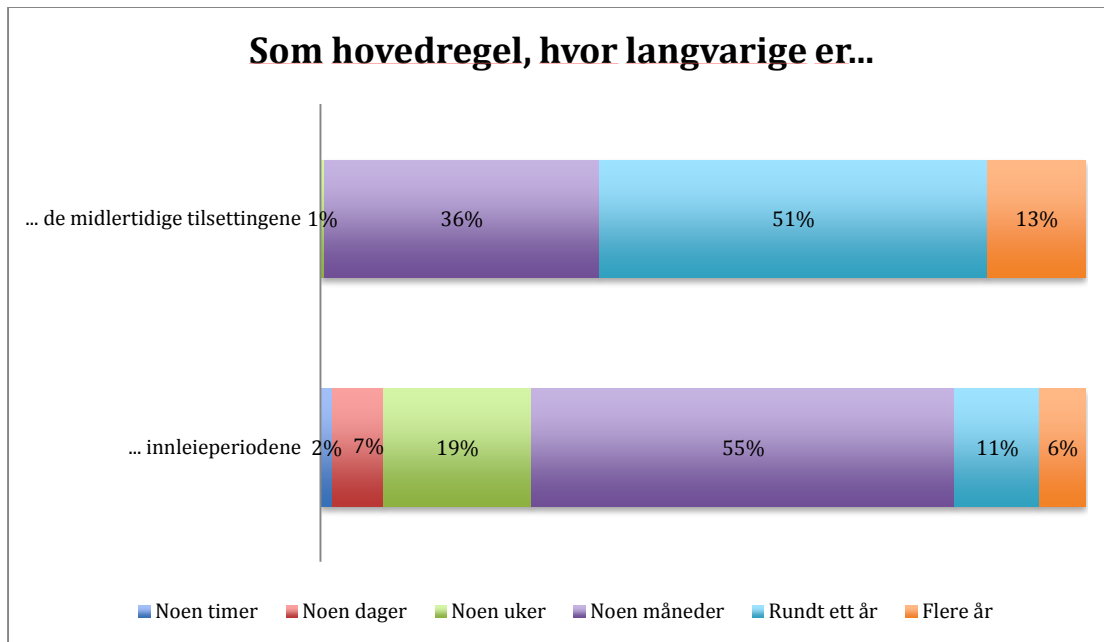
¹ Regjeringen Solberg tok initiativet til en rekke endringer av arbeidsmiljøloven som trådte i kraft 1. juli 2015. Blant disse var den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i inntil ett år en av de som vakte mest diskusjoner.



Figur 12 Forekomst av midlertidige tilsetninger og innleie

Først av alt viser figuren at midlertidige tilsetninger er langt mer vanlige enn innleie fra bemanningsforetak. Bortimot én av fire (24 prosent) oppgir at enheten ofte foretar midlertidige tilsetninger, mens dette kun gjelder to prosent hva angår innleie. Totalt svarer 72 prosent bekreftende på at enheten av og til eller ofte foretar midlertidige tilsetninger. Når det gjelder innleie svarer bortimot halvparten av respondentene (48 prosent) at enheten aldri benytter seg av dette. Dette varierer noe med del av forvaltningen, hvor det ser ut til at innleie er noe vanligere i direktoratene og minst vanlig i ytre etat. Mens 29 prosent av respondentene fra direktoratene oppgir at enheten av og til eller ofte benytter innleie, er tilsvarende andeler for ytre etat 11 prosent.

Som vi ser av følgende figur er de midlertidige tilsetningene oftere av lengre varighet enn innleieperiodene:



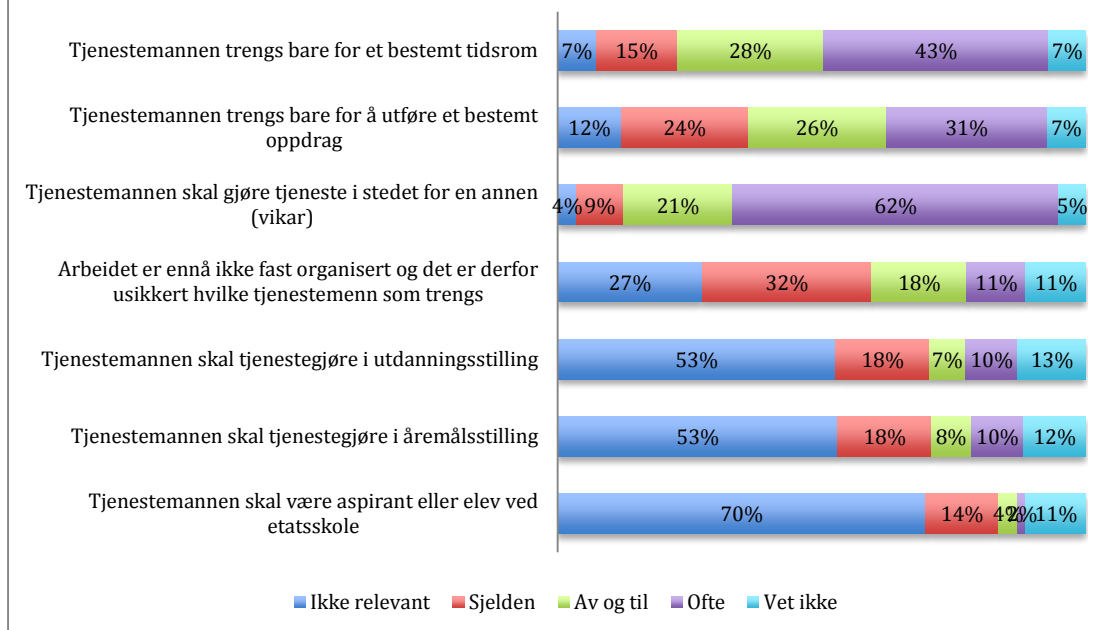
Figur 13 Lengde på midlertidige tilsetninger og innleieperioder

Mens over halvparten av de midlertidige tilsettingene er på rundt ett år (51 prosent) eller flere (13 prosent), gjelder det kun henholdsvis 11 prosent og 6 prosent av innleieperiodene. Mens 36 prosent oppgir at de midlertidige ansettelsene som hovedregel varer noen måneder, er det nesten ingen som oppgir noe kortere enn dette. Når det gjelder innleie oppgir 19 prosent at innleieperiodene som hovedregel varer noen uker og 7 prosent noen dager.

Etter 1. juli 2000 ble det utvidet adgang til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak ut over kontoryrkene som var unntatt forbudet fra 1983. Som vi allerede har bemerket er ikke innleie spesielt utbredt i statlige virksomheter, og dette gjelder i enda mindre utstrekning til annet enn kontoroppgaver. På spørsmål om hvor vanlig innleie er til andre oppgaver enn kontor oppgir 58 prosent at det ikke forekommer, 25 prosent at det er svært lite vanlig og 10 prosent at det er lite vanlig. Til sammen gir dermed 93 prosent uttrykk for at innleie til andre oppgaver enn kontor er uvanlig.

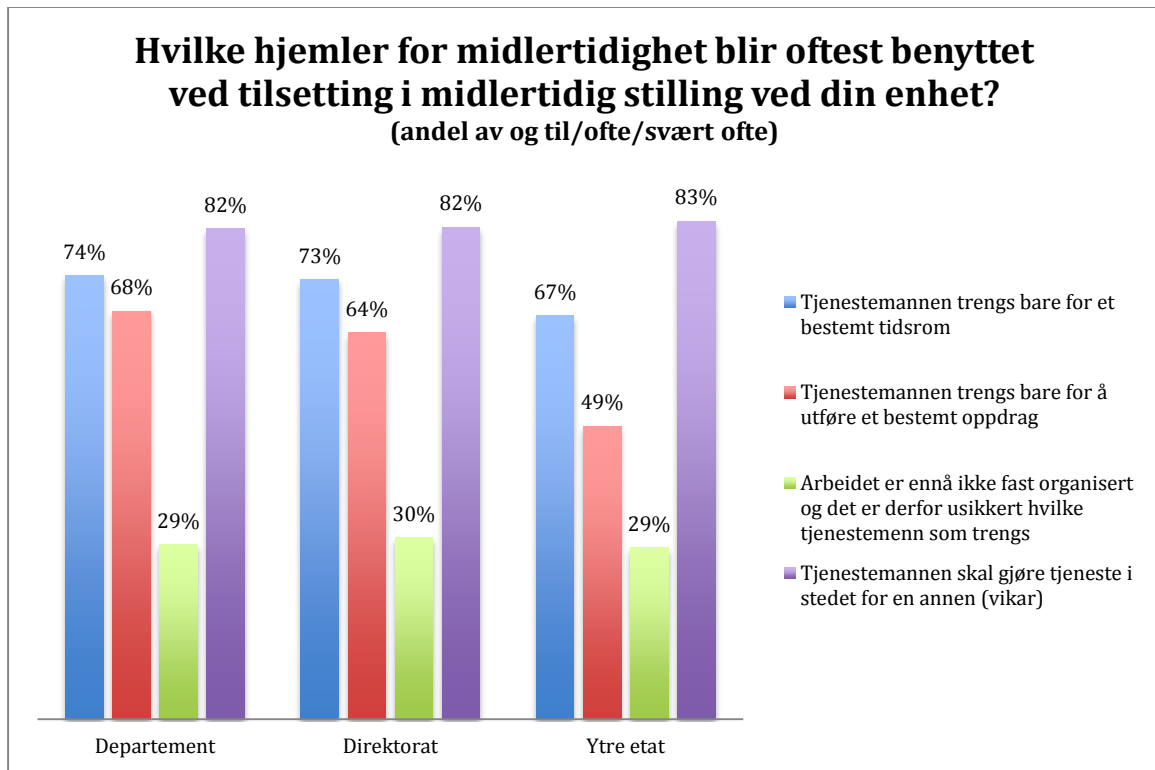
Tilsetting skal være fast, unntatt ved arbeid som begrenses til et bestemt tidsrom eller oppdrag, eller som ikke er fast organisert, ved vikariat, for aspirant/elev, i utdanningsstillinger eller åremålsstillinger. Vi stilte i spørreundersøkelsen spørsmål om hvor ofte disse ulike hjemlene for midlertidige tilsetninger ble benyttet ved tilsetting, og følgende figur viser svarfordelingen:

Hvilke hjemler for midlertidighet blir oftest benyttet ved tilsetting i midlertidig stilling ved din enhet?



Figur 14 Hjemler ved tilsetting i midlertidig stilling

Det er tre hjemler som skiller seg ut som mye brukt. Som vi ser av figuren oppgir flest at vikariat, det vil si at tjenestemannen skal gjøre tjeneste i stedet for en annen, ofte blir benyttet (62 prosent), fulgt av at tjenestemannen bare trengs for et bestemt tidsrom (43 prosent) og at tjenestemannen bare trengs for å utføre et bestemt oppdrag (31 prosent). For store deler av den statlige forvaltningen er ikke aspirant eller elev ved etatskole relevant (70 prosent), heller ikke åremålsstillinger (53 prosent) og utdanningsstillinger (53 prosent). Dette varierer lite mellom ulike deler av forvaltningen:



Figur 15 Ulike deler av forvaltningen og hjemler ved tilsetning i midlertidige stillinger

Som vi ser er vikariater oftest brukt i alle deler av forvaltningen. Det er størst forskjell når det gjelder å tilsette midlertidig fordi tjenestemannen bare trengs for å utføre et bestemt oppdrag. Mens 68 prosent oppgir at denne hjemmelen av og til, ofte eller svært ofte er den mest benyttede ved tilsetning i midlertidig stilling innenfor departementene, er tilsvarende andel 49 prosent i ytre etat. Siden veldig få anser utdanningsstilling, åremålsstilling og aspirant/elev ved etatskole som relevant har vi utelatt disse fra figuren.

Brudd i ansettelsen: sanksjonsformer og virkemidler ved omstilling

Som nevnt innledningsvis har mange statlige virksomheter gjennomført omstillingsprosesser den senere tiden, mange står midt oppe i slike og andre har kanskje slike foran seg. Slike omstillingsprosesser har konsekvenser for de tilsattes arbeidssituasjon, noe som gjør at de reguleres av tjenestemannsloven.

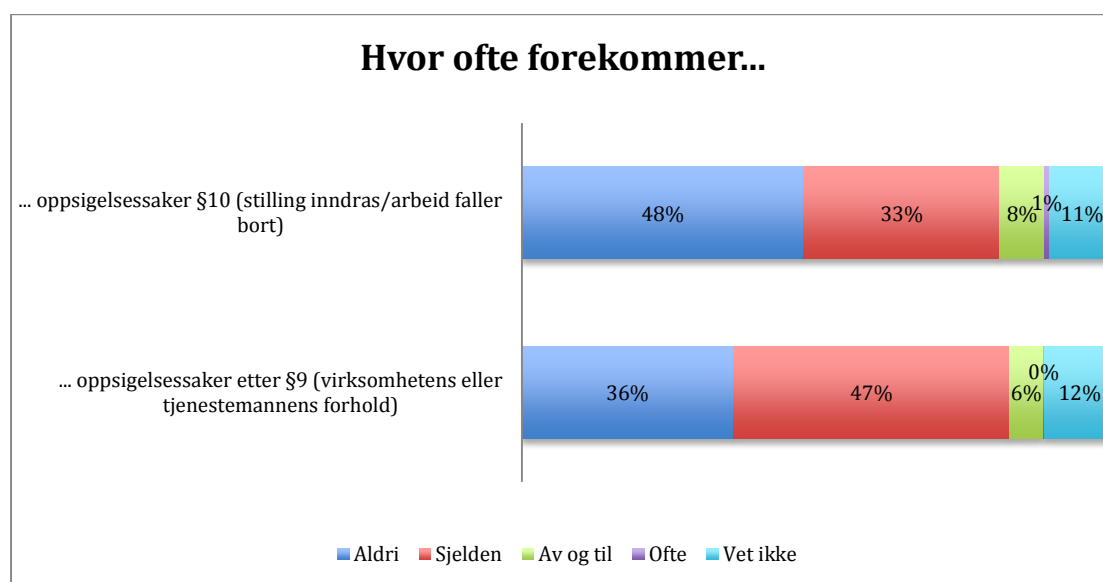
Det blir ofte påstått at det formelle stillingsvernet i staten, regulert av tjenestemannsloven, er mye sterkere enn i privat sektor, regulert av arbeidsmiljøloven, og videre at det i Norge generelt og i staten spesielt er svært vanskelig å si opp en arbeidstaker. Stillingsvernet etter tjenestemannsloven er imidlertid noenlunde tilsvarende arbeidsmiljøloven, hvor hovedforskjellen er at tjenestemannsloven inneholder strengere og mer omstendelige prosessuelle regler knyttet til oppsigelse og avskjed (Statens Personelhåndbok 2015). Dette fordi tjenestemannsloven faller inn under forvaltningsloven som stiller krav til begrunnelse og mulighetene for klage og omgjøring. Det blir hevdet at det faktiske stillingsvernet i staten i praksis er sterkere, blant annet på grunn av at det går lenger tid før personalproblemer, som for eksempel kan dukke opp i løpet av prøvetiden, blir tatt tak i (Statens Personelhåndbok 2015). Etter prøvetiden vil det

være tyngre å føre en oppsigelsessak. Etter to år, eventuelt etter fire år med midlertidig ansettelse, må det i enkelte saker reageres med avskjed som har enda høyere terskel.

Et annet skille er knyttet til fortrinnsrett til ny stilling. Denne fortrinnsretten går i tjenestemannsloven mye lenger enn etter arbeidsmiljøloven, og trer i kraft etter eventuell oppsigelse fra arbeidsgiver når oppsigelsen er hjemlet i tjenestemannslovens §10.

Oppsigelse

Tjenestemannslovens §9 og §10 regulerer oppsigelse. Er sammenhengende tjenestetid mindre enn to år fast eller fire år midlertidig kan tjenestemannen sies opp når det har saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold (§9). Er tjenestetiden lenger enn dette kan tjenestemannen sies opp når stillingen inndras eller arbeidet faller bort, eller når tjenestemannen er varig uskikket til tjenesten (§10). Følgende figur viser at sistnevnte årsak til oppsigelse er minst utbredt:



Figur 16 Forekomst av oppsigelsessaker etter §9 og §10

Vi ser at bortimot halvparten av respondentene (48 prosent) oppgir at det aldri forekommer oppsigelsessaker på grunn av at stilling inndras, at arbeidet faller bort eller varig uskikkethet hos tjenestemannen (§10). Når det gjelder oppsigelsessaker med saklig grunn av virksomhetens eller tjenestemannens forhold (§9) er det størst andel som oppgir at dette forekommer sjelden (47 prosent) fulgt av aldri (36 prosent).

Dette varierer noe mellom virksomheter av ulike størrelser, hvor det er en litt større andel blant de store virksomhetene som oppgir at det av og til har forekommet oppsigelsessaker etter §9 (6 prosent) og §10 (7 prosent) sammenlignet med små (henholdsvis 4 prosent og 5 prosent). Det er størst andel mellomstore virksomheter som oppgir at det av og til har forekommet oppsigelsessaker etter §10 med 9 prosent.

Oppsigelsessaker etter §10 kan ha flere årsaker, og følgende figur viser hva respondentene har oppgitt som årsak når oppsigelse etter §10 har foreligget:

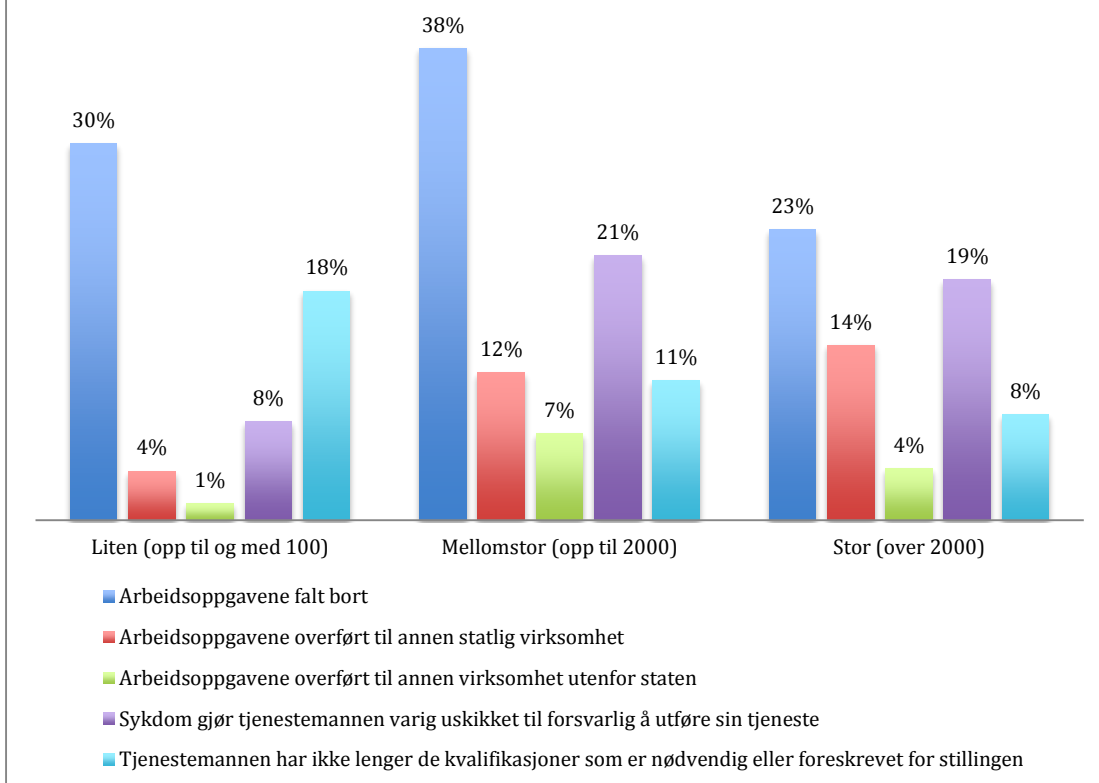
Hvilke årsaker har foreligget for oppsigelse etter §10? (andel ja)



Figur 17 Årsaker til oppsigelse etter §10 (andel bekreftende)

Vi ser at det er flest som oppgir at arbeidsoppgavene falt bort som årsak til oppsigelse etter §10 (29 prosent) fulgt av at sykdom gjør tjenestemannen varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste (19 prosent) og økonomiske rammer (17 prosent). Hva som er de mest utbredte årsakene varierer imidlertid mellom virksomheter av ulik størrelse:

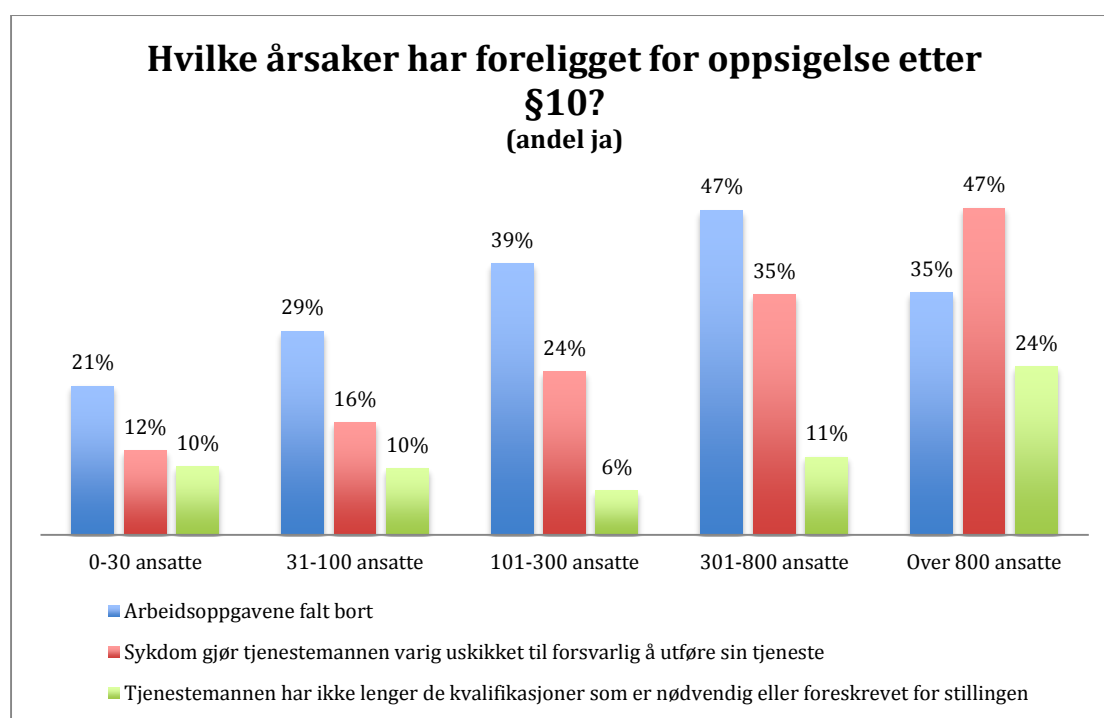
Hvilke årsaker har foreligget for oppsigelse etter §10? (andel ja)



Figur 18 Virksomhetsstørrelse og årsaker til oppsigelse etter §10 (andel som svarer bekreftende)

Vi ser at det at arbeidsoppgavene falt bort er en fremtredende årsak til oppsigelse etter §10 i mellomstore virksomheter med opp til 2.000 ansatte (38 prosent) og små virksomheter med opp til 100 ansatte (30 prosent). Oppsigelse på grunn av at tjenestemannen er gjort varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste på grunn av sykdom er mer utbredt i mellomstore og store virksomheter. Det samme gjelder at arbeidsoppgavene er overført til annen statlig virksomhet. På den andre siden er det størst andel i små virksomheter som oppgir at en årsak til oppsigelse etter §10 er at tjenestemannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen. Det er ikke statistisk signifikante forskjeller mellom virksomheter av ulik størrelse hva angår økonomiske rammer som årsak til oppsigelse etter §10.

Hvilke årsaker til oppsigelse etter §10 som er mest fremtredende varierer også med enhetsstørrelse:

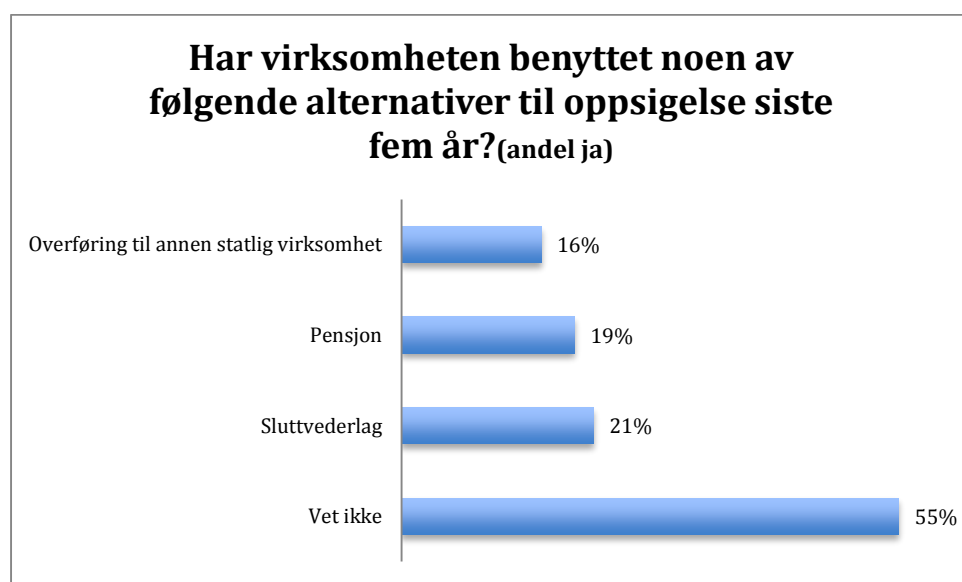


Figur 19 Enhetsstørrelse og årsaker til oppsigelse etter §10 (andel som svarer bekreftende)

Figuren viser for det første at utbredelsen av oppsigelse på grunn av at arbeidsoppgavene falt bort øker med enhetsstørrelse frem til de største enhetene, hvor 47 prosent av respondentene fra enheter med 301-800 ansatte oppgir at dette har foreligget, mens det til sammenligning er 21 prosent blant respondentene fra enheter med opptil 30 ansatte som oppgir det samme. Vi ser videre at oppsigelse på grunn av at tjenestemannen er gjort varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste på grunn av sykdom øker med enhetsstørrelse, fra en andel på 12 prosent som svarer bekreftende på forekomsten ved de minste enhetene og 47 prosent ved de største. Bildet er mer variert når det gjelder årsaken at tjenestemannen ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendige eller foreskrevet for stillingen, hvor forekomsten er størst ved de største enhetene (24 prosent) og minst ved de mellomstore enhetene med 101-300 ansatte

(6 prosent). Det er ikke statistisk signifikante forskjeller hva angår økonomiske rammer, at arbeidsoppgavene er overført til annen statlig virksomhet eller at arbeidsoppgavene er overført til annen virksomhet utenfor staten.

Det finnes også alternativer til oppsigelse, og følgende figur kan tyde på at det er lite fokus på disse siden over halvparten (55 prosent) av respondentene i undersøkelsen oppgir at de ikke vet om virksomheten har benyttet seg av noen av dem de siste fem årene:



Figur 20 Alternativer til oppsigelse (andel som svarer bekræftende)

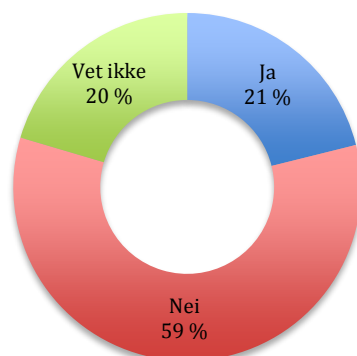
Av alternativene er det størst andel som oppgir at de har benyttet sluttvederlag (21 prosent) og pensjon (19 prosent). Det kan videre se ut til at sluttvederlag er mer benyttet i små virksomheter, mens overføring til annen statlig virksomhet er mer brukt i de store (ikke vist i figur).

Ordensstraff

Tjenestemannslovens §14 regulerer ordensstraff. Ordensstraff kan ilegges for unnlatelse av å oppfylle eller overtredelse av tjenesteplikter, eller for utilbørlig opptreden i/utenfor tjenesten som anses for å skade den aktelse eller tillit som er nødvendig for å inneha stillingen. Som ordensstraff kan tjenestemann ilegges skriftlig irettesettelse, eller tap av ansiennitet fra én måned til to år. Tjenestemann kan videre som ordensstraff, enten varig eller for en begrenset tid, settes ned i en lavere stilling. Ordensstraff krever vedtak i tilsetningsråd, men kan påklages til overordnet myndighet. Tjenestemannen skal få anledning til å forklare seg muntlig før vedtak fattes, og har rett til å la seg bistå av enten tillitsvalgt eller annen rådgiver. Ordensstraff føres på rulleblad eller personalkort, og det bestemmes i reglement når anmerkningen skal slettes.

Basert på vår undersøkelse ser det ut til at ordensstraff i relativt liten utstrekning er benyttet:

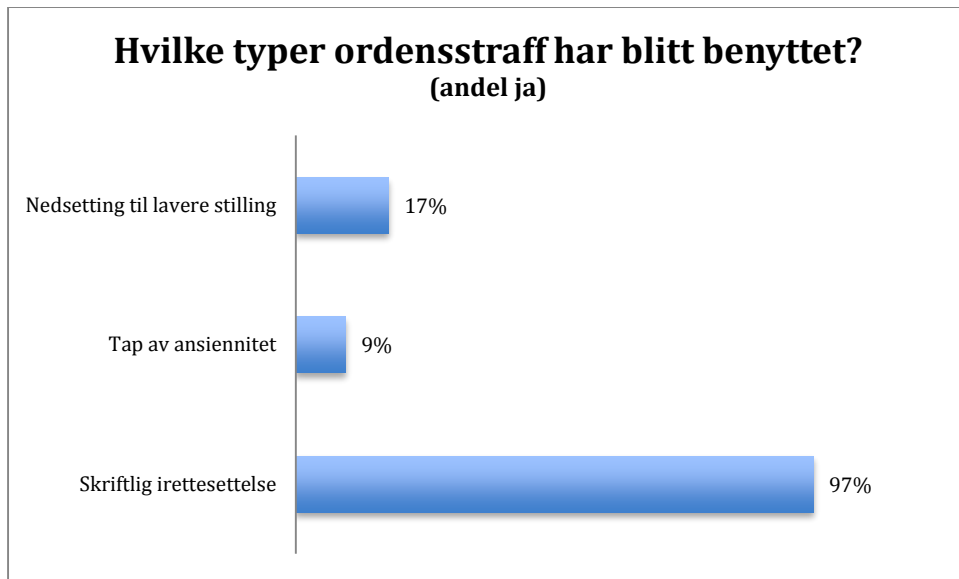
Har det ved enheten du har ansvar for blitt benyttet ordensstraff de siste to årene?



Figur 21 Benyttet ordensstraff

Vi ser her at 59 prosent av respondentene oppgir at enheten de har ansvaret for ikke har benyttet ordensstraff de siste to årene, mens 20 prosent ikke vet. Det er dermed en andel på 21 prosent som svarer bekreftende på at det ved enheten har vært benyttet ordensstraff. Dette kan henge sammen med hvorvidt disse bestemmelsene er vanskelige å forstå. Over halvparten (55 prosent) av utvalget oppgir imidlertid at bestemmelsene om ordensstraff er enkle å forstå. Det vil si at 45 prosent oppfatter dem som vanskelige. En annen grunn kan være at reaksjonsformen ikke oppfattes som hensiktsmessig. Vi ser i undersøkelsen at 44 prosent oppgir at de mener ordensstraff er en hensiktsmessig reaksjonsform, mens 27 prosent oppgir at de ikke mener det er det. De resterende 29 prosentene oppgir at de ikke vet.

Vedtak om ordensstraff er underlagt de samme saksbehandlingsregler som for oppsigelse og avskjed. Skriftlig irettesettelse (§ 14 nr. 2 første ledd, første punktum) er den mildeste formen for ordensstraff. Den må gis skriftlig og den må på alle måter fremstå som en ordensstraff, det vil si en disiplinærreaksjon, i motsetning til en tjenestelig tilrettevisning (som tar sikte på å vise arbeidstaker til rette), som brukes ved mindre alvorlige forseelser. Tap av ansiennitet (§ 14 nr. 2 første ledd, andre punktum) vil kunne føre til tap av adgangen til å fungere i stillingen, i lønnsmessig sammenheng og i konkurranse om høyere stillinger. Dette tapet av ansiennitet er i utgangspunktet varig. Begge disse disiplinærreaksjonene kan benyttes både overfor embetsmenn og tjenestemenn. For tjenestemenn kommer i tillegg nedsettelse i lavere stilling, enten varig eller for en begrenset tid (§ 14 nr. 2 annet ledd). Nedsettelse i lavere stilling bør, ifølge Statens Personalhåndbok 2015, fortrinnsvis først komme til anvendelse når forseelsen eller bruddet på tjenesteplikten er så graverende at avskjedigelse etter tjenestemannsloven §15 overveies. Vi fulgte opp respondentene som oppga at det ved enheten hadde vært benyttet ordensstraff de siste to år om hvilke typer som hadde blitt benyttet, og følgende figur viser at ved nesten alle enhetene har vært benyttet den mildeste formen fulgt av den strengeste:



Figur 22 Typen ordensstraff (andel som svarer bekræftende)

Vi ser at 97 prosent av de som oppgir at enheten de siste to årene har benyttet ordensstraff, oppgir at det har vært i form av skriftlig irettesettelse, mens kun 9 prosent oppgir tap av ansiennitet. Det er 17 prosent som oppgir at det har vært i form av nedsetting til lavere stilling, som vi husker skal være et alternativ til avskjedigelse.

Avskjed

Tjenestemannslovens §15 regulerer avskjed. En tjenestemann kan avskjediges når vedkommende har vist grov uforstand i tjenesten, grovt eller gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, ved utilbørlig atferd viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Dette er den mest alvorlige disiplinærreaksjonen, og det er dermed ikke overraskende at det er få som oppgir at enheten de har ansvar for har benyttet avskjed de siste to årene:



Figur 23 Benyttet avskjed

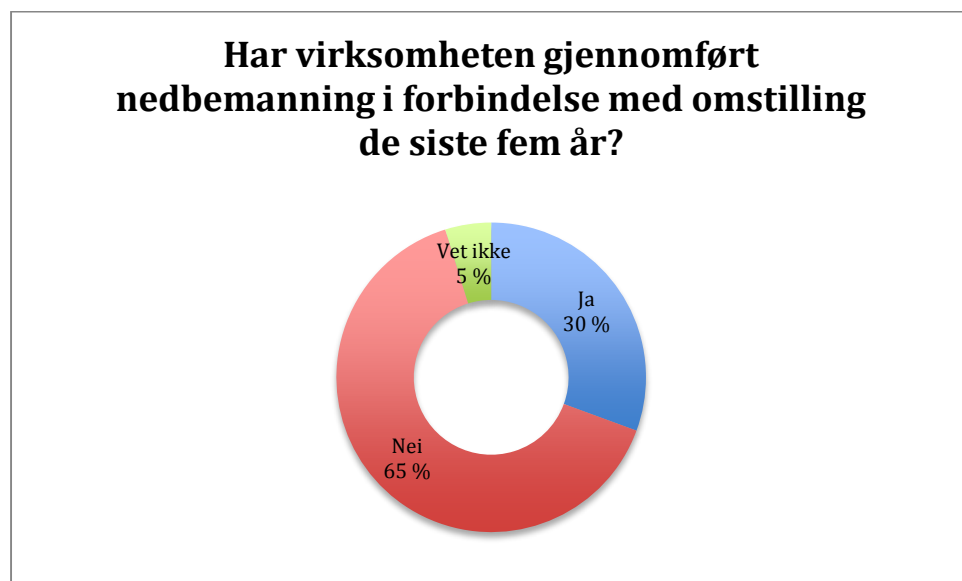
Over tre av fire (78 prosent) oppgir at avskjed ikke har blitt benyttet de siste to årene, mens kun 9 prosent oppgir at det har vært benyttet. De resterende 13 prosentene

oppgir at de ikke vet. Som vi skal se i kapitlet om praktisering oppgir 50 prosent at de synes bestemmelsene om avskjed er enkle å forstå, mens 30 prosent at de synes de er vanskelige. Når det gjelder avskjedigelse oppgir 45 prosent at de oppfatter det som vanskelig å *anvende* vilkårene, mens 22 prosent oppfatter dem som enkle å anvende. Én av tre (33 prosent) svarer "Vet ikke" på spørsmål om hvordan de oppfatter det å anvende vilkårene for avskjed, noe som sannsynligvis kommer av at avskjedigelse er lite brukt.

Omstilling

Som nevnt har det de siste tiårene vært en bred omlegging av både stat- og kommuneforvaltningen, og mange statlige virksomheter har blitt omorganisert. Disse endringsprosessene har ført til en stor mengde omstillinger i staten i den samme perioden, inkludert sammenslåinger av statlige virksomheter og utskilling av virksomhet til statlig hel- eller deleide selskap. I vår undersøkelse oppgir 37 prosent at virksomheten har gjennomført omstilling med sammenslåing eller utskilling de siste fem årene, mens 60 prosent oppgir at den ikke har det.

Omstillingsprosesser kan få større eller mindre konsekvenser for de tilsattes arbeidssituasjon, med nedbemanning som et ytterpunkt. Som følgende figur viser oppgir faktisk litt i overkant av tre av ti (31 prosent) av våre respondenter at virksomheten de jobber for har gjennomført nedbemanning i forbindelse med omstilling de siste fem årene:



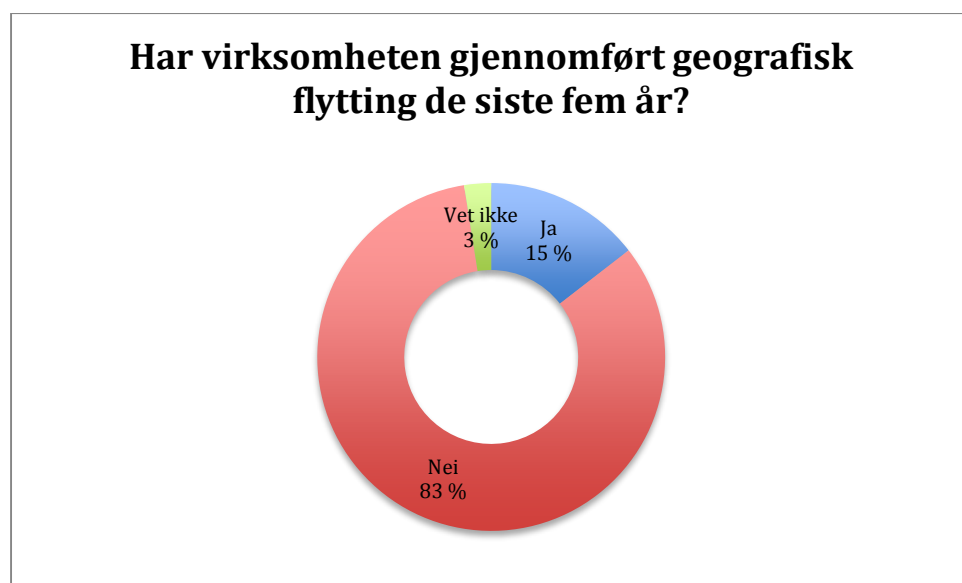
Figur 24 Nedbemanning i forbindelse med omstilling

Som vi har sett tidligere i rapporten er det at arbeidsoppgavene overføres til annen statlig virksomhet en av de viktigste årsakene til oppsigelse etter tjenestemannslovens §10 i de store statlige virksomhetene (over 2.000 ansatte). Vi ser likevel at bortimot to av tre (64 prosent) oppgir at det ikke har vært gjennomført nedbemanning i forbindelse med omstilling i deres virksomhet de siste fem årene.

Flytteplikt

Det er lang forvaltningspraksis i staten for at det er adgang til å pålegge de ansatte å flytte dersom virksomheten, eller deler av denne, skal flyttes geografisk. Det er i dag ingen direkte regulering av dette i tjenestemannsloven, men følger forutsetningsvis av bestemmelsen i forskriften til tjenestemannsloven § 7 nr 6 som sier at tjenestemannen kan få fritak fra flytteplikt og dermed har rett til å få utstedt overtallighetsbevis.

Vi spurte i vår undersøkelse om virksomheten de siste fem årene har gjennomført geografisk flytting de siste fem år, og følgende figur viser svarfordelingen:

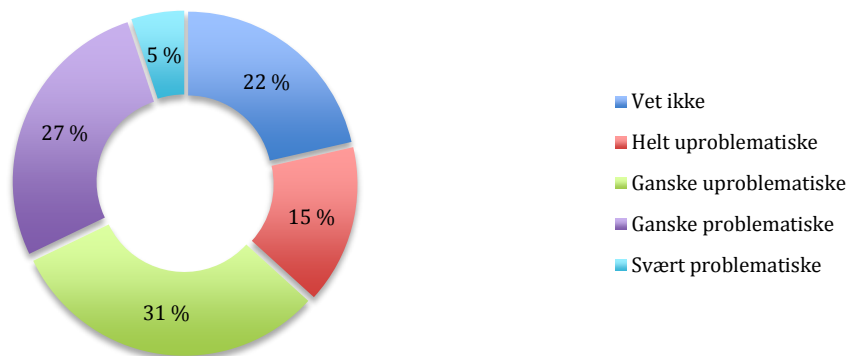


Figur 25 Gjennomføring av geografisk flytting

Vi ser at det store flertallet av våre respondenter (83 prosent) oppgir at virksomheten ikke har gjennomført geografisk flytting de siste fem årene, hvor andelen som svarer bekreftende er 15 prosent.

Det å måtte flytte har konsekvenser for de ansatte, og vi stilte spørsmål til de som svarte bekreftende på å ha gjennomført geografisk flytting om i hvilken grad flytteplikten ble oppfattet som å ha problematiske personmessige konsekvenser. Som vi ser av følgende figur er det en noe høyere andel som oppgir at de oppfatter konsekvensene som uproblematisk enn som problematiske:

I hvilken grad mener du de personmessige konsekvensene ved flytteplikten har vært problematiske?



Figur 26 Vurdering av de personmessige konsekvensene av flytteplikt (n=196)

Mens bortimot én av tre (32 prosent) oppgir at konsekvensene ved flytteplikten har vært ganske eller svært problematiske, oppgir bortimot halvparten (46 prosent) at de har vært ganske eller helt uproblematiske. Vi har også her fått kommentarer fra et åpent spørsmål om hvilke sider som eventuelt er problematiske. Ikke overraskende peker flere på flytting i seg selv som vanskelig, blant annet på grunn av at "[d]e fleste har sitt sosiale nettverk der de bor", at "[d]e som blir beordret å flytte er ikke alltid positive til det på grunn av familiære forhold og reisevei" og dermed at "den personlige belastningen" er det mest problematiske. "Beordret" er også et viktig ord her, og det blir påpekt at "[å] flytte med arbeidsoppgavene medfører å flytte til et sted de ikke har valgt selv". Til dette kommer spørsmålet om flytting av virksomheten i realiteten er en oppsigelse siden det er "ingen begrensninger på avstanden flytteplikten gjelder for. Dette kan medføre at en ansatt mister jobben som følge av flytting da de ikke kan flytte etter av ulike årsaker". Her blir asymmetriske maktrelasjoner trukket frem av en tillitsvalgt:

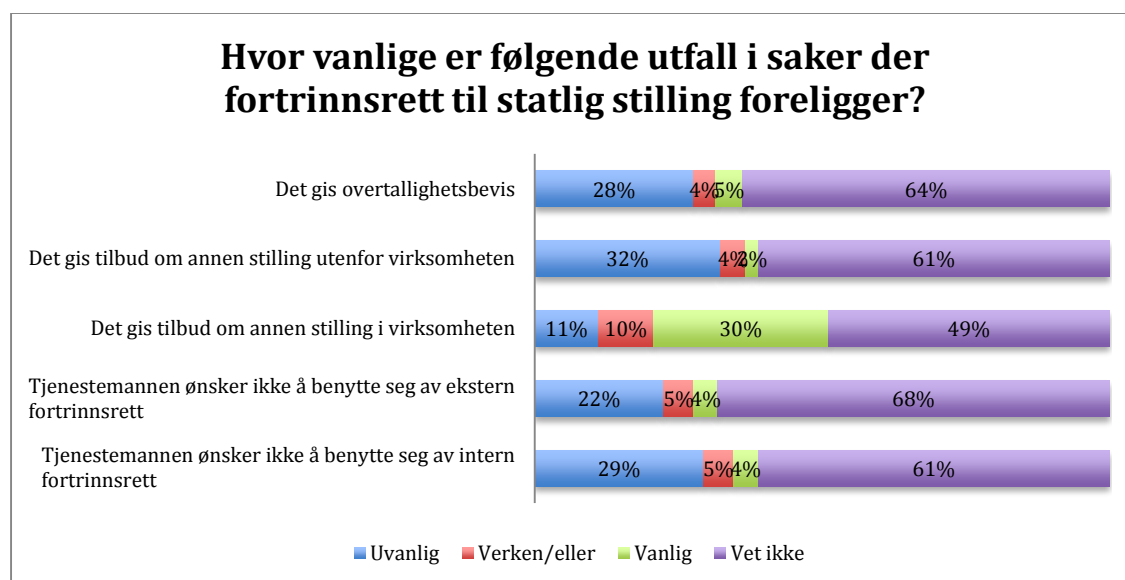
Som tillitsvalgt reagerer jeg på at arbeidsgiver synes raskere å komme til konklusjon om flytteplikt desto lenger nede på rangstigen du befinner det. For ledere og andre høyt lønnede er iveren stor etter å finne gode løsninger, mens iveren etter å finne tilsvarende løsninger for "menigmann" ikke synes å være like entusiastisk. Jeg mener også at flytteplikten grenser opp mot avskjed.

Disse alternative, "gode løsningene" kan være knyttet til hvordan og hvor arbeidsoppgavene kan utføres, hvor det har vært "tilbakemeldinger om at det virker urimelig med flytting da mange arbeidsoppgaver kan utføres elektronisk og at disse lett kunne vært utført på [et] lokalkontor eller [hjemmekontor] som da ikke krevde flytting".

Andre peker på hvordan dette rammer virksomheten ved at flytting medfører at "som regel (alle) de beste arbeidstakerne [forsvinner] ut av virksomheten, mens man blir sittende igjen med de som ikke har noe annet valg enn å bli med. Virksomheten/Statens tappes for enorme mengder opparbeidet kompetanse".

Fortrinnsrett

Tjenestemannslovens §13 regulerer fortrinnsrett til ny stilling. Før oppsigelse skal tjenestemenn med minst ett års tjenestetid om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten. Blir tjenestemannen likevel sagt opp, skal vedkommende med tilstrekkelig tjenestetid så vidt mulig tilbys annen passende stilling i staten. Vi stilte spørsmål om hvor vanlig utvalgte utfall er i saker der fortrinnsrett foreligger. Følgende figur tyder på at det ikke er utstrakt erfaring med dette, sett i andelen som oppgir at de ikke vet:

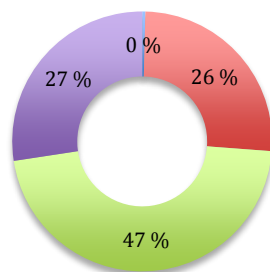


Figur 27 Utfall i saker med fortrinnsrett

Det er en høyest andel som oppgir at det å gi tilbud om en annen stilling i virksomheten er et vanlig utfall der fortrinnsrett foreligger (30 prosent). Det er kun 11 prosent som oppgir at dette er uvanlig. Det kan videre se ut til at tilbud om annen stilling *utenfor* virksomheten er uvanlig (32 prosent), men her er det 61 prosent som ikke vet hvor vanlig det er. Det er enda høyere andel som ikke vet hvorvidt tjenestemannen ikke ønsker å benytte seg av ekstern fortrinnsrett og om det gis overtallighetsbevis er vanlig (henholdsvis 68 prosent og 64 prosent).

Vi spurte også om hvorvidt enheten hadde mottatt søknader fra overtallige fra andre statlige virksomheter, og følgende figur viser svarfordelingen:

Har enheten du har ansvaret for de siste to årene mottatt søknader fra overtallige fra andre statlige virksomheter?



■ Ja, mange tilfeller ■ Ja, noen få tilfeller ■ Nei, ingen tilfeller ■ Vet ikke

Figur 28 Søknader fra overtallige

Som vi ser oppgir bortimot halvparten (46 prosent) av respondentene at enheten ikke har mottatt noen søknader de siste to årene fra overtallige fra andre statlige virksomheter. Litt i overkant av én av fire (26 prosent) oppgir at de har hatt noen få tilfeller. En omtrent like stor andel oppgir at de ikke vet (27 prosent). Av de som har mottatt søknader oppgir 43 prosent at ingen av søkerne har blitt tilsatt, mens 27 prosent at noen få har blitt tilsatt, og 15 prosent at de fleste eller alle har blitt tilsatt. De resterende 14 prosentene vet ikke.

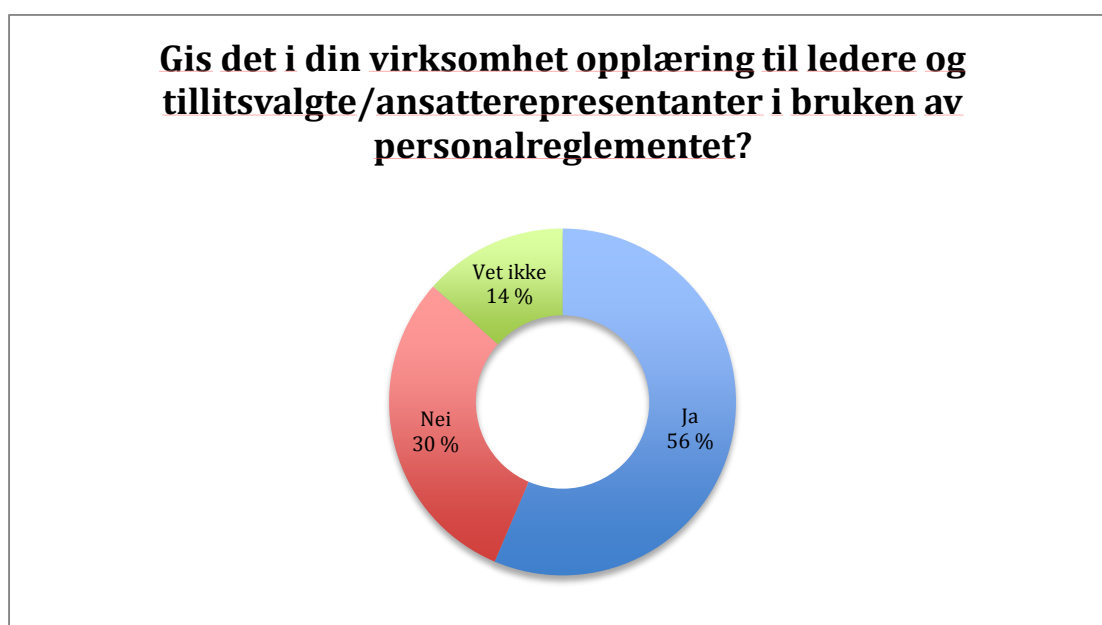
5. Praktisering i ulike deler av forvaltningen

Opplæring, kjennskap og forståelse av vilkårene

Som vi skal se nærmere på i analysen kan vurderingen av tjenestemannsloven og et eventuelt opplevd behov for endring henge sammen med hvorvidt man har kjennskap til bakgrunnen for den særskilte reguleringen og til muligheten for lokal tilpasning gjennom reglement. Denne kjennskapen henger sammen med opplæring, og påvirker også hvorvidt de ulike vilkårene oppleves som vanskelige eller enkle å forstå. Vi skal nå se nærmere på opplæringen, kjennskapen og forståelsen som praksis i virksomhetene hviler på.

Opplæring

Praktiseringen av tjenestemannsloven starter med hvorvidt man får opplæring. Vi ser av følgende figur at det i flertallet av virksomhetene gis opplæring til ledere og tillitsvalgte/ansattrepresentanter i bruken av personalreglementet:

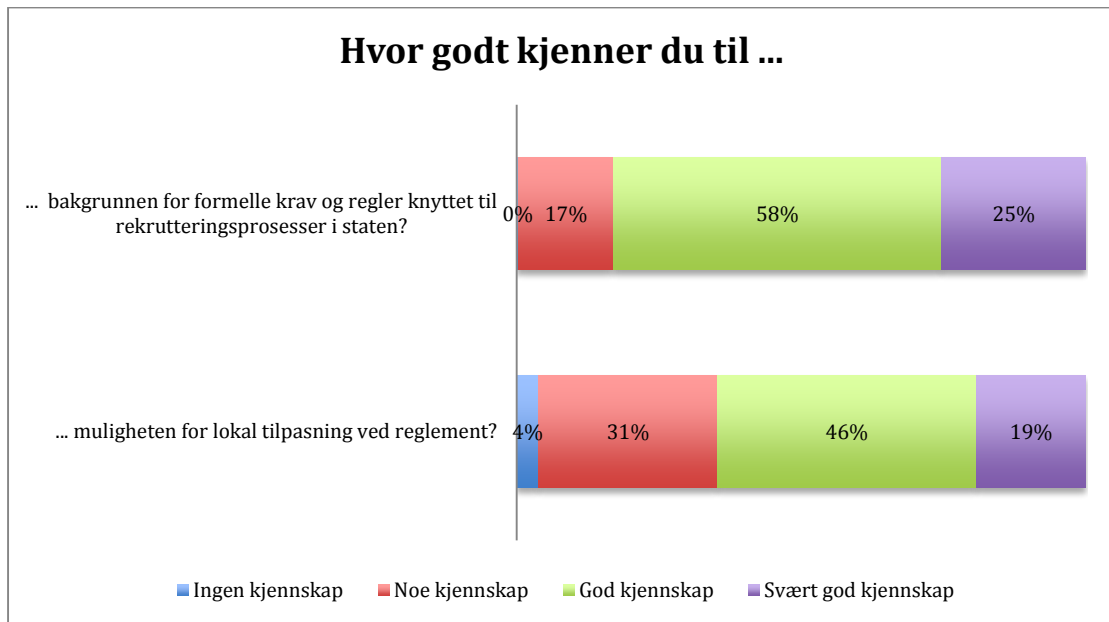


Figur 29 Opplæring i bruken av personalreglement

Som vi ser oppgir 57 prosent at det gis opplæring, mens 30 prosent oppgir at opplæring ikke gis i virksomheten. Det er her viktig å understreke at dette bildet varierer både med virksomhetsstørrelse og enhetsstørrelse (ikke vist i figur). Det er en betydelig høyere andel som oppgir at det gis opplæring i store virksomheter (66 prosent) enn i små (35 prosent). Dette kan henge sammen med stordriftsfordeler og ressurser, men også opplevd behov for å gi systematisk opplæring. Det samme bildet tegner seg når vi ser på enhetsstørrelse. Mens en svært høy andel av de største enhetene (over 800 ansatte) oppgir at det gis opplæring (83 prosent) er andelen lavere blant de minste (opp til 30 ansatte), hvor 57 prosent oppgir at det gis opplæring, og de nest minste (31-100 ansatte), hvor 53 prosent oppgir dette. Den laveste andelen er ved mellomstore enheter (101-300 ansatte) med 51 prosent som oppgir at det gis opplæring i bruken av personalreglementet.

Kjennskap

Opplæring vil påvirke kjennskap. Følgende figur viser en vurdering av kjennskapen til bakgrunnen og muligheten for lokal tilpasning:

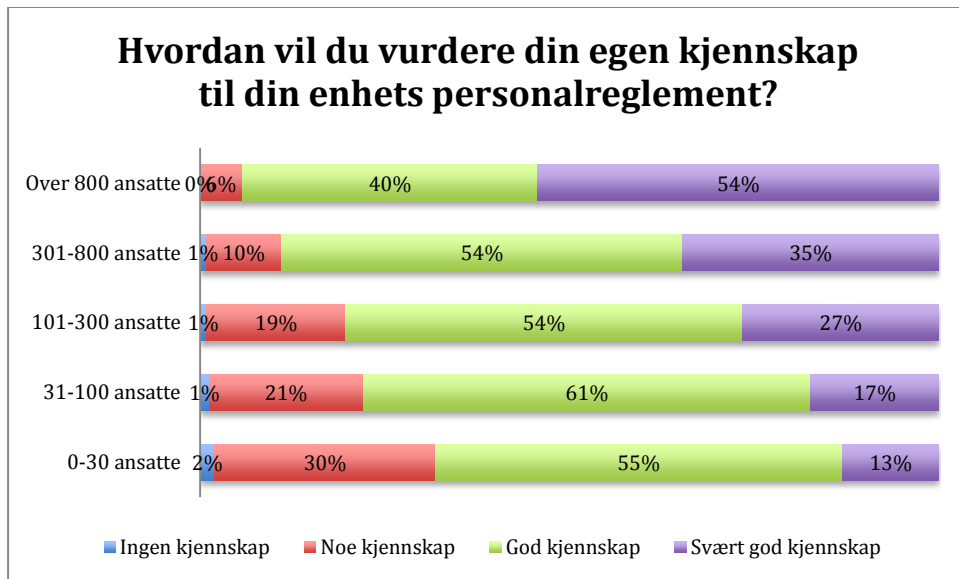


Figur 30 Kjennskap til bakgrunn og mulighet for lokal tilpasning

Som vi ser oppgir én av fire (25 prosent) at de har svært god kjennskap til bakgrunnen for formelle krav og regler knyttet til rekrutteringsprosesser i staten. I tillegg kommer en andel på 58 prosent som oppgir at de har god kjennskap til dette. Til sammen vurderer dermed 83 prosent det slik at de kjenner bakgrunnen godt. Når det gjelder kjennskapen til muligheten for lokal tilpasning ved reglement, oppgir 19 prosent at de kjenner muligheten svært godt og 46 prosent at de kjenner det godt. En andel på 4 prosent oppgir at de ikke har noen kjennskap til denne muligheten.

I tråd med variasjonen i opplæring oppgir respondentene fra store virksomheter i større grad at de har svært god kjennskap til bakgrunnen (28 prosent) enn små (17 prosent), og det samme gjelder for store enheter (64 prosent) sammenlignet med små (18 prosent).

Det samme bildet tegner seg når det gjelder kjennskap til muligheten for lokal tilpasning, hvor 49 prosent av respondentene fra de største enhetene (over 800 ansatte) oppgir å ha svært god kjennskap til denne muligheten, sammenlignet med 12 prosent fra de minste enhetene (opp til 30 ansatte). Andelen som oppgir å ha svært god kjennskap til muligheten for lokal tilpasning ved reglement øker med enhetsstørrelse. Det samme gjelder resultatet av den lokale tilpasningen i form av personalreglementet:



Figur 31 Enhetsstørrelse og vurdering av egen kjennskap til enhetens personalreglement

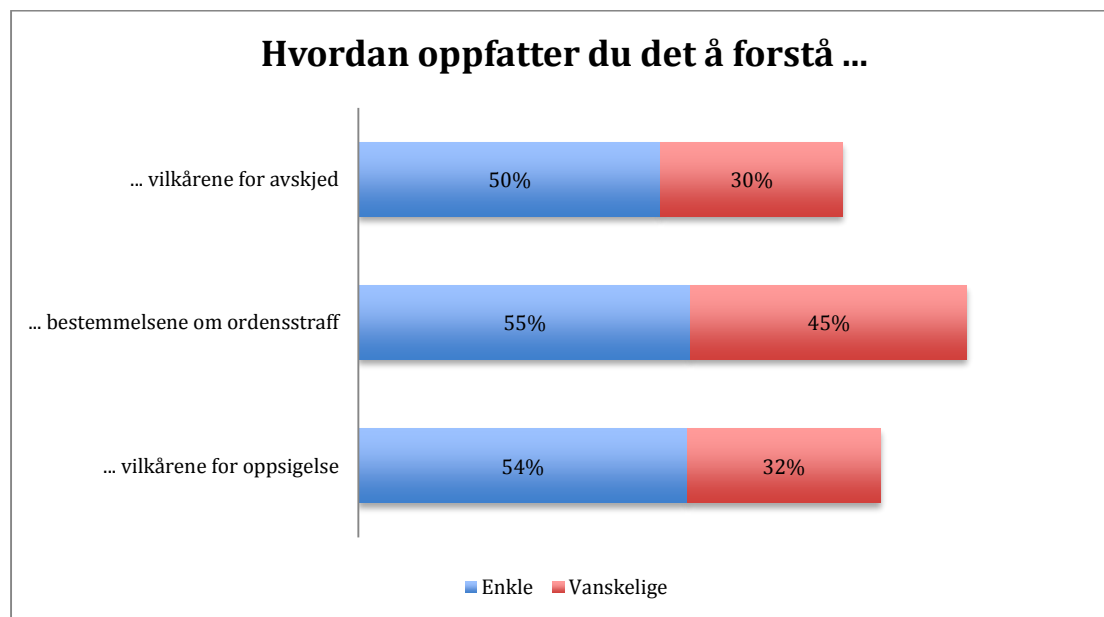
Som vi ser er det store forskjeller mellom respondentene fra enheter av ulik størrelse når det gjelder hvordan de vurderer egen kjennskap til personalreglementet. Mens over halvparten (54 prosent) av respondentene fra de største enhetene på over 800 ansatte oppgir at de har svært god kjennskap, er tilsvarende andel fra de minste enhetene kun 13 prosent. I sistnevnte gruppe oppgir 30 prosent at de har noe kjennskap og 2 prosent at de har ingen kjennskap. Vi ser at andelen som oppgir at de har svært god kjennskap øker, mens andelen som oppgir at de kun har noe kjennskap synker med størrelsen på enheten.

På spørsmålet om kjennskap til mulighet for lokal tilpasning, går det kanskje et viktig skille mellom fagledere og HR-ledere/-ansvarlige, hvor deres ulike rolle i organisasjonen kan gjøre at de opplever interessekonflikt, hvor den ene jobber ut fra en slags faglig profesjonalitet og ansvar mens den andre jobber ut fra en personal- og reguleringsmessig profesjonalitet. Det kan her oppstå dissonans dersom den ene eller begge av disse aktørene ikke har kjennskap til muligheten for lokal tilpasning slik at begge ansvarsområder kan bli ivaretatt. Dersom vi ser på hva disse to ulike respondentgruppene oppgir på spørsmål om kjennskap til muligheten for lokal tilpasning ser vi at det, kanskje forståelig nok, er en betraktelig større andel HR-ledere/-ansvarlige som oppgir at de har svært god kjennskap til dette (25 prosent) sammenlignet med fagledere (9 prosent). Det er faktisk en lavere andel fagledere som oppgir at de har svært god kjennskap til muligheten for lokal tilpasning enn det er blant ansattrepresentanter i innstillings- og tilsettingsråd (10 prosent) og blant tillitsvalgte (22 prosent). Blant fagledere oppgir faktisk 46 prosent at de kun har noe eller ingen kjennskap til denne muligheten (ikke vist i figur). Det samme bildet tegner seg i vurderingen av egen kjennskap til utfallet av den lokale tilpasningen, det vil si enhetens personalreglement, hvor 10 prosent av faglederne i undersøkelsen oppgir at de har svært god kjennskap til dette, mens 29 prosent oppgir at de har noe eller ingen kjennskap. Til sammenligning oppgir 33 prosent av HR-lederne/-ansvarlige at de har svært god kjennskap og 12 prosent at de har noe kjennskap. Det er ingen HR-ledere/-ansvarlige som oppgir at de ikke har kjennskap. Her vurderer imidlertid både ansattrepresentanter og tillitsvalgte egen

kjennskap noe dårligere, og det er kun 5 prosent av førstnevnte og 16 prosent av de tillitsvalgte som oppgir å ha svært god kjennskap til enhetens personalreglement (ikke vist i figur).

Forståelse

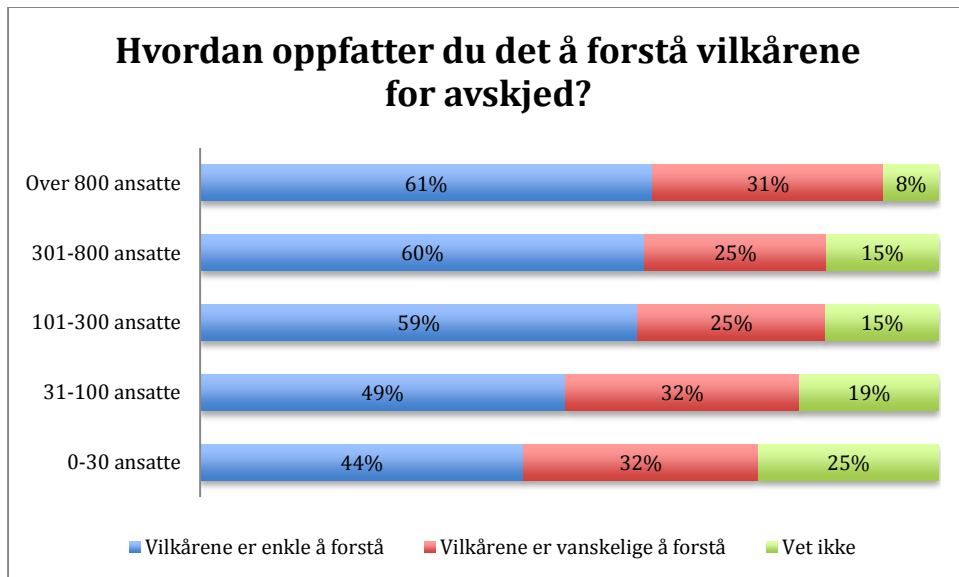
Både opplæring og kjennskap påvirker oppfattelsen man har av hvordan det er å forstå vilkårene i tjenstemannsloven. Følgende figur illustrerer hvordan respondentene oppfatter det å forstå vilkårene for avskjed, bestemmelsene om ordensstraff og vilkårene for oppsigelse:



Figur 32 Forståelse knyttet til regulering av avskjed, ordensstraff og oppsigelse

Figuren viser at om lag halvparten av respondentene våre oppfatter disse bestemmelsene og vilkårene som enkle å forstå, mens rundt én tredjedel oppfatter dem som vanskelige. Det er høyest andel som oppgir at de opplever bestemmelsene om ordensstraff som vanskelige å forstå (45 prosent).

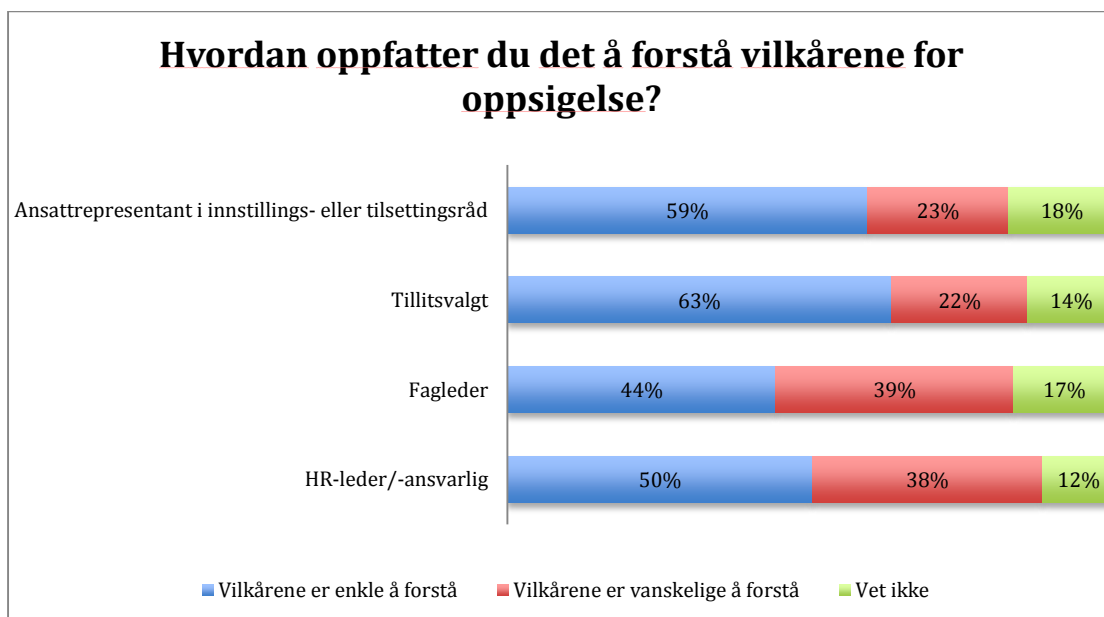
Oppfattelsen av å forstå vilkår og bestemmelser henger antageligvis sammen med opplæring og kjennskap, og følgende figur viser at oppfattelsen av hvorvidt vilkårene for avskjed oppfattes som enkle eller vanskelige å forstå varierer mellom enheter av ulik størrelse:



Figur 33 Enhetsstørrelse og forståelse av vilkårene for avskjed

Vi ser at mens 61 prosent av respondentene ved de største enhetene (over 800 ansatte) oppfatter vilkårene for avskjed som enkle å forstå, gjelder dette 44 prosent blant respondentene ved de minste enhetene (opp til 30 ansatte). Det er imidlertid andelen som oppgir at de ikke vet som utgjør forskjellen. Når vi ser på andelen som oppgir at de oppfatter vilkårene som vanskelige å forstå er den faktisk lik i de største og de minste enhetene. En grunn til at én av fire respondenter fra små enheter oppgir at de ikke vet kan henge sammen med at disse i mindre grad har benyttet avskjed (jf. figur 21 som viser at kun 9 prosent oppgir å ha benyttet avskjed).

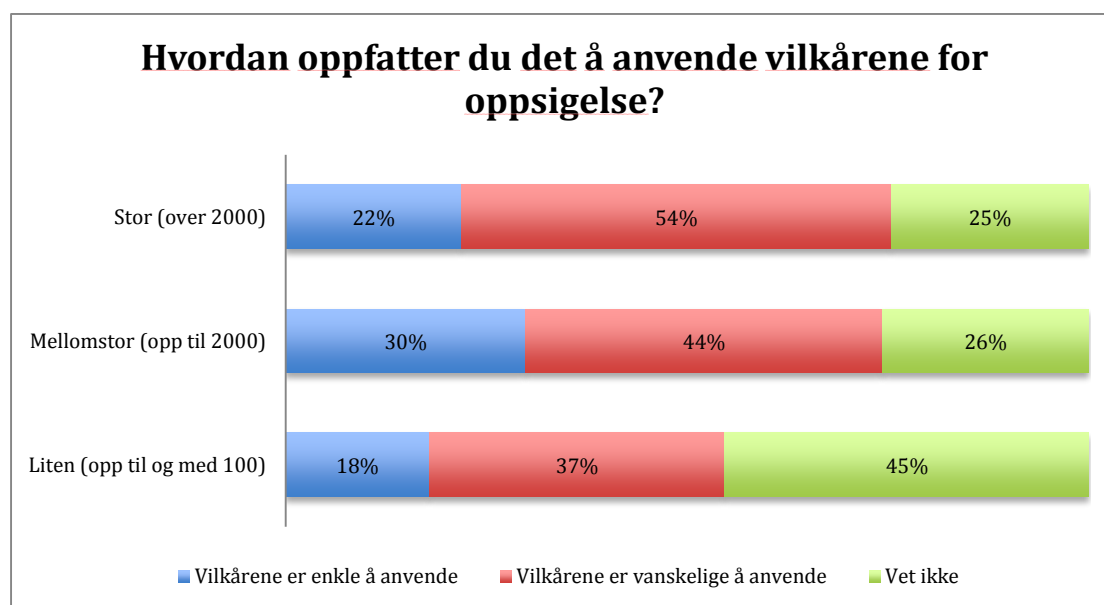
Oppfattelsen av å forstå disse vilkårene og bestemmelsene varierer noe med rollen eller funksjonen respondentene innehar, og følgende figur illustrerer dette med hensyn til forståelsen av vilkårene for oppsigelse:



Figur 34 Ulike roller/funksjoner og forståelse av vilkårene for oppsigelse

Som vi ser oppgir 63 prosent av de tillitsvalgte at de oppfatter vilkårene for oppsigelse som enkle å forstå, mens dette gjelder 50 prosent av HR-ledere/-ansvarlige. Det er lavest andel som oppgir dette blant fagledere, hvor 39 prosent oppgir at de oppfatter vilkårene som vanskelige å forstå. Det er faktisk 38 prosent blant HR-lederne/-ansvarlige som oppfatter disse vilkårene som vanskelige å forstå. Forskjellen mellom ansattrepresentanter/tillitsvalgte på den ene siden og ledere på den andre i dette spørsmålet kan kanskje komme av at disse to gruppene forholder seg til vilkårene ut fra motsatte hensyn; den ene for eventuelt å unngå oppsigelser og den andre for å gjennomføre dem. Det påligger i slike sammenhenger et større ansvar fra ledelsens side til å sørge for at oppsigelsen er i tråd med loven enn tillitsvalgte som i større grad eventuelt bare "reagerer" på feil bruk. Det samme bildet tegner seg når det gjelder oppfattelse av å forstå vilkårene for avskjed og ordensstraff; det er en høyere andel tillitsvalgte og ansattrepresentanter som oppgir at vilkårene er enkle å forstå (58 prosent når det gjelder avskjed og 61 prosent når det gjelder ordensstraff blant tillitsvalgte, og 55 prosent når det gjelder avskjed og 62 prosent når det gjelder ordensstraff blant ansattrepresentanter), enn HR-ledere/-ansvarlige (47 prosent når det gjelder avskjed og 51 prosent når det gjelder ordensstraff) og fagledere (39 prosent når det gjelder avskjed og 47 prosent når det gjelder ordensstraff) (tall ikke vist i figuren).

Det å forstå vilkårene er nødvendig for å kunne anvende dem, men anvendelse kan skape ekstra utfordringer. Vi stilte også spørsmål om hvordan anvendelse av vilkårene for oppsigelse ble oppfattet, og vi ser av følgende figur at det varierer noe med virksomhetsstørrelse om det å anvende vilkårene blir oppfattet som lett eller vanskelig, hvor det kan se ut til at de minste virksomhetene (med opp til 100 ansatte) i mindre grad har erfaring med anvendelse:



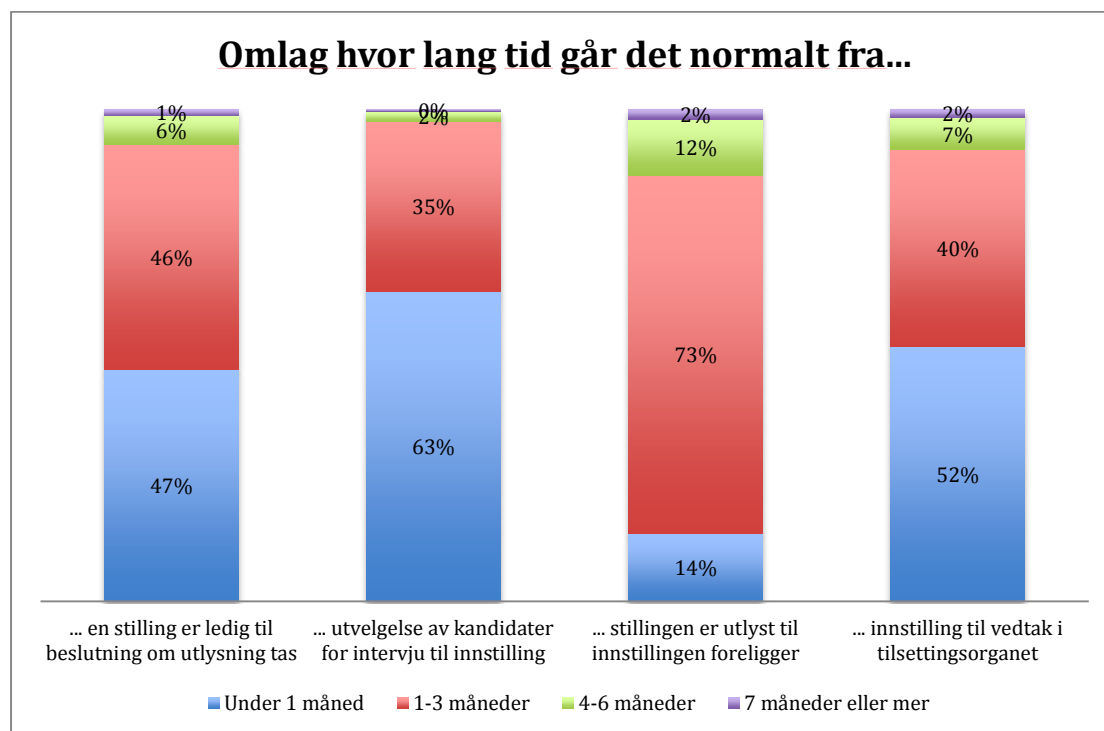
Figur 35 Virksomhetsstørrelse og oppfatning av anvendelse av vilkårene for oppsigelse

Det kan se ut til at de mellomstore virksomhetene (med opp til 2.000 ansatte) oppfatter vilkårene for oppsigelse som enklere enn både de største (med over 2.000 ansatte) og de minste (med opp til 100 ansatte). Mens over halvparten (54 prosent) av respondentene fra de største virksomhetene oppgir at de oppfatter vilkårene som vanskelige

å anvende, gjelder dette 44 prosent i de mellomstore. I disse to gruppene er andelen som ikke vet like stor. Blant de minste virksomhetene er det kun 37 prosent som oppgir at vilkårene er vanskelige å anvende, men til gjengjeld er andelen som oppgir at de ikke vet, og som antagelig ikke har erfaring med å anvende vilkårene for oppsigelse, hele 45 prosent.

Tidsbruk

Vi ba respondentene å gi en indikasjon på hvor lang tid hvert steg i rekrutteringsprosessen vanligvis tar. Følgende figur viser svarfordelingen:



Figur 36 Tidsbruk i ulike deler av rekrutteringsprosessen

Figuren viser at bortimot halvparten (47 prosent) av respondentene oppgir at perioden fra en stilling er ledig til beslutning om utlysning tas er på under én måned, mens de resterende oppgir i stor grad at denne fasen tar én til tre måneder (46 prosent), med en liten andel (6 prosent) som oppgir fire til seks måneder. Når det gjelder tiden som forløper mellom utvelgelse av kandidater for intervju til innstilling oppgir bortimot to av tre (63 prosent) at dette tar under én måned, mens litt i overkant av én av tre at det tar mellom én og tre måneder. Det ser videre ut til at for flertallet tar den totale perioden fra stillingen er utlyst til innstilling foreligger mellom én og tre måneder (73 prosent). En andel på 14 prosent oppgir at det kun går i underkant av en måned, mens omtrent en like stor andel (12 prosent) oppgir at det går fire til seks måneder fra stillingen er utlyst til innstilling foreligger. Når det gjelder siste fase, fra innstilling foreligger til vedtak fattes i tilsettingsorganet, oppgir litt i overkant av halvparten (52 prosent) at dette tar under én måned, fulgt av en andel på 40 prosent som oppgir at det går mellom én og tre måneder. Her er det relativt store variasjoner både mellom de ulike departementsområdene, grunnet særlover, men også i enkelttilfeller, hvor for eksempel ekstern fortrinnsrett øker tidsbruken.

Enkelte av fasene i en rekrutteringsprosess må ut av nødvendighet være tidkrevende. Vi stilte dermed spørsmål om hvilke deler av rekrutteringsprosessen som ble opplevd som *uhensiktsmessig* tidkrevende. Følgende figur viser svarfordelingen:



Figur 37 Uhensiktsmessig tidsbruk i rekrutteringsprosesser (andel som svarer bekreftende)

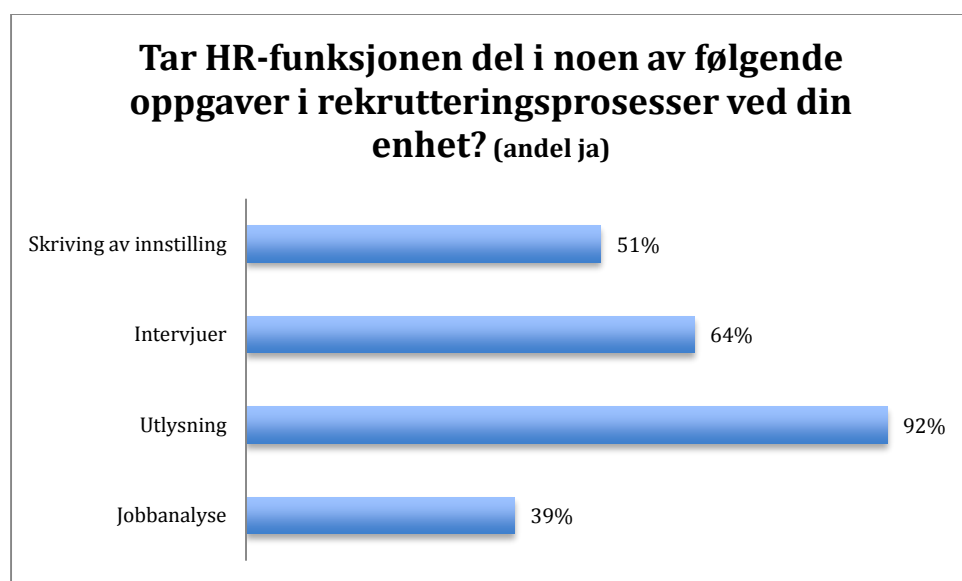
Som vi ser er det størst andel (39 prosent) som opplever innstilling som uhensiktsmessig tidkrevende. Gitt at innstilling har en bestemt hensikt knyttet til kvalifikasjonsprinsippet må vi her anta at uhensiktsmessigheten ligger i at arbeidet med innstilling tar for lang tid og/eller er organisert feil snarere enn at det er et ønske om å fjerne eller redusere denne delen av rekrutteringsprosessen. Det samme gjelder behandling i tilsettingsorganet, hvor 28 prosent oppgir at denne delen er uhensiktsmessig tidkrevende. Som vi husker oppga 52 prosent at saksbehandlingen i tilsettingsorganet skjer ved en kombinasjon av møter og skriftlig/elektronisk kommunikasjon og 24 prosent at den utelukkende skjer i møter (se Figur 5). Det er større andeler i de store virksomhetene som oppgir at innstilling (47 prosent) og behandling i tilsettingsorganet (34 prosent) som uhensiktsmessig tidkrevende, sammenlignet med mellomstore (henholdsvis 28 prosent og 20 prosent) og små (henholdsvis 34 prosent og 23 prosent) (ikke vist i figur).

Bortimot én av tre av respondentene i utvalget (32 prosent) svarer videre at behandling av kandidater er uhensiktsmessig tidkrevende. Det kan se ut til at det er færrest som opplever tidsspille i forbindelse med rekrutteringsprosessens tidlige faser i form av utforming av utlysningstekst (12 prosent), jobbanalyse/vurdering av kompetansebehov (17 prosent) og intervju (17 prosent).

Når det gjelder de ulike rollene og funksjonene ser vi at det er størst andel HR-ledere/ansvarlige som oppgir at behandling i tilsettingsorganet er uhensiktsmessig tidkrevende (36 prosent), fulgt av fagledere (32 prosent). Tilsvarende andel blant tillitsvalgte er 13 prosent og blant ansattrepresentanter 12 prosent. Det er bredere enighet om at behandling av kandidater er tidkrevende, som er den delen av rekrutteringsprosessen

en størst andel ansattrepresentanter og tillitsvalgte oppgir (henholdsvis 42 prosent og 35 prosent). En relativt stor andel tillitsvalgte oppgir også at jobbanalyse er uhensiktsmessig tidkrevende (27 prosent), og det samme gjelder også til en viss grad ansattrepresentanter (20 prosent).

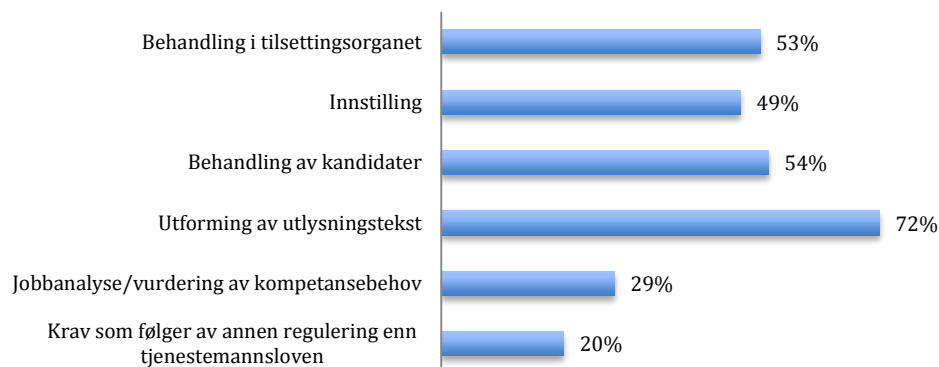
Rekruttering av arbeidstakere er, i tillegg til å beholde og videreutvikle dem, en av HR-funksjonens viktigste oppgaver. Slik sett kan HR-funksjonen utgjøre en viktig kompetanse og ressurs i tilsettingsprosesser. Hvor utviklet denne funksjonen er varierer imidlertid, og mens store virksomheter ofte har egne HR-avdelinger er fagområdet mindre spesialisert i små bedrifter. Som vi ser av følgende figur oppgir de fleste av respondentene at HR-avdelingen deltar aktivt i rekrutteringsprosesser, spesielt når det gjelder utlysning:



Figur 38 HR-funksjonens deltagelse i rekrutteringsprosesser (andel som svarer bekreftende)

Vi ser at hele 92 prosent av respondentene oppgir at HR-funksjonen deltar i arbeidet med utlysning. Over halvparten av respondentene oppgir dessuten at HR-funksjonen også deltar i oppgaver relatert til intervjuer (64 prosent) og skrivning av innstilling (51 prosent). Det er lavest andel som oppgir at HR-funksjonen deltar i jobbanalyse (39 prosent). Vi stilte også spørsmål om behov, og følgende figur viser at dette for den største andelen er knyttet til nettopp utlysningstekst (72 prosent), fulgt av behandling av kandidater (54 prosent), behandling i tilsettingsorganet (53 prosent) og innstilling (49 prosent):

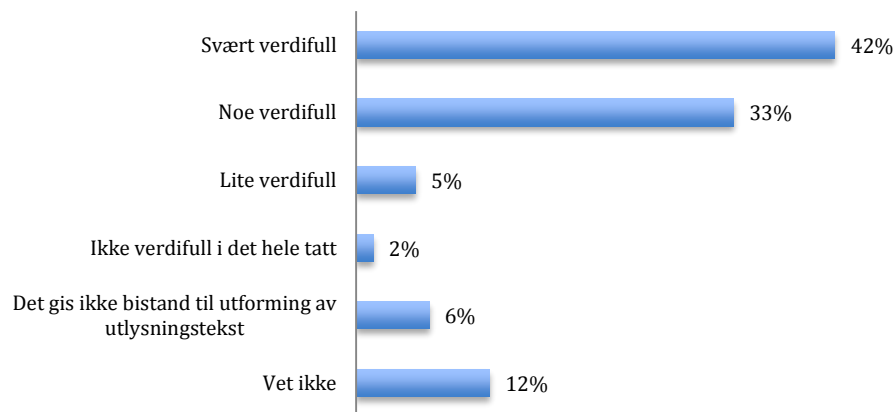
På hvilke stadier i rekrutteringsprosessen er det vanligvis behov for bistand fra HR-funksjon i tilsettingsprosessene? (andel ja)



Figur 39 Behov for bistand fra HR-funksjon i ulike stadier i rekrutteringsprosessen (andel som svarer bekræftende)

Når det gjelder skriving av utlysningstekst ba vi deltagerne i undersøkelsen vurdere verdien av bistanden fra HR-personalet. Følgende figur viser at det store flertallet opplever denne bistanden som verdifull når det gjelder utforming av utlysningstekst:

Hvor verdifull er bistanden fra HR-personal på utforming av utlysningstekst?



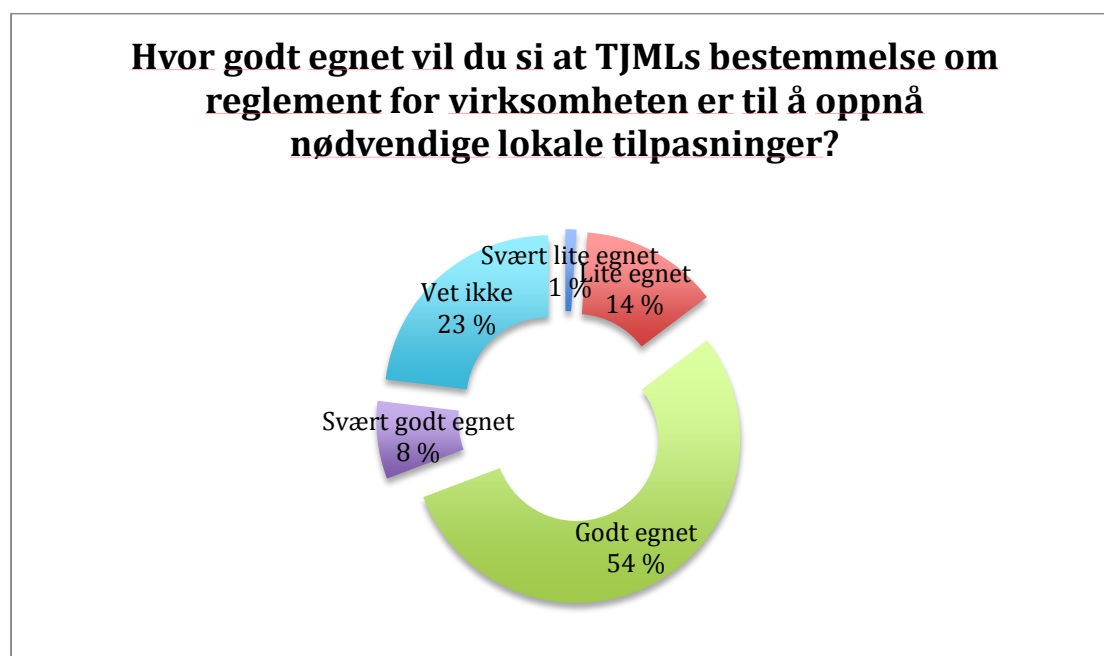
Figur 40 Vurdering av bistanden fra HR-personal i utforming av utlysningstekst

Vi ser at 42 prosent av respondentene i undersøkelsen oppgir at bistanden fra HR-personal på utforming av utlysningstekst oppgir at denne er svært verdifull, fulgt av ytterligere 33 prosent som vurderer den som noe verdifull. Det er kun 2 prosent som oppgir at den ikke er verdifull i det hele tatt, og 5 prosent som synes den er lite verdifull.

Vurderinger

Mulighet for lokale tilpasninger og fleksibilitet

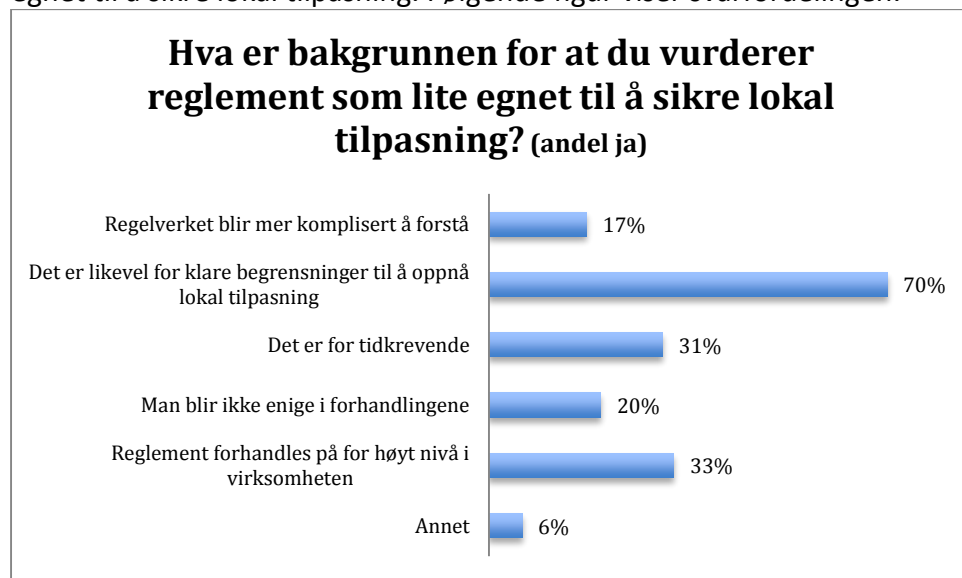
Vi nevnte innledningsvis at det er oppnevnt et utvalg som skal vurdere modernisering av tjenestemannsloven. Et utgangspunkt er at stat- og kommuneforvaltningen de siste tiårene har vært gjennom store endringsprosesser. Disse endringsprosessene har med andre ord ført til en stor mengde omstillinger i staten i den samme perioden. Gjennom slike endringsprosesser reiser spørsmålet seg om de nye kravene er forenlige med tidligere tiders reguleringer, inkludert av ansettelses og personalpolitikk. Krever fornying av offentlig sektor i retning av en mindre regelstyrt og mer markedsstyrt og fleksibel drift med lokale tilpasninger også en fornying av lovverket? Endringene stiller med andre ord (nye) krav til at tjenestemannsloven, som det overordnede juridiske rammeverket, skal være fleksibel nok til å legge til rette for nødvendig lokal tilpasning. Hvor godt egnet er tjenestemannslovens bestemmelse om personalreglement til å oppnå nødvendige lokale tilpasninger? Som vi ser av følgende figur oppgir over halvparten (54 prosent) av våre respondenter at denne ordningen er godt egnet:



Figur 41 Vurdering av tjenestemannslovens egnethet for lokale tilpasninger

Vi ser videre at 8 prosent oppgir at de vil karakterisere tjenestemannslovens bestemmelse om reglement som svært godt egnet til å oppnå lokale tilpasninger. Til sammen er med andre ord 62 prosent av våre respondenter av den oppfatning at reglement fungerer til dette formålet. Gitt at nesten én av fire (23 prosent) oppgir at de ikke vet, er det en lav andel som oppgir at de mener bestemmelsen om reglement er lite eller svært lite egnet (til sammen 15 prosent). Det er på dette spørsmålet ikke overraskende noen forskjeller mellom ledere og representanter for arbeidstakerne. Mens 22 prosent av HR-lederne/-ansvarlige og 17 prosent av faglederne oppgir at tjenestemannslovens bestemmelse om reglement er svært lite eller lite egnet, er tilsvarende andel blant tillitsvalgte og ansattrepresentanter i innstillings- og tilsettingsråd henholdsvis 7 prosent og 6 prosent.

Vi valgte å stille gruppen som oppga at reglement er lite eller svært lite egnet et oppfølgingsspørsmål om hva som var bakgrunnen for at de vurderer reglement som lite egnet til å sikre lokal tilpasning. Følgende figur viser svarfordelingen:



Figur 42 Bakgrunnen for å vurdere reglement som lite egnet til å sikre lokal tilpasning (n=202) (andel som svarer bekreftende)

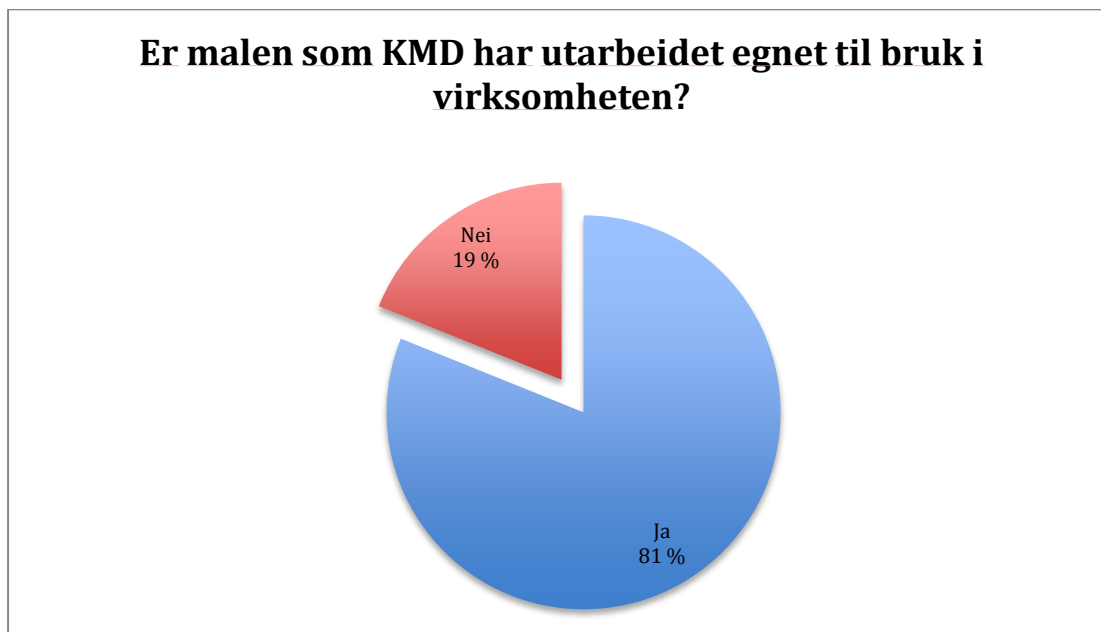
Som det fremgår av figuren er den fremtredende begrunnelsen for å oppleve personalreglement som lite egnet til å sikre lokal tilpasning at det likevel er for klare begrensninger. Dette oppgis av 70 prosent av respondentene som har gitt uttrykk for at reglement er lite egnet. Dette følges av at reglement forhandles på for høyt nivå (33 prosent) og at det er for tidkrevende (31 prosent). Vi ser videre at 20 prosent oppgir at man ikke blir enige i forhandlingene, og noen av spesifiseringene av "annet" tydet også på at enkelte ikke ønsket medbestemmelse. Eksempler her er "Arbeidsgiver må godta kortsiktige løsninger som hemmer leveransene til brukerne. For mye hensyn til ansatte vs. Brukerne/kundene", og en annen ønsket at det skulle være drøftings- og ikke forhandlings sak: "Bør ikke forhandles. Forhandling betyr at den som vil minst bestemmer farten. Dette bør drøftes før arbeidsgiver tar sine avgjørelser". Vi kommer tilbake til vurderingen av hvordan *forhandling* av personalreglement fungerer under overskriften Medbestemmelse og partsforhold.

Ikke overraskende er det signifikante forskjeller i andelen som oppgir at reglement forhandles på for høyt nivå i virksomheten mellom virksomheter av ulik størrelse. Mens 45 prosent av respondentene fra store virksomheter (over 2.000 ansatte) oppgir at bakgrunnen for at de anser reglement som lite egnet er at det forhandles på for høyt nivå i virksomheten, er tilsvarende andel 13 prosent i de mellomstore virksomhetene (mellom 100 og 2.000 ansatte) og 20 prosent i de minste (til og med 100 ansatte).

Personalreglement

Et personalreglement som er ferdig forhandlet i den enkelte virksomhet, skal sendes KMD for stadfestelse. KMD har utarbeidet en mal for personalreglement, og har anmodet virksomhetene å i størst mulig utstrekning å holde seg til denne malen. Dette fordi det har vist seg at virksomhetene tidligere har utarbeidet personalreglement

som ikke er i overenstemmelse med bestemmelsene i tjenestemannsloven (se §23 nr. 2). Dette har medført ekstra arbeid for virksomheten selv, fagdepartementet og KMD fordi reglementene da ikke kan stadfestes i første omgang. Et viktig spørsmål når en mal utarbeides er imidlertid om den er egnet til bruk i de ulike virksomhetene. Følgende figur viser at det store flertallet (81 prosent) oppgir at den er det:



Figur 43 Vurdering av KMDs mal

Det er, som vi ser, imidlertid en andel på 19 prosent som svarer at malen ikke er egnet til bruk i virksomheten. For det første kan vi se at vurderingen av malens egnethet varierer noe med virksomhetsstørrelse, hvor en lavere andel respondenter fra de største virksomhetene (over 2.000 ansatte) oppgir at malen er egnet (78 prosent) sammenlignet med små på opp til 100 ansatte (84 prosent) og mellomstore virksomheter med mellom 100 og 2.000 ansatte (86 prosent). Vi stilte respondentene som oppga at malen ikke er egnet til bruk i virksomheten et åpent oppfølgingsspørsmål om hvorfor de oppfatter malen som uegnet. På bakgrunn av kommentarene er det først av alt viktig å understreke at en stor andel av respondentene som oppga at malen ikke er egnet har begrunnet dette med at de ikke har kjennskap til den. Det er dermed i realiteten ikke en så høy andel som 20 prosent som mener malen er uegnet. Av respondentene som hadde kjennskap til malen og som dermed oppfattet den som uegnet påpekte enkelte nettopp virksomhetsstørrelse:

“Malen virker [...] å være tilpasset forholdene i mindre virksomheter (eks departement), og er vanskelig å anvende på store virksomheter med mange ulike enheter og et stort antall ansatte innen mange forskjellige grupper”.

Svarene bærer med andre ord generelt preg av at alle forsøk på å lage standarder og maler gir manglende rom for lokale tilpasninger med uttalelser som “det er umulig å lage en mal som skal ivareta behovene til samtlige statlige virksomheter”.

Her er noen flere eksempler:

“Alt for detaljerte beskrivelser [...] Bør v[æ]re mindre detaljert og mer lokal styring tilpasset lokalt behov”

“Den blir veldig snever og det er lite rom for tilpasninger.”

“Den tar ikke høyde for lokale tilpasninger og behov.”

“Den er svært rigid og gjengir i hovedsak kravene i loven og personalhåndboka. Reglementet blir derfor ikke en lokal tilpasning, men en lite relevant sammenstilling av gjeldende regelverk.”

“Den oppfattes mer som en tvangstrøye enn et kreativt innspill og hemmer den reelle jobben ute på enhet.”

“Selv om vi har foretatt lokale tilpasninger [...] fremstår det gjeldende personalreglement som overmodent for endring: Det er unødvendig byråkratisk, og gjen-speiler ikke de behovene virksomheten har i dag. Lokale tilpasninger blir dermed av teknisk art, ikke en reell lokal tilpasning.”

Andre påpeker at malen ikke er tilpasset deres sektor, for eksempel gjennom uttalelser som ”den er departementsrelatert - må i så fall tilpasses en god del ved bruk i UH-sektor”, mens andre savner muligheten til å tilpasse internt i virksomheten: ”Det er ulike behov fra enhet til enhet som ikke kan ivaretas av en modell”. På samme måte hadde andre behov for tilpasninger til at det er ulike typer ansatte, slik med påpekninger som at malen ikke tar ”høyde for at virksomheten har enheter som opererer utenlands og regelverket som følger av dette, både nasjonalt og internasjonalt. Videre er det ikke veiledning for hvordan ivareta nyansering mellom ulike grupper av ansatte med ulike rettigheter og lovverk som regulerer dem”. Det var også respondenter som kommenterte at den er ”lite egnet for samkoordinering” i kommunal og statlig virksomhet.

Til slutt var det flere kommentarer som pekte i retning av at malen er ”for omfattende”, ”[o]mstendig byråkratisk og tungrodd.” og ”for stor og tidkrevende”, noe som gjør den ”uoversiktlig og lite brukervennlig” og at det var behov for modernisering i møte med ”et moderne arbeidsliv” og en endret, og mer heterogen, statsforvaltning:

“Den er ikke oppdatert og passer inn i et moderne arbeidsliv”

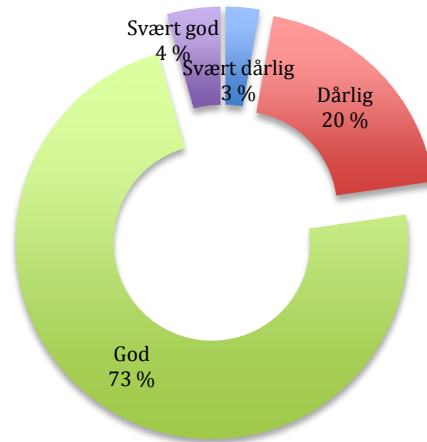
“Den har en språklig form som ikke hører hjemme i dagens forvaltning!!”

“Det er behov for å oppdatere malen til dagens arbeidsliv”

“Malen er sterkt preget å være utarbeidet av og for "det indre liv" i statsforvaltningen, f eks et [...] rent forvaltingsorgan, og i mindre tilpasset eller egnet for en ytre enhet [...] som i større grad fungerer og er organisert som et bedrift”

Å benytte malen øker sjansen for stadfestelse i første omgang. Vi spurte også om erfaringen med stadfestelse, og følgende figur viser at erfaringen generelt sett blir regnet som god:

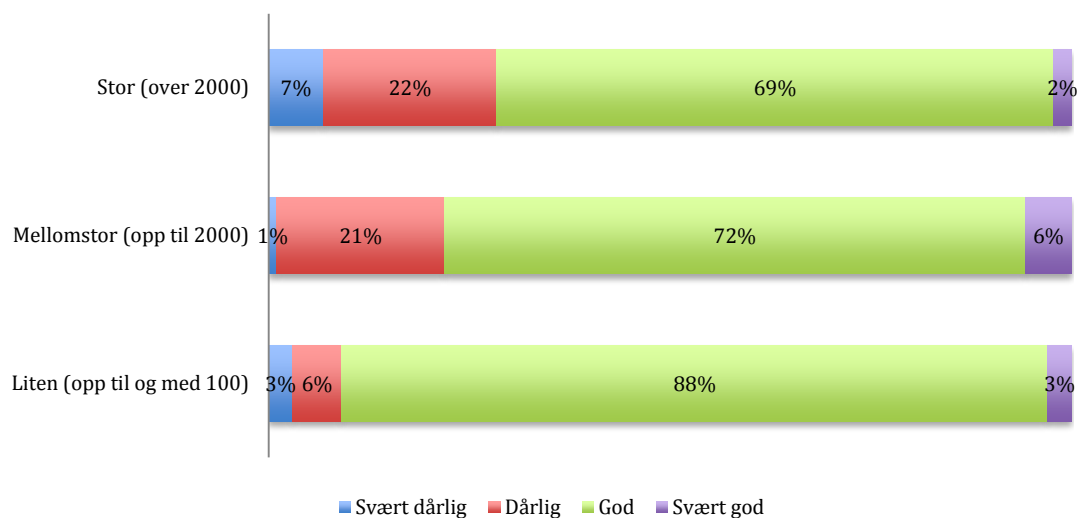
Hva er din erfaring med stadfestelse?



Figur 44 Erfaring med stadfestelse

Som figuren viser vurderer i overkant av tre av fire (77 prosent) av respondentene erfaringen med stadfestelse som god, mens 23 prosent vurderer den som dårlig. På dette spørsmålet er de minste virksomhetene (opp til 100 ansatte) mer fornøyde enn de større:

Hva er din erfaring med stadfestelse?



Figur 45 Virksomhetsstørrelse og erfaring med stadfestelse

Mens 91 prosent av de små virksomhetene (opp til 100 ansatte) oppgir at erfaringen med stadfestelse er god eller svært god, er tilsvarende andel 78 prosent blant de mellomstore (opp til 2.000 ansatte) og 71 prosent blant de største (over 2.000 ansatte).

Igjen fulgte vi opp respondentene som oppga at erfaringen er dårlig eller svært dårlig med et åpent spørsmål om hvorfor. Et gjennomgangstema i disse svarene er at det tar

(for) lang tid, men også her påpekes det av flere at det mangler rom for lokale tilpasninger og fleksibilitet og at det er preget av formalisme, og av og til en kombinasjon av disse:

"Det ligger for mange begrensninger i adgangen til lokal tilpasning. Ellers er stadfestelsen en god kvalitetssikring opp mot tjenstemannens rammer"

"Departementet tolker loven snevert og begrenser virksomhetens mulighet til lokale tilpasninger"

"Fordi KMD er rigide og har lite forståelse for behov for lokale tilpassinger i virksomhetene [...] KMD oppfattes dermed som en ekstra "motpart", som underkjenner det resultatet lokale forhandlingsparter har blitt enige om"

"Føringene som ligger til grunn for å få reglementet stadfestet er såvidt rigide at det er lite rom for lokal tilpasning. Vi finner det underlig at det [...] hevdes at personalreglementet er verktøyet for lokal tilpasning. Vår erfaring er at "krav" fra KMD både når det gjelder språk, disposisjon og form forøvrig er så gammelmodig og avlegs at små virksomheter har vansker med å se nytte av reglementet"

"Det er for lite fleksibilitet. Det blir for rigide løsninger"

"Dept. gjør bare jobben sin, men det er stor grad av formalisme inne i bildet og det aller meste ser ut til å måtte være innenfor veldig klare og snevre rammer"

"Det er tidkrevende og tar ikke hensyn til hensiktsmessighet, kun til formaliteter"

Det var også enkelte som påpekte at de opplevde det som "tilfel[d]ig hvilke tilbakemeldinger man får" og at "Departementet ønsker forandringer i setninger de selv har formulert tidligere". Andre virket kritiske til stadfestelse fordi de i utgangspunktet er kritiske til malen:

"Fordi KMD nekter å la etatene bruke det handlingsrommet som ligger i tjenstemannens loven, og isteden insisterer på at vi holder oss til deres oppsatte mal for slike reglementer. Dermed blir reglementene i virksomhetene ikke en reell tilpasning til våre behov, men en øvelse der vi forsøker å få til så mye som mulig innenfor den tvangstrøya denne malen er"

"KMD (tidligere FAD) var veldig opptatt av at virksomheten skal følge deres mal, dvs mer opptatt av formkrav enn innhold"

Negative erfaringer med stadfestelse kan påvirke fremtidige revisjoner, noe som også ble påpekt i en kommentar:

Erfaringen ble gjort da [direktoratet] forhandlet frem personalreglementet. Den omstendelige prosessen og manglende fleksibilitet har gjort at vi har vegret oss for en ny prosess med revisjon av personalreglementet.

Fagdepartementene har også en rolle når det gjelder stadfestelsen av underliggende virksomheters personalreglementer. Før reglementet fremlegges for stadfestelse, skal fagdepartementet ta standpunkt til blant annet på hvilke nivåer tilsettingsmyndigheten skal ligge og skal for øvrig gå gjennom og kvalitetssikre det fremforhandlede personalreglement. På den måten vil erfaringen med stadfestelse av personalreglement inkludere både underliggende virksomhetenes erfaringer med fagdepartementenes rolle og departementenes erfaringer med å inneha denne rollen. Dette har vi imidlertid valgt å ikke gå nærmere inn på i denne undersøkelsen, men det ble likevel kommentert av enkelte under det åpne spørsmålet om erfaringer med stadfestelse. Her er et eksempel på hvordan samkjøring mellom KMD og fagdepartement ga opphav til negativ erfaring:

Opplevde prosessen som unødvendig rigid. Her kunne KMD og vår eget fagdepartement (KD) samkjørt seg hva gjelder tilbakemeldinger.

En respondent fra departementene uttrykte også dårlig erfaring knyttet til at det er mange ledd og at fagdepartementet får en "mellomrolle":

Proessen er tidkrevende, med mange ledd: Først forhandles reglementet lokalt, så skal det vurderes av fagdepartement, deretter av KMD. Det er lite rom for lokale tilpasninger, endringer den enkelte virksomhet har fremforhandles lokalt, blir omstøtt av KMD. Som fagdepartement har vi en mellomrolle som er vanskelig å forvalte på en god måte.

Tjenestemannsloven skal samspille med særlover innenfor de ulike departementsområdene, noe som i seg selv kan påvirke muligheten for lokal tilpasning. Vi stilte spørsmål om i hvilken grad slike særlover stiller krav som gjør tjenestemannslovens regler vanskelige å overholde:



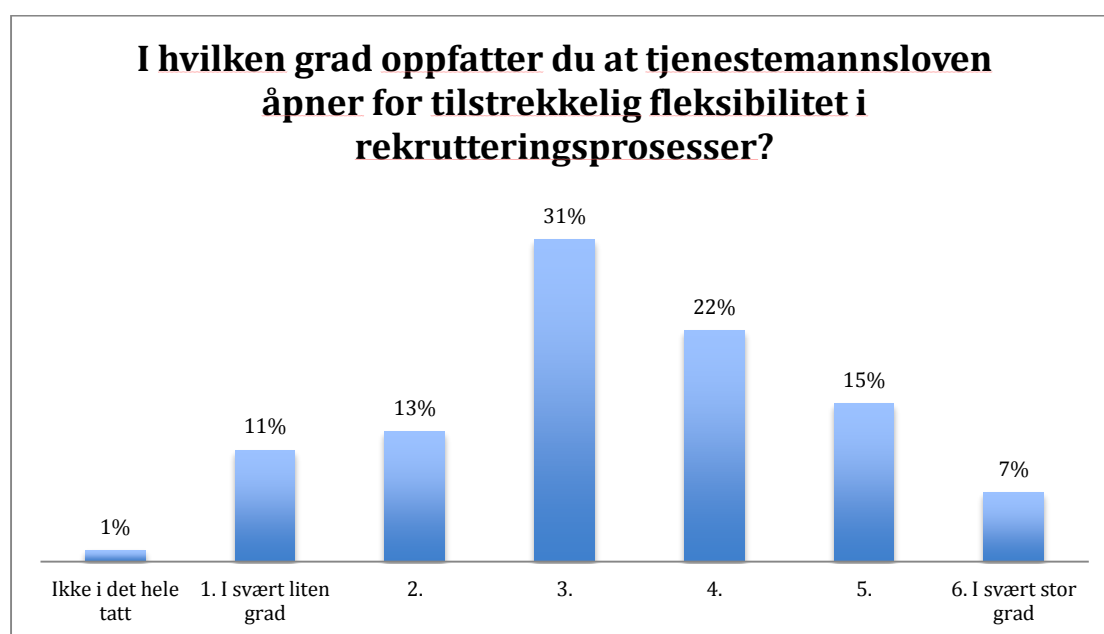
Figur 46 Samspill med særlover

Figuren viser at 40 prosent av respondentene svarer at særlovene ikke i det hele tatt eller i svært liten grad stiller krav som gjør tjenestemannslovens regler vanskelige å overholde. Nesten like mange oppgir at de ikke vet. Kun fire prosent har valgt et av de tre mest "negative" alternativene på skalaen.

Vi går nå over til et av de områdene der tjenestemannsloven skiller seg sterkest fra øvrig lovgivning; rekrutteringsprosessen.

Rekruttering

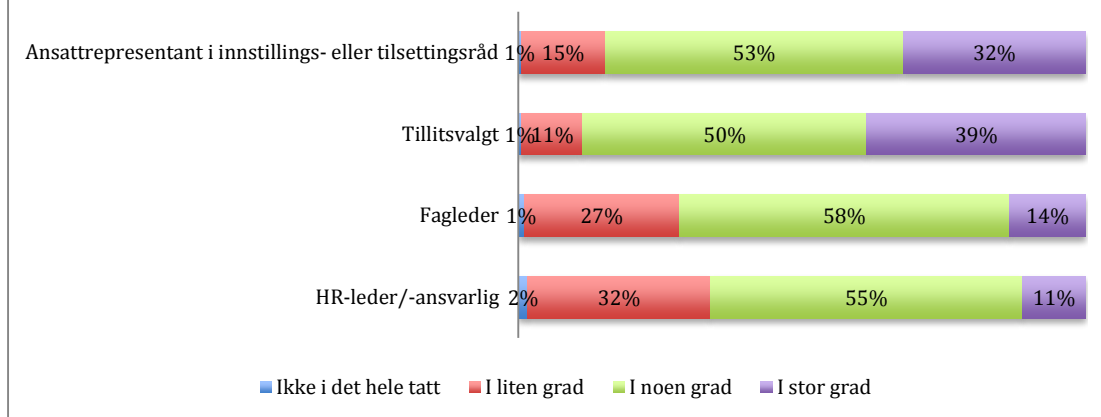
Vi stilte i spørreundersøkelsen direkte spørsmål om i hvilken grad tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser. Svarfordelingen, illustrert i følgende figur, viser at det er en større andel som heller mot at den i stor grad åpner for tilstrekkelig fleksibilitet enn andelen som heller mot at den i liten grad gjør det:



Figur 47 Vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser

Mens 44 prosent oppgir svaralternativer i retning av en positiv vurdering (4, 5 og 6) av tjenestemannslovens fleksibilitet i rekrutteringsprosesser, oppgir 25 prosent svaralternativer som peker i negativ retning (ikke i det hele tatt, 1 og 2). Bortimot én av tre (31 prosent) oppgir midtkategorien som ofte tolkes som en nøytral, verken/eller-kategori. Ikke overraskende vurderer tillitsvalgte og ansattrepresentanter i noe større grad fleksibiliteten som tilstrekkelig sammenlignet med ledere:

I hvilken grad oppfatter du at tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser?

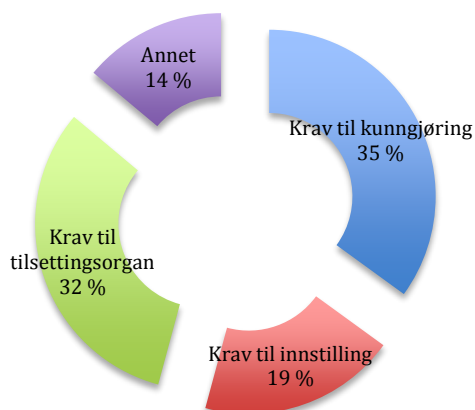


Figur 48 Rolle/funksjon og vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser

Mens 32 prosent av ansattrepresentanter i innstillings- eller tilsettingsråd og 39 prosent av tillitsvalgte oppgir at tjenestemannsloven i stor grad åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser, er tilsvarende andel blant fagledere 14 prosent og blant HR-ledere/-ansvarlige 11 prosent. Blant sistnevnte er det henholdsvis 27 prosent og 32 prosent som oppgir at tjenestemannsloven i liten grad åpner for tilstrekkelig fleksibilitet.

Respondenter som oppga at de oppfattet at tjenestemannsloven i liten grad åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser fikk et oppfølgingsspørsmål knyttet til hva som er hovedbegrensningen. Følgende figur viser svarfordelingen:

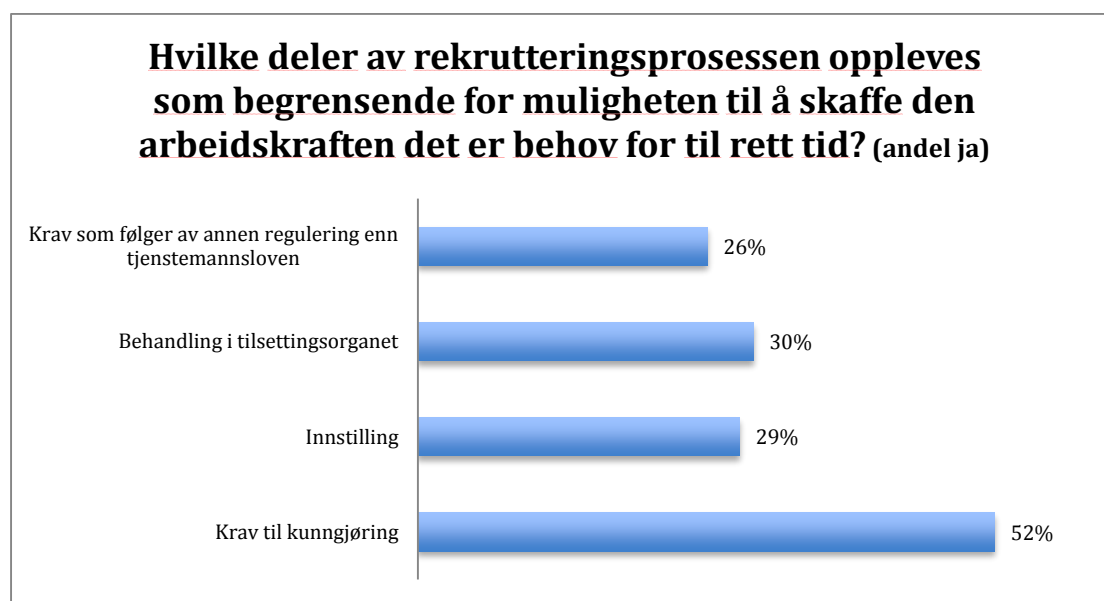
Hovedbegrensningen for at TJML ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet



Figur 49 Hovedbegrensning for at TJML ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser

Som vi ser oppleves krav til kunngjøring (35 prosent) og krav til tilsettingsorgan (32 prosent) av flest å være hovedbegrensninger for at tjenestemannsloven ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser. Det er 19 prosent som oppgir at krav til innstilling er hovedbegrensningen. Det er ikke statistisk signifikante forskjeller mellom respondenter som innehar ulike roller eller funksjoner på dette spørsmålet.

En annen side ved vurdering av hensiktsmessighet av tidsbruk i ulike deler av rekrutteringsprosessen er spørsmålet om hvorvidt ulike krav som følger av tjenestemannsloven oppleves som begrensende for muligheten til å skaffe den rette arbeidskraften det er behov for til rett tid. Følgende figur illustrerer oppfatningen av dette:

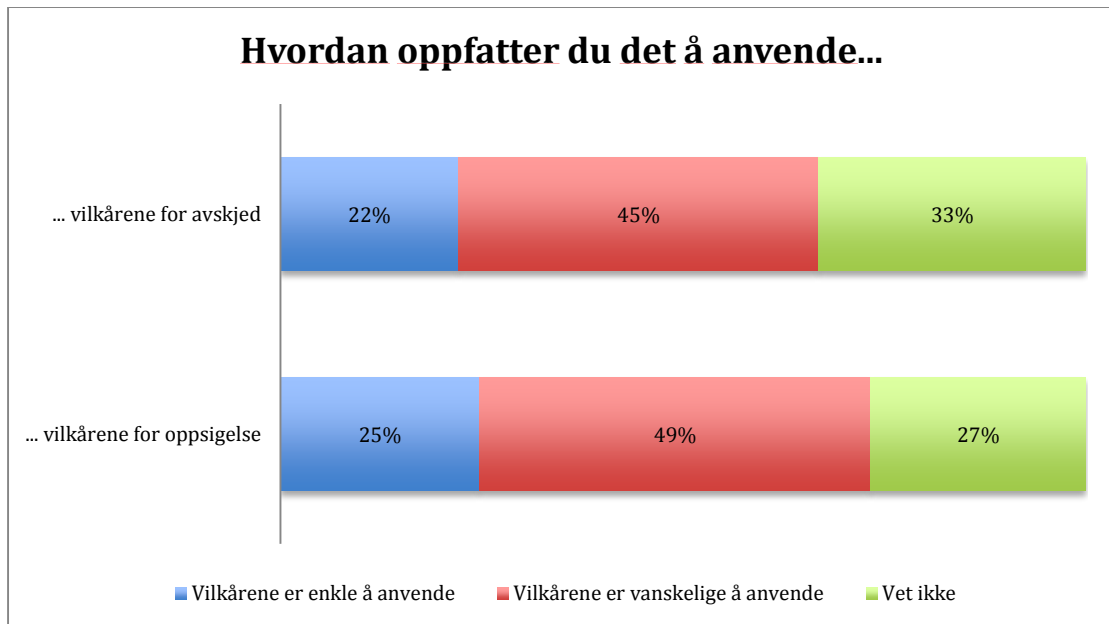


Figur 50 Begrensninger på muligheten til å skaffe den arbeidskraften det er behov for til rett tid (andel som svarer bekreftende)

Som vi ser oppgir over halvparten av respondentene (52 prosent) at kravet til offentlig kunngjøring utgjør en slik begrensning på muligheten til å skaffe arbeidskraften det er behov for til rett tid. Det kan imidlertid se ut til at det er de minste virksomhetene (opp til 100 ansatte) som i størst grad opplever dette som begrensende, hvor 74 prosent oppgir krav til kunngjøring som en begrensning på muligheten til å skaffe arbeidskraft til rett tid. Til sammenligning er tilsvarende andel blant de mellomstore (opp til 2.000 ansatte) 52 prosent og blant de store (over 2.000 ansatte) 49 prosent (ikke vist i figur). Til gjengjeld ser det ut til at behandling i tilsettingsorganet oppleves som mer begrensende i de større virksomhetene, hvor 13 prosent oppgir dette som begrensende i de små, 20 prosent i de mellomstore og 39 prosent i de største virksomhetene. Det samme gjelder innstilling, hvor andelen er henholdsvis 19 prosent, 24 prosent og 33 prosent fra de minste til de største virksomhetene.

Anvendelse av vilkårene

Å forstå vilkårene for oppsigelse og avskjed er ikke tilstrekkelig, de må også kunne anvendes. Vi stilte derfor et eget spørsmål om hvordan respondentene opplevde akkurat dette. Følgende figur viser svarfordelingen:



Figur 51 Anvendelse av vilkårene for avskjed og oppsigelse

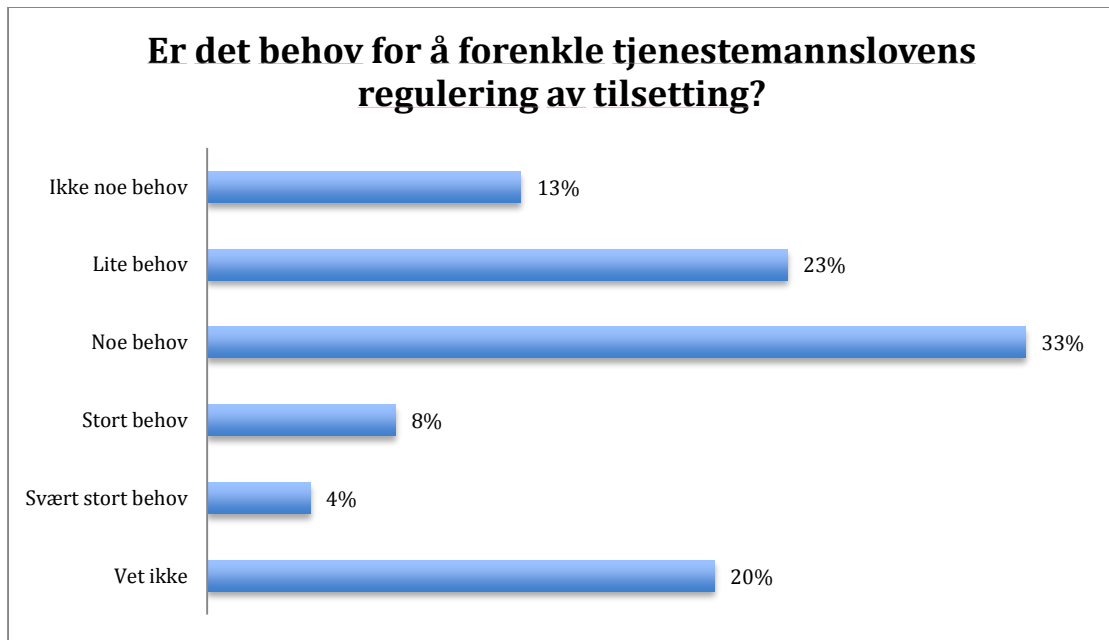
Som vi ser oppgir omtrent like store andeler at vilkårene er enkle og vanskelige å anvende for oppsigelse og avskjed. Mens rundt én av fire oppgir at vilkårene for avskjed (22 prosent) og oppsigelse (25 prosent) er enkle å anvende, oppgir bortimot halvparten, nærmere bestemt 45 prosent hva angår avskjed og 49 prosent hva angår oppsigelse, at de er vanskelige å anvende. Bortimot 30 prosent har antagelig ingen erfaring med å anvende vilkårene for avskjed eller oppsigelse, og oppgir at de ikke vet.

Behov for endring

Vi har nå kommet over i de mer politiske vurderingene om det er behov for å endre tjenestemannslovens reguleringer, hvor godt medbestemmelsesapparatet fungerer og om hvorvidt praksis er i tråd med lovverket. Når det gjelder behov for endring så vi konkret på tilsettingsprosessene.

Tilsetting

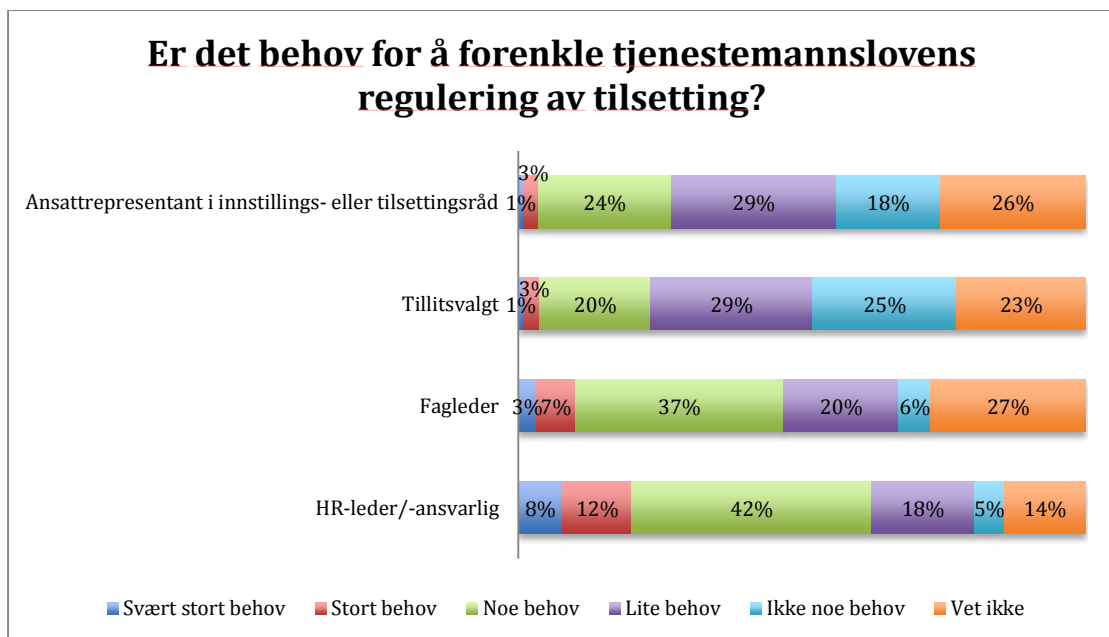
Vi har gjentatte ganger påpekt at rekruttering er sterkt regulert i staten. Vi stilte dermed direkte spørsmål om det er behov for å forenkle tjenestemannslovens regulering av tilsetting. Følgende figur illustrerer svarfordelingen:



Figur 52 Opplevd behov for å forenkle tilsetting

Som vi ser gis det ikke uttrykk for et stort behov for forenkling. Én av tre (33 prosent) oppgir at det er noe behov for å forenkle tjenestemannslovens regulering av tilsetting, mens bortimot én av fire (23 prosent) ser lite behov og 13 prosent ikke noe behov. Til sammen gir med andre ord 36 prosent uttrykk for lite eller ingen behov for forenkling. En stor andel oppgir at de ikke vet om det er behov for forenkling (20 prosent). Det er kun 12 prosent som uttrykker et stort (8 prosent) eller svært stort (4 prosent) behov for å forenkle tjenestemannslovens regulering av tilsetting.

Ikke overraskende er det her en viss forskjell mellom vurderingen til ledere på den ene siden, og tillitsvalgte og ansattrepresentanter på den andre:

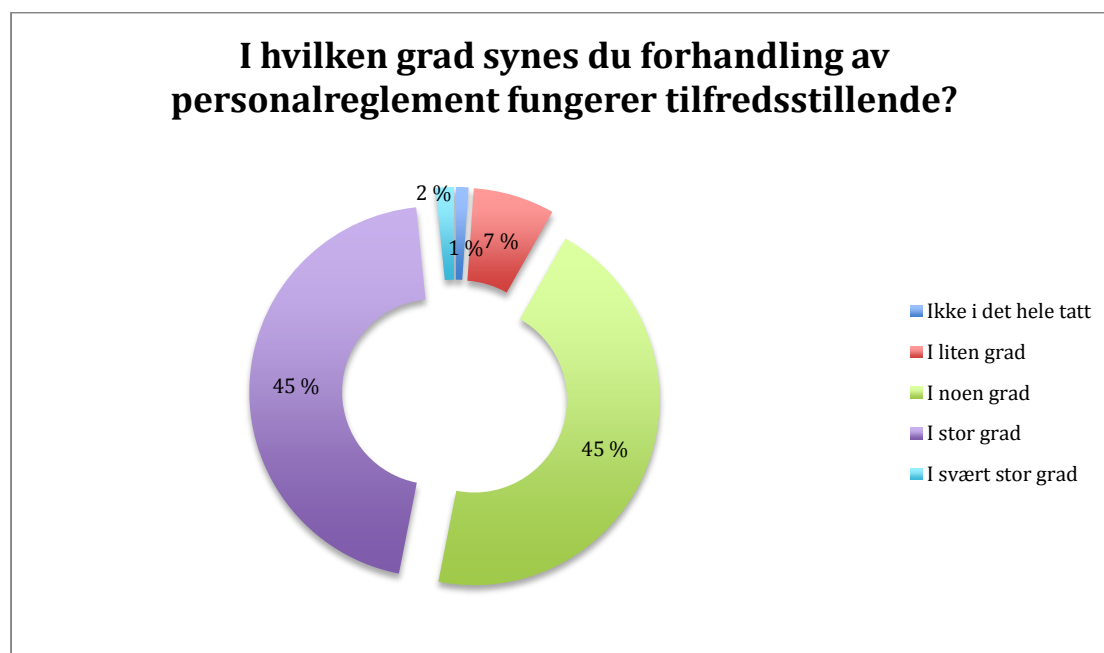


Figur 53 Rolle/funksjon og opplevd behov for å forenkle tilsetting

Som vi ser er det større andeler av HR-ledere/-ansvarlige som oppgir både at det er svært stort (8 prosent), stort (12 prosent) og noe (42 prosent) behov for forenkling. Til sammen gir med andre ord 62 prosent av HR-ledere/-ansvarlige i undersøkelsen uttrykk for et slikt behov. Vi ser at fagledere også oppgir dette i større grad enn tillitsvalgte og ansattrepresentanter, men hvor andelen som oppgir at de ikke vet er mye høyere enn blant HR-ledere/-ansvarlige. Blant tillitsvalgte og ansattrepresentanter oppgir rundt halvparten at det er lite eller ingen behov for forenkling. Spesielt blant tillitsvalgte ser en relativt stor andel som oppgir at det ikke er noen behov for forenkling (25 prosent).

Medbestemmelse og partsforhold

Som vi var inne på over oppga en liten andel av respondentene at de anså personalreglement som lite egnet til å sikre nødvendige lokale tilpasninger, og at enkelte av disse oppga at man ikke var i stand til å komme til enighet i forhandlinger, og atter andre var kritiske til at reglement var gjenstand for forhandling i utgangspunktet. Vi stilte i spørreundersøkelsen direkte spørsmål om i hvilken grad forhandling av personalreglement fungerer tilfredsstillende:



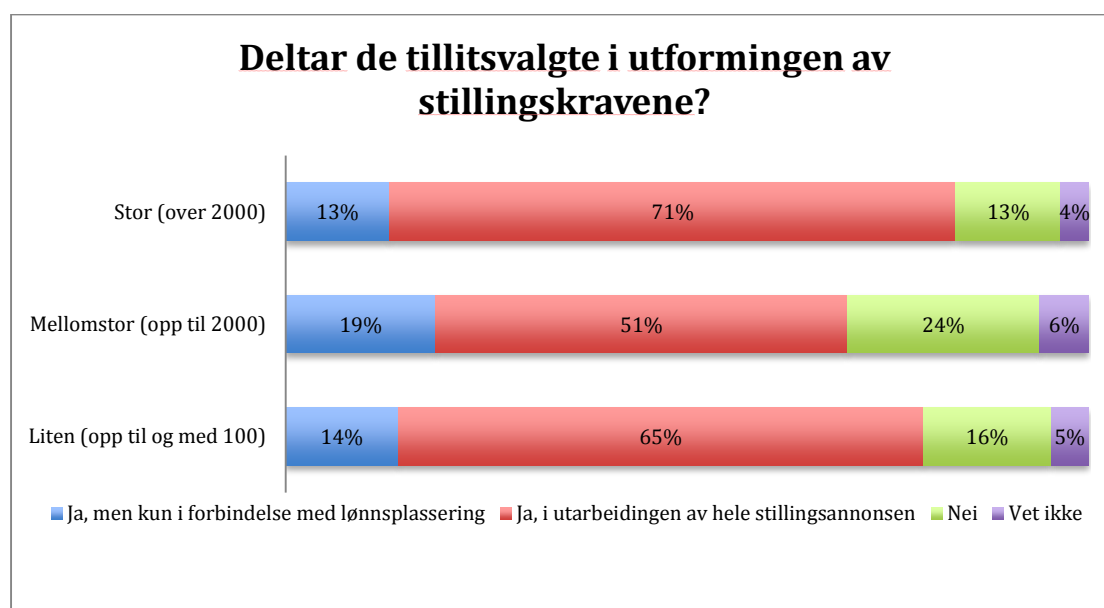
Figur 54 Vurdering av forhandlinger av personalreglement

Figuren viser at for flertallet fungerer forhandling av personalreglement stort sett tilfredsstillende. Mens 47 prosent oppgir at det i svært stor eller stor grad fungerer tilfredsstillende, oppgir ytterligere 45 prosent at det i noen grad gjør det. Totalt oppgir dermed 92 prosent at forhandling av personalreglement i det minste i noen grad fungerer tilfredsstillende. Det er kun én prosent som oppgir at forhandling av personalreglement ikke fungerer i det hele tatt. Vi ba de som mener forhandling ikke fungerer om å begrunne dette. Enkelte av svarene tyder på at det er lite rom for reelle forhandlinger, slik at "KMDs mal blir lagt som et førende dokument, og det sitter langt inne å få endret og utformet lokale personalreglement [...] Forhandlingsprosessen blir derfor noe begrenset".

Andre kommentarer dreier seg, som forventet, om interessekonflikter mellom partene. Enkelte påpeker for eksempel at "[f]orholdene som reguleres burde ligge til styringsretten som i privat sektor". Dette kommer også til uttrykk i følgende kommentar som også understreker en begrensning av ledelsens myndighet og opplevelse av mistillit, og videre uttrykker et ønske om å bevege ordningen bort fra kollektiv medbestemmelse med involvering av fagforeninger til en individuell medvirkning fra enkeltansatte:

generelt synes jeg at det er altfor stor grad av medbestemmelse ift endring og utvikling av lovverk i staten - og særlig innen personal. Det er en slag[s] "mistillit" til at ledere ikke kan gjøre jobben sin tilstrekkelig. Det er selvsagt viktig å sikre medvirkning fra medarbeiderne, men pr i dag går det for mye på bekostning av leders styringsrett. Det er også uheldig at medvirkning i for stor grad går via de tillitsvalgte, og ikke via medarbeideren selv. Det skaper også svært omstendelige prosesser, fordi vi skal involvere de tillitsvalgte i alt. Utformingen av personalreglement blir derfor fort veldig generelt, og for omfangsrikt.

Tillitsvalgte har i henhold til hovedtariffavtalen i staten (2.3.8) rett til drøfting i forbindelse med lønnplassering ved utforming av stillingskrav. Følgende figur illustrerer praksis i virksomheter av ulik størrelse på dette punktet:



Figur 55 Tillitsvalgtes deltagelse i utformingen av stillingskravene

Som vi ser av figuren deltar tillitsvalgte i stor utstrekning, spesielt i de store virksomhetene. Her oppgir til sammen 84 prosent at tillitsvalgte deltar i utforming av stillingskravene, og hele 71 prosent at de deltar i utarbeidingen av hele stillingsannonser, det vil si strengt tatt mer enn de har avtalefestet rett til. Hva dette skyldes, om arbeidsgiver tror man er forpliktet til dette eller om de synes det er verdifullt, er utenfor denne undersøkelsen å besvare. Det er i de mellomstore virksomhetene vi finner lavest andel som oppgir at tillitsvalgte deltar i utarbeidingen av hele stillingsannonser (51 prosent), og høyest andel som oppgir både at de deltar kun i forbindelse med lønnplassering (19 prosent) og ikke i det hele tatt (24 prosent). Bildet er ikke det samme hvis vi ser på

enhetsstørrelse (tall ikke vist i figur). Respondenter fra de største enhetene (på over 800 ansatte) oppgir i større grad at tillitsvalgte er involvert (90 prosent), men hvor det er andelen som oppgir at det kun er i forbindelse med lønns plassering som er høyest (36 prosent) sammenlignet med hele stillingsannonse (54 prosent). For de minste enhetene er bildet motsatt, hvor totalt 77 prosent oppgir at tillitsvalgte er involvert, men hvor andelen som oppgir at de er involvert i utarbeidingen av hele stillingsannonse (65 prosent) er høyere enn andelen som oppgir at de er involvert kun i forbindelse med lønns plassering (12 prosent).

Pragmatikk og politikk: roller og interesser

Som vi har sett er tilsetning i fast stilling i staten sterkt regelstyrt, og stillingsvernet omtales som sterkt. Dette kan åpne for forsøk på å omgå regelverket, for eksempel gjennom å foreta midlertidige tilsetninger eller å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak.

Det er fortsatt slått fast at hovedregelen i norsk arbeidsliv som helhet skal være fast ansettelse. Dette gjelder også i tjenestemannsloven, og vi kan nå argumentere for at det i større grad gjelder i tjenestemannsloven enn i arbeidsmiljøloven fordi midlertidig tilsetning i førstnevnte generelt er forbudt med visse unntak, mens det arbeidsmiljøloven generelt er tillatt i inntil ett år under noen få forutsetninger knyttet til utbredelse.

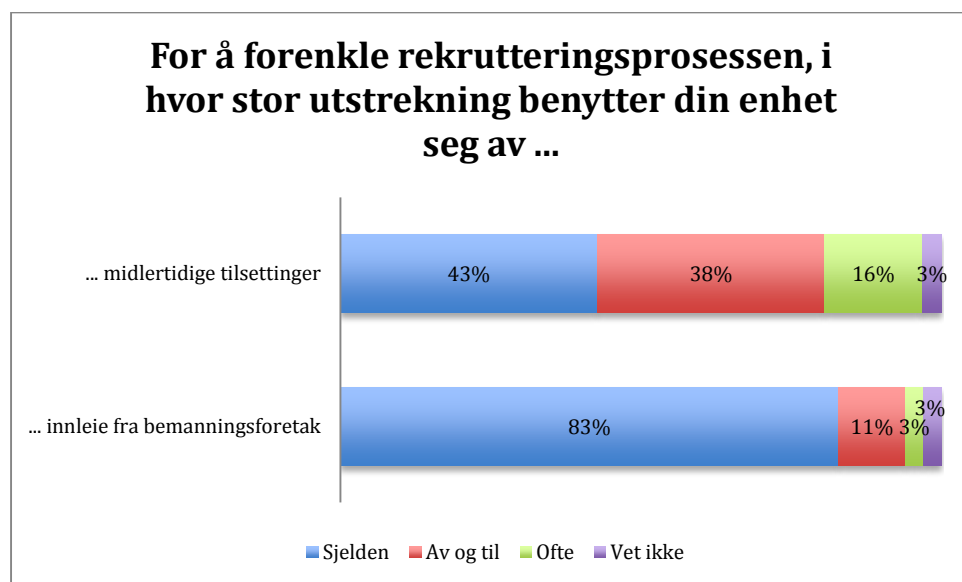
Tjenestemannsloven har, på den andre siden, frem til nå blitt regnet som å ha en større åpning for å foreta midlertidige tilsetninger ved at den ikke inneholder noen begrensning i adgang til å ansette midlertidig innenfor virksomhetens kjerneoppgaver slik arbeidsmiljøloven hadde frem til siste revidering.

Det har, kanskje som et resultat av dette, til nå vært mer utbredt å ansette midlertidig i staten enn i andre deler av norsk arbeidsliv. En spesialkjøring av SSBs Arbeidskraftsundersøkelse (AKU) gjennomført av Fafo viser at mens andelen i midlertidig ansettelse i privat sektor i 2012 var 6,8 prosent, var tilsvarende andel i offentlig sektor 11,4 prosent (Arbeids- og sosialdepartementet 2014). I tillegg er andelen langvarige midlertidige ansettelser høyere i statlige virksomheter, ikke minst i universitets- og høyskolesektoren, enn i arbeidslivet forøvrig. De fleste midlertidige ansettelser er imidlertid kortvarige, hvor rundt to tredjedeler av midlertidig ansatte har vært ansatt i mindre enn ett år hos sin nåværende arbeidsgiver (Arbeids- og sosialdepartementet 2014). Vi så over at i vår undersøkelse oppgir 64 prosent at de midlertidige tilsetningene som hovedregel er rundt ett år eller flere år.

Gitt den sterke reguleringen av både tilsetning og opphør av statlig tjeneste, den litt ulike reguleringen i tjenestemannsloven og i arbeidsmiljøloven samt en større utbredelse av midlertidige tilsetninger i staten, ønsket vi å undersøke hvorvidt midlertidig tilsetning blir benyttet for å omgå reguleringen av tilsetning og opphør av statlig tjeneste. For å få tydelige svar på disse spørsmålene, det vil si svar som ikke i for stor grad åpner for tolkning, valgte vi spørsmålsstillinger som direkte knyttet forbindelse mellom a) midlertidige tilsetninger som forenklinger av rekrutteringsprosessen, det vil si en omgåelse av begrensningene på styringsrett ved ansettelse og b) midlertidige

tilsetninger som en måte å redusere risikoen forbundet med fast ansettelse, det vil si en omgåelse av stillingsvernet.

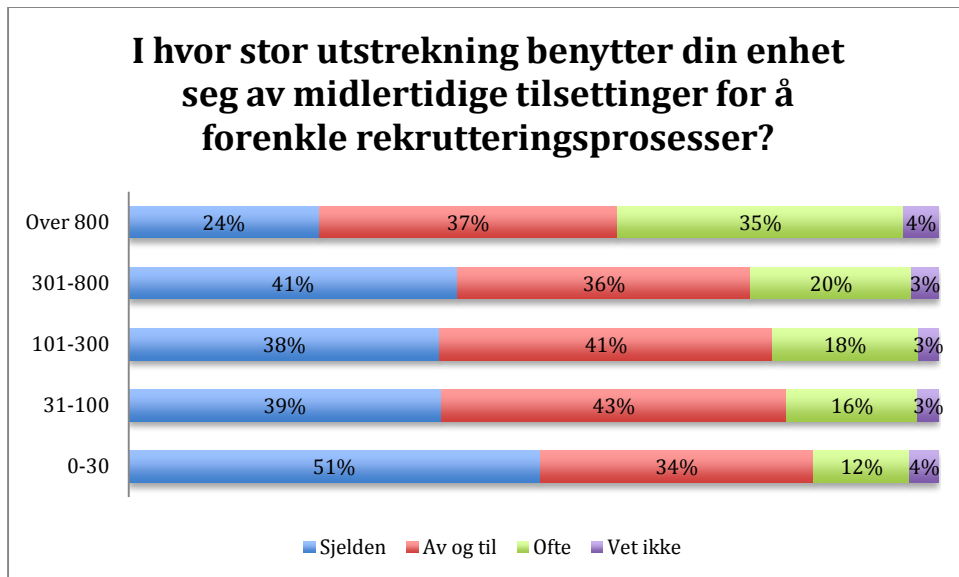
For å starte med det første først stilte vi i spørreundersøkelsen spørsmål om i hvor stor utstrekning midlertidige tilsetninger og innleie fra bemanningsforetak ble benyttet for å forenkle rekrutteringsprosesser, og følgende figur viser svarfordelingen:



Figur 56 Bruk av midlertidig tilsetning og innleie for å forenkle rekrutteringsprosessen

Som vi ser bekrefter over halvparten (54 prosent) av utvalget at de av og til eller ofte benytter midlertidige tilsetninger for å forenkle rekrutteringsprosessen. Av disse oppgir 5 prosent at de gjør det svært ofte, 12 prosent² at de gjør det ofte og 38 prosent av og til. Dersom vi kun ser på svargivningen til HR-lederne/-ansvarlige, ser vi at 40 prosent oppgir at de av og til ansetter midlertidig for å forenkle rekrutteringsprosessen, 9 prosent oppgir at de ofte gjør det og 3 prosent at de svært ofte gjør det (ikke vist i figur). Over halvparten (52 prosent) bekrefter dermed en praksis der midlertidige tilsetninger i noen utstrekning blir brukt for å forenkle rekrutteringsprosessene. Videre fremstår dette som mer vanlig praksis ved store enheter:

² På grunn av avrunding når de legges sammen blir det fremstilt i figuren som totalt 16 prosent og ikke 17 prosent.

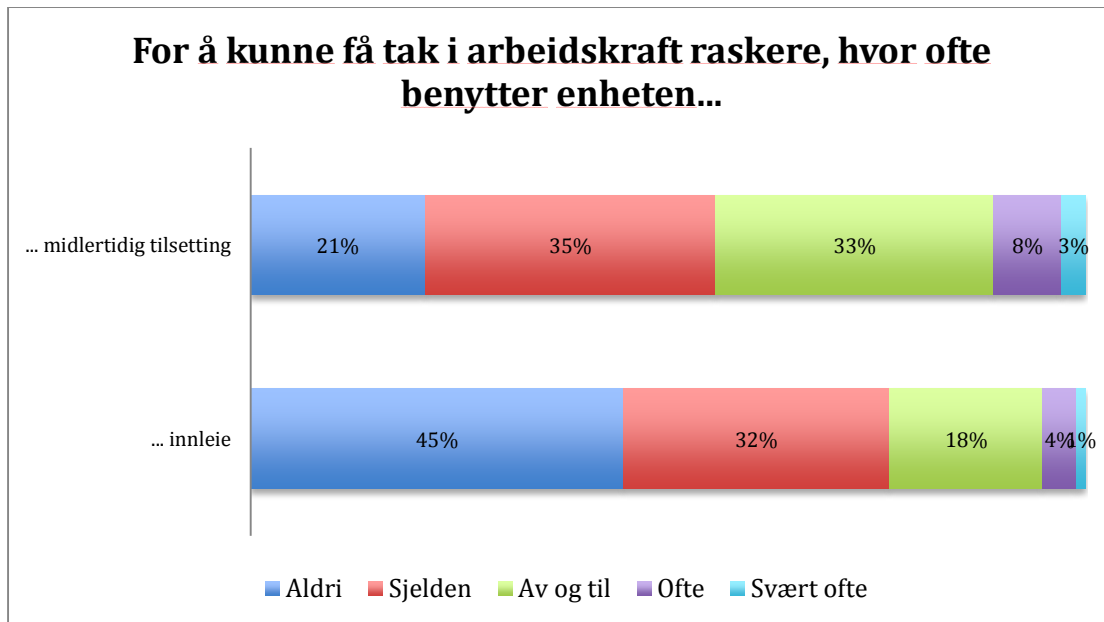


Figur 57 Enhetsstørrelse og bruk av midlertidig tilsetning for å forenkle rekrutteringsprosessen

Spesielt i de største enhetene på over 800 ansatte oppgir en stor andel av respondentene i vår undersøkelse at de av og til (37 prosent) eller ofte (35 prosent) foretar midlertidige tilsetninger for å forenkle rekrutteringsprosessen. Til sammen blir det 72 prosent som svarer bekreftende på en slik praksis. Til sammenligning oppgir over halvparten av respondentene fra de minste enhetene (opp til 30 ansatte) at de sjelden benytter midlertidige tilsetninger på den måten. Kun 12 prosent svarer her at de ofte gjør det. Det ser med andre ord ut til at praksisen øker med enhetsstørrelse.

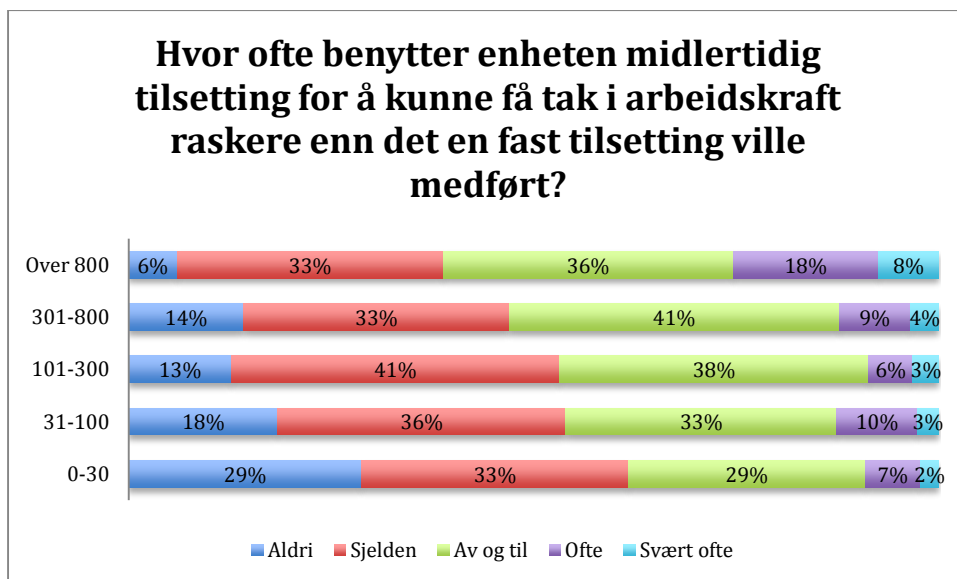
Figuren viser videre at det er mye mindre vanlig å benytte innleie for å forenkle rekrutteringsprosessen. Her er det kun 14 prosent som bekrefter at de benytter seg av en slik praksis av og til eller ofte. Ser vi utelukkende på HR-lederne/-ansvarlige oppgir 7 prosent at de av og til, ofte eller svært ofte benytter seg av innleie fra bemanningsforetak for å forenkle rekrutteringsprosessen.

Et av behovene for forenkling kan være relatert til tidsaspektet. Vi stilte derfor også direkte spørsmål om hvorvidt man benytter midlertidige tilsetninger og innleie for å kunne få tak i arbeidskraft raskere enn det en fast tilsetning ville medført. I våre øyne er dette potensielt et noe annet hensyn enn en generell intensjon om å forenkle. Følgende figur illustrerer svarfordelingen:



Figur 58 Midlertidig tilsetning og innleie for å få tak i arbeidskraft raskere

Som på spørsmålet om å forenkle ser vi også her at midlertidige ansettelser benyttes i større utstrekning enn innleie, selv om det kan se ut til at innleie er vanligere for å få tak i arbeidskraft raskere enn for å forenkle. Til sammen oppgir 44 prosent at enheten av og til eller ofte benytter seg av midlertidige tilsetninger for å få tak i arbeidskraft raskere, og 23 prosent at den benytter seg av innleie. Blant HR-ledere/-ansvarlige oppgir totalt 49 prosent at de av og til eller ofte benytter seg av midlertidige tilsetninger for å få tak i arbeidskraft raskere (fordelt på 36 prosent av og til, 9 prosent ofte og 4 prosent svært ofte). Det vil si at nesten halvparten av HR-ledere/-ansvarlige svarer bekreftende til en praksis med å benytte midlertidige tilsetninger for å sikre arbeidskraft raskere. Som følgende figur viser tyder svarene fra vår undersøkelse på at også dette er en mer utbredt praksis ved store enheter:

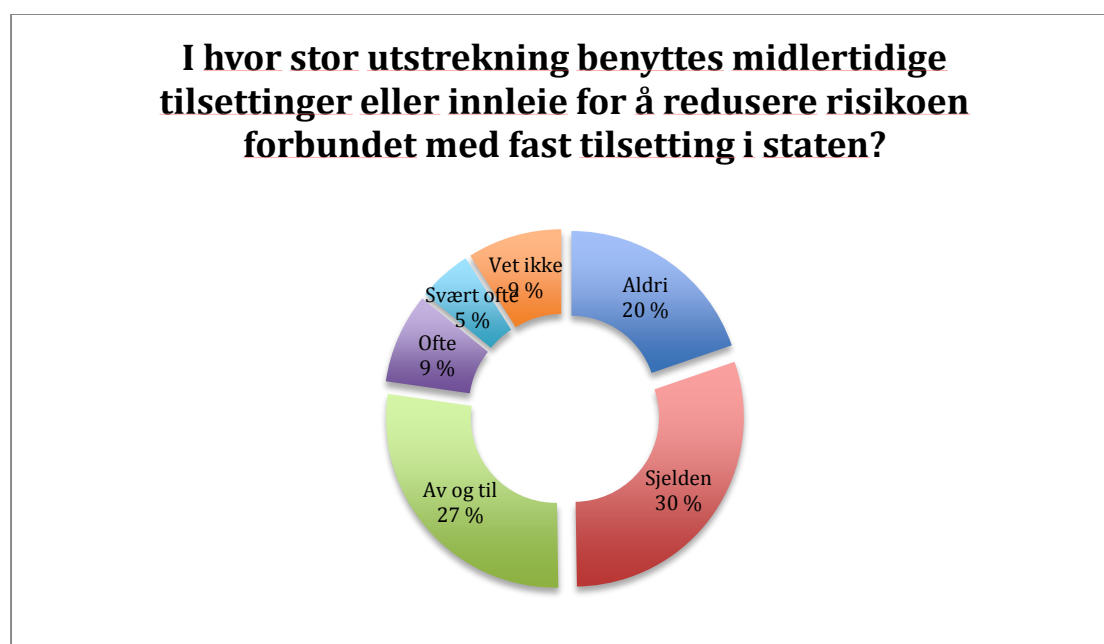


Figur 59 Enhetsstørrelse og midlertidig tilsetning for å få tak i arbeidskraft raskere

Mens 26 prosent av respondentene ved de største enhetene (på over 800 ansatte) oppgir at de ofte eller svært ofte benytter seg av midlertidige tilsetting for å få tak i arbeidskraft raskere, er tilsvarende andel ved de minste enhetene (opp til 30 ansatte) 9 prosent.

Når det gjelder innleie oppgir 21 prosent av HR-lederne/-ansvarlige at de bruker innleie for å kunne få tak i arbeidskraft raskere enn det en fast tilsetting ville medført, fordelt på 17 prosent av og til, 3 prosent ofte og 1 prosent svært ofte.

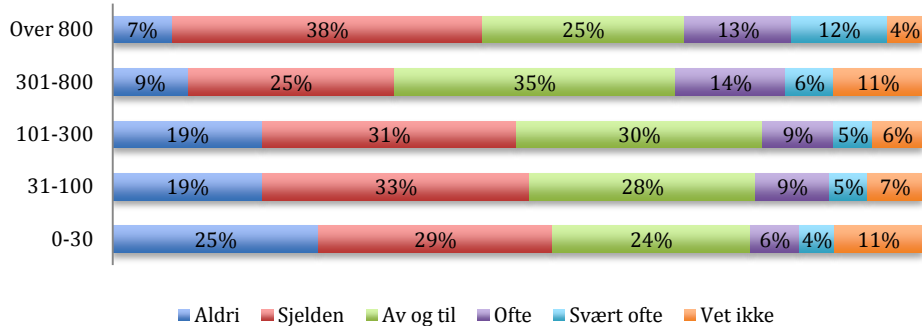
Som nevnt ønsket vi også å undersøke om midlertidige ansettelser eller innleie blir bruk for å omgå stillingsvernet, det vil si for å redusere risikoen forbundet med fast ansettelse. Følgende figur viser at 41 prosent innrømmer at dette gjøres:



Figur 60 Midlertidig tilsetting og innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetting

Som vi ser oppgir halve utvalget at det sjelden (30 prosent) eller aldri (20 prosent) foretas midlertidige tilsettinger eller innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetting i staten. Det kan her argumenteres for at selv "sjelden" er et uttrykk for at praksisen finner sted når "aldri" også er et svaralternativ. Hvis vi ser utelukkende på svarene fra HR-ledere/-ansvarlige oppgir 28 prosent av at de av og til, 7 prosent at de ofte og 3 prosent at de svært ofte benytter midlertidige tilsettinger eller innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetting i staten. Til sammen svarer med andre ord 38 prosent av HR-lederne/-ansvarlige bekreftende på dette (ikke vist i figur). Også på dette spørsmålet svarer en større andel av respondentene ved de største enheten at praksisen forekommer:

I hvor stor utstrekning benyttes midlertidige tilsetninger eller innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetting i staten?



Figur 61 Enhetstørrelse og midlertidig tilsetting og innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetting

Som vi ser oppgir én av fire fra de største enhetene (over 800 ansatte) at de ofte eller svært ofte benytter seg av midlertidig tilsetting eller innleie for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetting i staten. Til sammenligning gjelder dette kun én av ti ved de minste enhetene (opp til 30 ansatte).

6. Funn

Avslutningsvis ønsker vi å gjøre noen enkle analyser basert på noen antagelser vi ser for oss at leseren kan sitte igjen med. For det første går det an å anta at mangel på kjennskap til foreliggende muligheter, her til muligheten for å gjøre lokale tilpasninger gjennom personalreglement, påvirker hvorvidt man oppfatter at tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser. Følgende figur viser gjennomsnittscoren til respondenter som vurderer sin kjennskap til muligheten for lokale tilpasninger gjennom reglement ulikt, hvor høy score betyr at man vurderer at tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet:

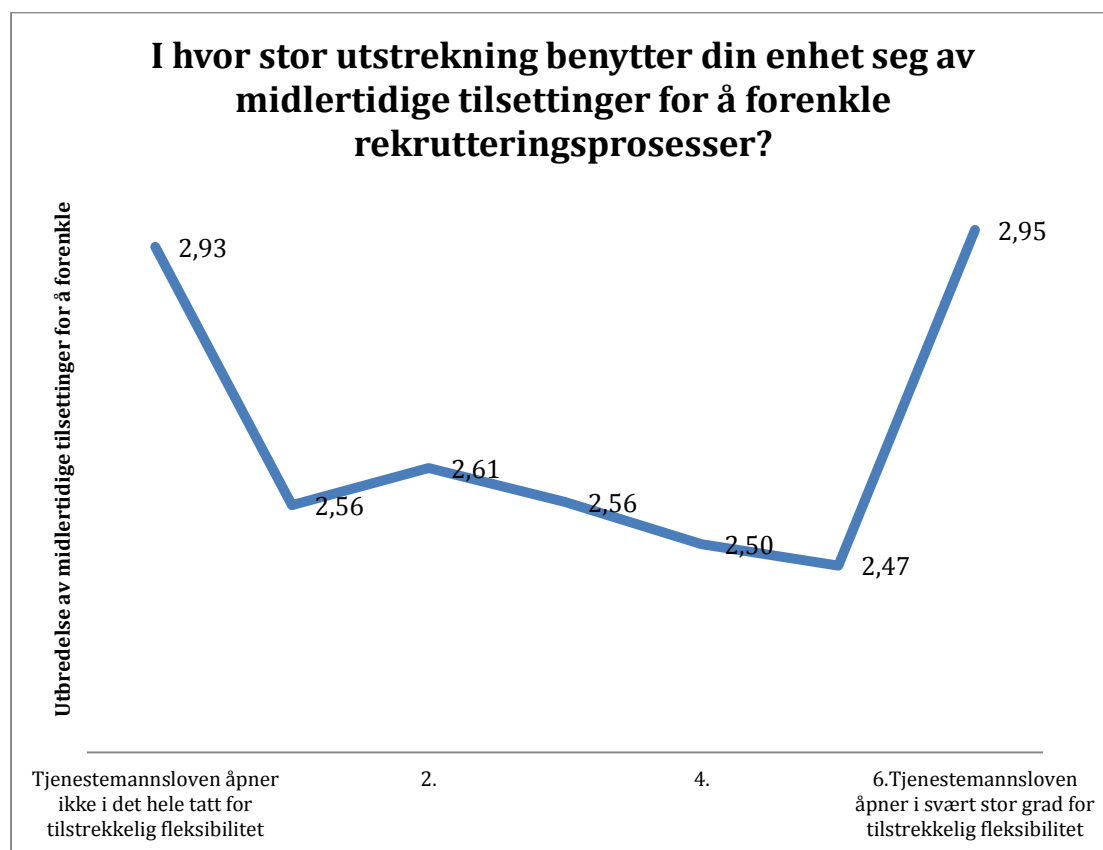


Figur 62 Kjennskap til mulighet for lokal tilpasning og vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet

Vi ser, i tråd med forventningene, at respondenter som oppgir at de ikke har kjennskap til muligheten for lokal tilpasning gjennom reglement i minst grad oppgir at de oppfatter at tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser. Videre ser det ut til at hvorvidt man anser det slik øker med kjennskap frem til det punktet hvor man vurderer kjennskapen som "svært god". Respondentene som oppgir at de har svært god kjennskap til muligheten for lokal tilpasning gjennom reglement vurderer tjenestemannsloven som litt mindre åpen for tilstrekkelig fleksibilitet, men likevel i større utstrekning enn respondenter som oppgir at de kun har noe kjennskap. Det kan dermed virke som at å øke kjennskapen til de mulighetene som foreligger til å sikre lokal tilpasning og dermed noe fleksibilitet vil kunne endre den totale oppfatningen av hvorvidt tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser.

En annen antagelse er at virksomhetene kan, med eller uten kjennskap til de offisielle/formelle mulighetene for å gjøre lokale tilpasninger gjennom reglement, søke pragmatiske løsninger, for ikke å si omgå regelverket, og at dette vil påvirke deres syn på hvorvidt tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet. Vi har sett at hovedregelen i tjenestemannsloven er fast ansettelse, hvor midlertidige tilsetninger er

regulert som unntak og må begrunnes særskilt. Slike tilsetninger er imidlertid mindre regelstyrte med tanke på krav til kunngjøring og behandling i innstillings- og tilsetningsråd. Vi ønsket dermed å undersøke forholdet mellom å uttrykke at tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet og praksisen med å benytte midlertidige tilsetninger for å forenkle rekrutteringsprosessen. Her har vi brukt en gjennomsnittsscore hvor høy score betyr hyppigere bruk av midlertidige tilsetninger:

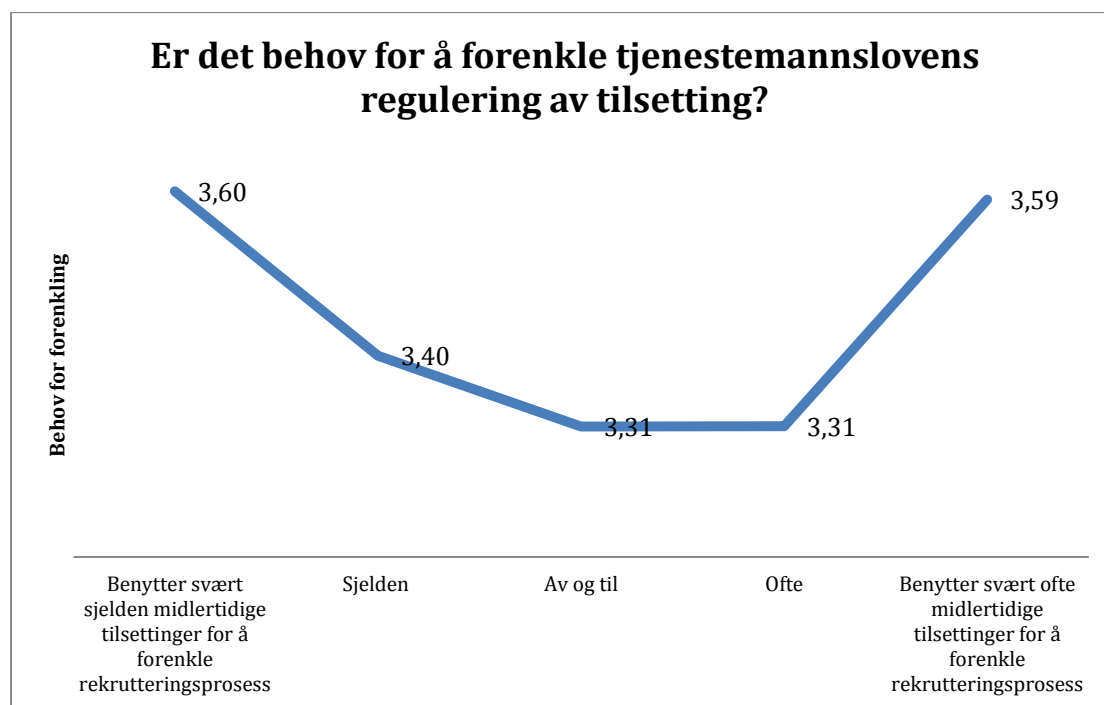


Figur 63 Vurdering av tilstrekkelig fleksibilitet og bruk av midlertidige tilsetninger

Figuren kan tyde på at det å benytte midlertidige ansettelser for å forenkle rekrutteringsprosessen er mest utbredt blant de som anser det slik at tjenestemannsloven ikke i det hele tatt åpner for tilstrekkelig fleksibilitet eller at den i svært stor grad åpner for slik fleksibilitet. Dette tilsynelatende paradokset kan komme av ulik vurdering av hvorvidt reguleringen av nettopp midlertidig tilsetninger faller inn under vurderingen av tilstrekkelig fleksibilitet eller ikke, slik at de som oppgir at tjenestemannsloven ikke åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i det hele tatt oppfatter egen praksis som i beste fall en omgåelse eller i verste fall lovstridig, mens de som oppgir at tjenestemannsloven i svært stor grad åpner for tilstrekkelig fleksibilitet anser midlertidige tilsetninger som en regulert "sikkerhetsventil" for å sikre virksomhetene den nødvendige fleksibiliteten i rekrutteringsprosesser.

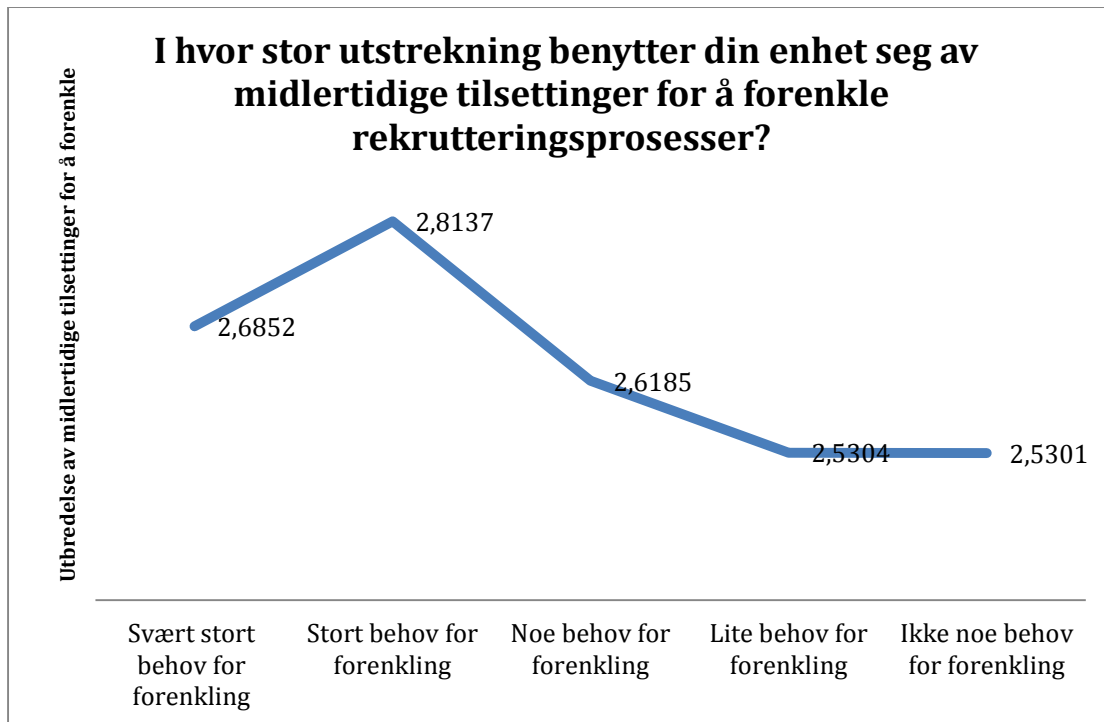
Det kan også tenkes at vurderingen av behovet for forenkling henger sammen med egne strategier for å sørge for forenkling gjennom praksis. Vi ser det samme bildet tegne seg, hvor de som oppgir å sjelden benytte seg av midlertidige tilsetninger for å forenkle rekrutteringsprosesser og de som oppgir at de ofte gjør det begge oppgir et

behov for forenkling, der de første kan hevdes å "la seg begrense" av lovverket, mens de andre ikke gjør det og samtidig er klar over at praksis ikke er i tråd med dette:



Figur 64 Bruk av midlertidige tilsettinger og opplevd behov for å forenkle regulering

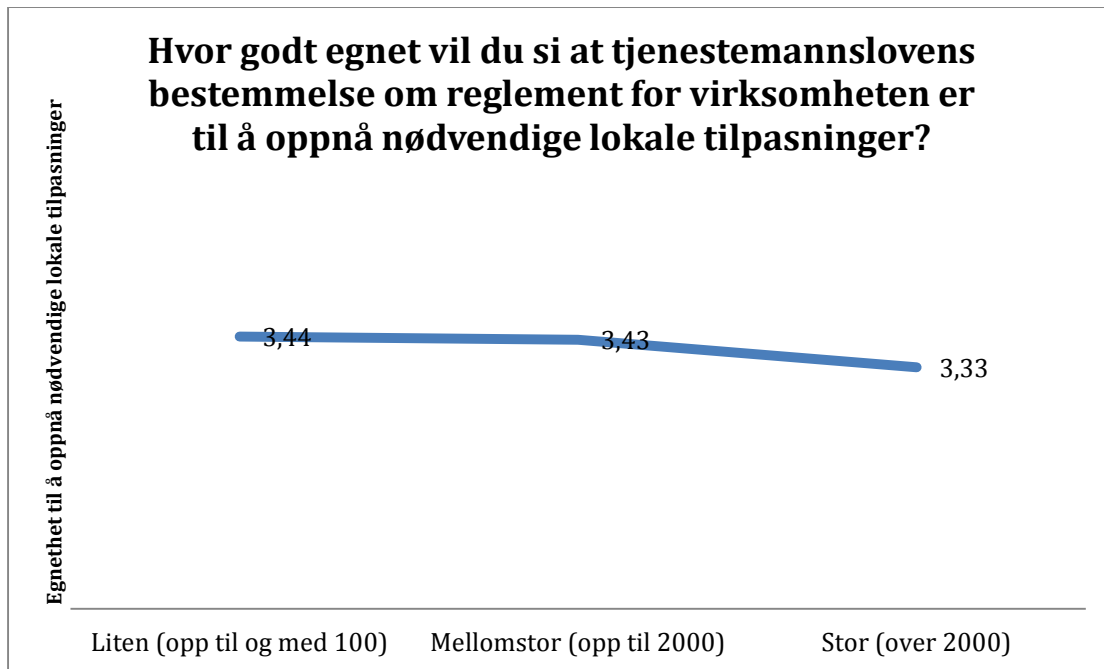
Analysen kan også snus slik at vi ser på det opplevde behovet for forenkling av tjenestemannslovens regulering av tilsetting og i hvilken utstrekning midlertidige tilsettinger benyttes for å i praksis sørge for forenkling av rekrutteringsprosessen. Følgende figur viser gjennomsnittscore blant respondenter etter hvor stort behov de opplever for forenkling, på hvor ofte de oppgir at enheten foretar midlertidige tilsettinger:



Figur 65 Opplevd behov for forenkling og bruk av midlertidige tilsetninger

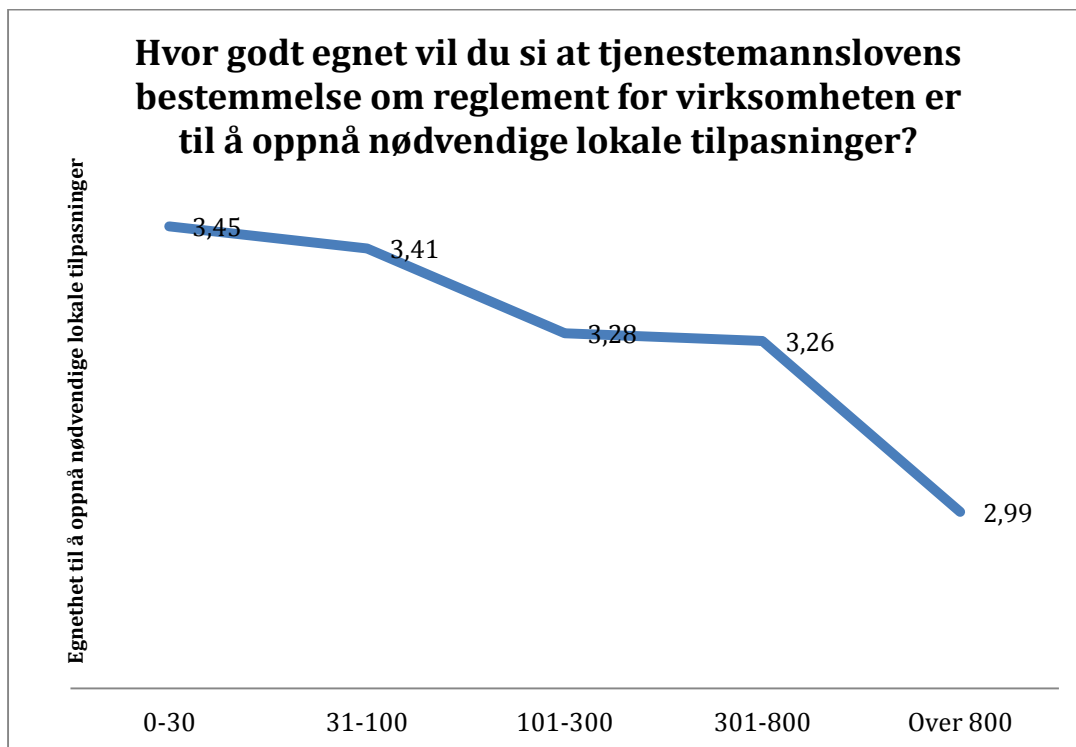
Denne figuren kan tyde på at et opplevd behov for forenkling gjør at det søkes pragmatiske løsninger på mangel av slik. Vi ser at det blant respondenter som oppgir svært stort eller stort behov for forenkling er flere som oppgir at det tilsettes midlertidig for å forenkle rekrutteringsprosesser, hvor det er aller mest utbredt blant respondenter som tilkjenner et stort behov for forenkling.

En siste antagelse vi har prøvd å forfølge er at ulike kontekster eller virkemåter, her sett i lys av virksomhets- og enhetsstørrelse, skaper ulike behov enten knyttet til lokale tilpasninger eller til forenklinger av rekrutteringsprosesser. Hvis vi begynner med lokale tilpasninger kan man anta at store virksomheter har mindre behov for lokale tilpasninger enn små og at de dermed vil vurdere tjenestemannslovens bestemmelser om reglement mer egnet enn de minste virksomhetene. Følgende figur illustrerer gjennomsnittscoren til virksomheter av ulik størrelse, hvor høyre score indikerer bedre egnet:



Figur 66 Virksomhetsstørrelse og vurdering av personalreglement og lokale tilpasninger

Som vi ser er det knapt noen forskjeller, men det er en svak tendens til at de minste virksomhetene vurderer tjenestemannslovens bestemmelse om reglement som mer egnet til å oppnå nødvendige lokale tilpasninger enn de største. Denne tendensen blir mer uttrykt hvis vi ser på små og store enheters gjennomsnittscore på samme spørsmål:



Figur 67 Enhetsstørrelse og vurdering av personalreglement og lokale tilpasninger

Figuren viser at jo større enheten er jo mindre oppleves tjenestemannslovens bestemmelse om reglement som egnet til å oppnå nødvendige lokale tilpasninger.

7. Konklusjon

Det har de siste tiårene vært en bred omlegging av både stat- og kommuneforvaltningen, og mange offentlige virksomheter har blitt omorganisert. Disse endringsprosessene har ført til en stor mengde omstillinger i staten i den samme perioden. Gjennom slike endringsprosesser reiser spørsmålet seg om de nye behovene som omstillingene skaper er forenlige med tidligere tiders reguleringer, inkludert ansettelse og personalpolitikk. Denne undersøkelsen har sett på hvordan tjenestemannsloven fungerer i praksis for de statlige virksomhetene.

Det generelle bildet er at tjenestemannsloven fungerer tilfredsstillende for de fleste statlige virksomheter, spesielt når det tas i betraktning at undersøkelser som dette legger opp til å peke på kritikkverdige forhold. For eksempel gis det ikke uttrykk for et stort behov for forenkling av tjenestemannslovens regulering av tilsetning. Til sammen gir 12 prosent uttrykk for dette, mens 33 prosent oppgir at det er noe behov og 36 prosent at det er lite eller ingen behov for forenkling.

Det er videre en høyere andel som gir en positiv vurdering (44 prosent) enn negativ (25 prosent) i spørsmålet om tjenestemannsloven åpner for tilstrekkelig fleksibilitet i rekrutteringsprosesser. Dessuten oppgir over halvparten (54 prosent) at tjenestemannslovens bestemmelse om personalreglement er godt egnet til å oppnå nødvendige lokale tilpasninger, mens 8 prosent oppgir at den er svært godt egnet. Til sammen er med andre ord 62 prosent av våre respondenter av den oppfatning at reglement fungerer til dette formålet.

Det betyr imidlertid ikke at det ikke finnes utfordringer og forbedringspotensialer. Et forbedringspotensial som foreligger innenfor dagens lovtekst er å bedre opplæringen og øke kjennskapen til de mulighetene som finnes i lovverket. Vi ser for eksempel at 31 prosent oppgir at de kun har "noe kjennskap" til muligheten for lokal tilpasning ved reglement, mens 4 prosent oppgir at de har ingen kjennskap til dette. Videre ser vi på vurderingene av forståelsen og anvendelsen av sanksjonsformene oppsigelse, avskjed og ordensstraff at store andeler ikke har benyttet seg av dem og dermed heller ikke vet hvordan de vurderer disse. Et annet forbedringspotensial vi kan se ut fra sistnevnte svargivning er at en stor andel, rundt én tredjedel, i tillegg oppfatter bestemmelsene og vilkårene knyttet til sanksjonsformene som vanskelige å forstå. Dette handler delvis om opplæring, men det kan også handle om hvordan vilkårene er formulert og muligens regulert. Bortimot halvparten, nærmere bestemt 45 prosent hva angår avskjed og 49 prosent hva angår oppsigelse, oppgir at disse er vanskelige å anvende. At det er lite kjennskap til ordninger som prøvetid og sanksjonsmulighetene kan være med på å styrke følelsen av at stillingsvernet i staten er for sterkt, selv om det ikke skiller seg vesentlig fra stillingsvernet i privat sektor.

Vi startet fra et utgangspunkt at ansettelse og opphør av tjeneste i statlige virksomheter er regelstyrte prosesser, og ville undersøke hvorvidt dette ble opplevd som for sterkt begrensende på de statlige virksomhetens mulighet til å operere innenfor en endret statlig sektor. Ut fra en grunnleggende tanke om at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ha stillingen (kvalifikasjonsprinsippet), blant annet ut fra hensynet til

å unngå politiserte ansettelser, kan det argumenteres for at dette er prosesser som bør være regelstyrte også i fremtiden.

Den senere tids endringer i staten i retning av mål- og resultatstyring og markedsretting kan ha medført at statlige virksomheter trenger større rom for fleksibilitet. Vi ser at i det store og det hele anser virksomhetene mulighetene for lokal tilpasning gjennom personalreglement som formålstjenlig, men hvor det igjen er enkelte som ikke har kjennskap til denne muligheten. Det tegner seg imidlertid et mønster i at ledere i mindre grad anser reglement som egnet til å oppnå nødvendige lokale tilpasninger enn ansattrepresentanter og tillitsvalgte. Den fremtredende begrunnelsen blant de som opplever personalreglement som lite egnet til å sikre lokal tilpasning er at det likevel er for klare begrensninger, at reglement forhandles på for høyt nivå og at det er for tidkrevende.

Det er her viktig å understreke at balansegangen mellom å forfekte noen prinsipper gjennom regulering og å sikre tilstrekkelig rom for lokal tilpasning og fleksibilitet ikke lar seg (enkelt) løse. Prinsipper må per definisjon ligge fast, det er et kriterium for å være prinsipper. Dersom kvalifikasjonsprinsippet skal ligge til grunn kan det ikke åpnes for lokale tilpasninger eller praksiser som fraviker at det er den best kvalifiserte søker som får stillingen. Da har vi ikke lenger noe kvalifikasjonsprinsipp. På den andre siden inneholder loven en del prosessuelle bestemmelser for hvordan det skal sikres at den best kvalifiserte søkeren får stillingen, og det kan her tenkes å være mer rom for fleksible løsninger. Spørsmålet som bør stilles i så tilfelle er om det finnes flere metoder, kanskje avhengig av ulike kontekster, for å sikre det ønskede utfallet. Det kan imidlertid være nyttig å reflektere rundt spørsmålet om det er mulig å forestille seg et lovverk som ikke kommer i et spenningsfylt forhold til lokale forhold og praksiser. Dette blir enda viktigere all den tid det kan hevdes at dette nettopp er hensikten med lovverk; at det er hevet over lokale behov og praksiser.

Videre hviler reguleringene i tjenestemannsloven på et grunnleggende ønske og en tro på at det er mulig å oppnå nøytralitet og uavhengighet, det vil si frigjøre spørsmål om rekruttering og opphør av ansettelse i staten fra subjektive og partiske, og ikke minst politiske, vurderinger. Nøytralitet og uavhengighet er dermed målet, hvor kvalifikasjonsprinsippet, det vil si i hvilken utstrekning den best kvalifiserte søkeren og ikke noen andre blir tilsatt, blir målestokken. De andre bestemmelsene i tjenestemannsloven kan tenkes på som midler for å nå målet om nøytralitet og uavhengighet. Hvorvidt dette i praksis er mulig å oppnå kan vi ikke ta stilling til i denne rapporten.

Vi kan blant annet se spor etter denne vanskelige balansegangen nettopp knyttet til spørsmål om et middel for å oppnå lokal tilpasning som likevel sikrer at tilpasningen skjer i tråd med loven, nemlig i forbindelse med KMDs mal for personalreglement

Vi har i denne undersøkelsen sett at det blant enkelte blant annet oppleves å være et manglende rom for fleksibilitet knyttet til tidsbruk. Vi har sett at spesielt kravet til offentlig kunngjøring oppleves som begrensende for muligheten til å skaffe den rette arbeidskraften det er behov for til rett tid. Relativt store andeler oppgir også at det

medgår uhensiktsmessig mye tid med til innstilling (39 prosent) og behandling i tilsettingsorganet, hvor 28 prosent oppgir at denne delen er uhensiktsmessig tidkrevende.

Vi har vært opptatt av hvordan tjenestemannsloven praktiseres, og har inkludert et sett av spørsmål for å også undersøke hvorvidt denne praksisen også inkluderer pragmatiske løsninger som kan hevdes å være omgåelsesstrategier. Våre funn tyder på at det i ganske stor utstrekning foregår tilsetninger i midlertidige stillinger for å omgå både stillingsvernet, det vil si for å redusere risikoen forbundet med fast tilsetting, og kvalifikasjonsprinsippet for å redusere tidsbruken gjennom å forenkle rekrutteringsprosessen. Funnene våre tyder på at slike omgåelsesstrategier ser ut til å fungere for enkelte virksomheter fordi de i mindre grad oppgir at det er behov for forenkling. Dette kan imidlertid ikke være en ønsket løsning.

Midlertidige tilsetninger kan aldri tilfredsstillende kvalifikasjonsprinsippet selv om det kan argumenteres for å være en utprøving av arbeidstakere. Dette fordi man ved å prøve ut en arbeidstaker i midlertidig stilling aldri vil få svar på om denne er *den best* kvalifiserte, kun om denne i beste fall er kvalifisert, i verste fall kun om vedkommende er "egnet". Egnethet kommer også inn etter en bedømmelse av hvem som er best kvalifisert. Midlertidig tilsetting som en utprøving av kandidater vil dermed i beste fall tilfredsstillende et nødvendig, men ikke tilstrekkelig kriterium for at kvalifikasjonsprinsippet skal være oppfylt.

Midlertidige tilsetninger reiser også spørsmålet om det er spenningen mellom prøving og kvalifikasjonsprinsippet som er av mest interesse. Dersom midlertidige tilsetninger benyttes for å redusere risiko og prøve arbeidstakere utgjør det en hybrid som fastholder noe som kanskje er en illusjon, nemlig tanken om at man kan nå frem til den som faktisk, objektivt sett, er den beste til jobben.

Det kan dessuten argumenteres for at formalkravene, i den utstrekning de øker tidsbruken, kan motvirke oppfyllelsen av kvalifikasjonsprinsippet. Dette fordi man kan se for seg at de mest attraktive arbeidstakerne, og dermed antagelig de best kvalifiserte søkerne, ikke er villige til å vente lenge på avklaring, spesielt ikke dersom de får tilbud om andre stillinger i mellomtiden. Til dette kommer det at formalkrav til rekrutteringsprosessen også kan gjøre situasjonen mer usikker for enkelte grupper av arbeidstakere. Hvis det går for lang tid fra stillingen lyses ut til man får tilbud om jobb kan det gjøre det vanskelig for kandidater som ikke har jobb for øyeblikket, som har en vanskelig situasjon i sin nåværende jobb, eller som har flere gode alternativer å velge mellom. Strenge krav til prosess kan dermed favorisere kandidater i fast jobb på utlysningstidspunktet, og i verste fall, som nevnt, til og med motvirke kvalifikasjonsprinsippet fordi den best kvalifiserte kan ha funnet seg en annen jobb i mellomtiden.

Vi vil avstå fra å avslutte med å besvare spørsmålet eller å ta stilling til om tjenestemannsloven som lov bør moderniseres. Det er utvalgets arbeid og mandat. Vi tar oss likevel friheten til å komme med én anmodning i dette henseende, nemlig at vi synes det er behov for modernisering av navnet og det i retning av noe kjønnsnøytralt.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ◆ Inkluderende arbeidsliv
- ◆ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ◆ Konflikthåndtering og medvirkning
- ◆ Sykefravær og helse
- ◆ Innovasjon
- ◆ Organisasjonsutvikling
- ◆ Velferdsforskning
- ◆ Bedriftsutvikling
- ◆ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no