

Karriär för kvalitet – betänkande av Befattningsutredningen (SOU 2007:98)

Inledning

Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF) som beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade utredning vill med anledning härav framföra följande kommentarer. Förbundet begränsar sig i sitt yttrande till ett mindre antal principiella frågor men är berett att medverka i den fortsatta beredningen avseende den detaljerade utformningen av en nationell lösning, nota bene, om en sådan erfordras.

Behovet av en utredning

Regeringens beslut våren 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att företa en översyn av dagens befattningsstruktur avseende lärare/forskare vid universitet och högskolor välkomnades av SUHF. Förbundet hade vid den tidpunkten kraftigt ökat sin aktivitet avseende sådana arbetsgivarfrågor som kunde bedömas vara av stor betydelse för högskolans strategiska utveckling och konkurrenskraft. Två problemområden framstod härvidlag som särskilt viktiga och i behov av andra lösningar än de föreliggande, nämligen dels regelverket i högskolelagen och högskoleförordningen rörande läraranställningarna, dels den särskilda kollektivavtalsregleringen avseende lärarnas arbetstid (bilaga 5 i ALFA). Beslutet att utreda befattningssystemet var därför synnerligen välkommet. Det är också med mycket stor tillfredsställelse SUHF kan notera att det nu öppnats möjligheter till konstruktiva och verksamhetsstödande lösningar inom båda de nämnda områdena, inom det förstnämnda just till följd av Befattningsutredningens arbete och inom det andra området genom 2007 års centrala förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden om löner och andra anställningsvillkor.

Företrädare för högskolan, och också för SUHF som organisation, har inom ramen för den referensgrupp som utredaren tillkallade kunnat följa utredningsarbetet och delta i den öppna och konstruktiva diskussion som utgjort en av grunderna för de nu presenterade förslagen. Dessa är i sina huvuddrag väl avvägda och ändamålsenliga och speglar på de flesta punkter den syn som förbundet tidigare intagit och som bl.a. manifesterats i det uttalande om innehållet i ett nytt system för läraranställningar mm som förbundets högsta beslutande organ, förbundsförsamlingen, där samtliga universitet och högskolor är representerade av sina främsta akademiska och administrativa ledare, fastställde hösten 2006 och som därefter tillställdes utredaren.

ADRESS	E-MAIL	PHONE	MOBILE	FAX	WEBSITE
Rådmanngatan 72 SE-113 60 Stockholm Sweden	Bengt.Karlsson@suhf.se Helena.Lejon@suhf.se Kerstin.Reithner@suhf.se	+46 8 32 28 53 +46 8 32 05 26 +46 8 32 13 88	+46 708 32 28 53 +46 708 32 05 26 +46 708 32 13 88	+46 8 32 93 70	www.suhf.se

Central reglering eller autonoma universitet och högskolor?

När förbundet nu på några punkter anmäler uppfattningar som avviker från utredarens så sker detta framför allt i ljuset av regeringens beslut om tillkallande av den s.k. Frihetsutredningen (Dir. 2007:158), numera av sig själv – och därför fortsättningsvis i detta yttrande - benämnd Autonomiutredningen. Direktiven till Befattningsutredningen, och därför också utredningens förslag, måste uppfattas som utarbetade under den implicita förutsättningen att de nuvarande statliga universiteten och högskolorna skall kvarstå som förvaltningsmyndigheter under regeringen. Direktiven till Autonomiutredningen inrymmer i stället ett explicit uppdrag till utredaren att utarbeta ett förslag om en helt ny organisationsstatus för universitet och högskolor, som därigenom inte längre skulle utgöra delar av statsförvaltningen. Alldeles oavsett om regeringen väljer att göra ett sådant förslag till sin lösning på frågan om universitetens och högskolornas organisatoriska ställning så andas direktiven en sådan hållning till en stärkt autonomi att en radikaliserings i en sådan riktning av förslagen från Befattningsutredningen måste bedömas vara möjliga.

SUHF gör inledningsvis den övergripande bedömningen att om universitet och högskolor inte längre skall vara delar av den statliga förvaltningen utan i många avseende vara autonoma, dvs självreglerande, så hör befattningssystemet till de frågor som rimligen avgörs av det enskilda lärosätet inom ramen för sin autonomi, något som givetvis inte hindrar en mer eller mindre långtgående samverkan mellan lärosätena i en strävan att finna i huvudsak gemensamma lösningar. Men det kan i ett sådant fall knappast vara aktuellt att genom lag eller genom avtal mellan staten och de enskilda lärosätena reglera de frågor som Befattningsutredningen utrett. Med hänvisning härtill föreslår förbundet att regeringen i samma proposition till riksdagen redovisar sina överväganden i anledning av både Befattningsutredningens och Autonomiutredningens förslag.

Om statsmakterna beslutar sig för att universitetens och högskolornas organisatoriska ställning skall vara oförändrad – eller om enbart en del av lärosätena skall erhålla en annan ställning än den nuvarande – så kommer det att föreligga behov också i fortsättningen av en rättslig reglering av befattningssystemet m m. SUHF:s kommentarer i det följande avges under förutsättning av ett sådant beslut och skall inte uppfattas som ett ställningstagande för bibehållande av nuvarande organisatoriska status.

Ökad lokal reglering – reduktion av centrala föreskrifter eller avvikelsebemyndigande

SUHF anser att den centrala regleringen bör begränsas i större utsträckning än i utredarens förslag till förmån för lokal reglering. Exempel på en från principiella utgångspunkter onödigt långtgående central reglering är merparten av bestämmelserna i 3 kap. högskolelagen (HL) liksom de föreslagna reglerna om behörighet för olika läraranställningar i 4 kap. 5-9 §§ högskoleförordningen (HF).

När det gäller reglerna i högskoleförordningen har utredaren föreslagit mycket väsentliga och välkomna instrument för anpassningen till lokala förhållanden i form av dels den nya möjligheten att anställa andra kategorier lärare än de som explicit anges i högskoleförordningen, dels bemyndigandet till högskolans styrelse att meddela alla erforderliga föreskrifter avseende dessa möjliga nya kategorier lärare liksom kompletterande föreskrifter avseende de i förord-

ningen angivna kategorierna. Universitetet/högskolan kan på detta sätt bygga upp ett befattningssystem som avviker från den grundmodell som föreslås regleras i högskoleförordningen. Men utredningsförslaget åstadkommer likväl avsevärda lösningar ifråga om de kategorier av läraranställningar som ingår i utredarens modell. Ett sätt att hantera detta problem skulle kunna vara att kraftigt reducera behörighetsreglerna i 4 kap. 5-9 §§ och överlämna åt högskolestyrelsen att med stöd av det nämnda bemyndigandet svara för mer omfattande kompletteringar och preciseringar. Ett annat och än mer verkningsfullt sätt skulle vara att utsträcka bemyndigandet ifråga till att avse också beslut om avvikelser från nyssnämnda regler av den formen att enskilda regler inte skall gälla eller att de skall ersättas av helt eller delvis modifierad text.

Karriärsystemet

Det föreslagna karriärsystemet tillgodoser ifråga om sina karriärsteg viktiga delar av de behov som SUHF uppmärksammat och lyft fram. I praktiken torde det få uppfattas som ett dualistiskt system, en karriärväg som i första hand är forskningsbaserad och sannolikt särskilt lämplig att tillämpa inom de delar av högskolan som kännetecknas av en hög examination i forskarutbildningen, stark och konkurrensutsatt forskningsinriktning och begränsade undervisningsåtaganden med naturvetenskap och preklinisk medicin som främsta exempel och en karriärväg som till stor del är undervisningsbaserad och där efterfrågan på forskarutbildad arbetskraft ännu är så stor i förhållande till utbudet att s.k. fast anställning måste kunna erbjudas betydligt tidigare i karriären. Det är framför allt den förstnämnda karriärvägen som blivit tydliggjord, men det är viktigt att notera att också den andra kommer att finnas och för stora delar av högskolan vara av fundamental betydelse. De föreslagna anställningstitlarna är emellertid förknippade med vissa problem, om syftet nu är att skapa attraktivitet, med förledet "biträdande" i båda de föreslagna mellanpositionerna. SUHF är införstått med att det inledningsvis skulle kunna skapa en viss förvirring om befintliga (och äldre) titlar i det framtida systemet skulle användas med annan innebörd än hittills men attraktivare titelkedjor skulle kunna åstadkommas på det sättet, t.ex. postdoktor-forskarassistent-universitetslektor-docent-professor resp. adjunkt/nybliven doktor/postdoktor-biträdande lektor-universitetslektor-docent-professor. Anställningen som forskarassistent skulle i ett sådant system utgöra den tidsbegränsade anställning som sedan med rätt eller möjlighet (jfr nedan) kan ge befordran till anställning som universitetslektor, en anställning för vilken behörighetskravet alltså skruvas upp en hel del och som – i likhet med vad som är fallet redan, ehuru nu på en lägre kvalifikationsnivå – kan uppfattas som ryggraden i befattningssystemet. Anställningen som biträdande lektor, som förutsätts vara en tillsvidareanställning, kommer i ett sådant system att fylla den roll som universitetslektorsanställningen har idag som basanställning för personer med doktorexamen och som i första hand tjänstgör i grundutbildningen. Docentanställningen ersätter den föreslagna biträdande professuren men förutsätts kunna ha en starkare orientering mot tjänstgöring i utbildningen på grundnivå och avancerad nivå än vad man hittills förknippat docenter med, dock utan att den vetenskapliga kvalifikationsnivån skulle vara lägre än vad som tillämpas idag i samband med antagning som oavlönad docent. Exemplet skall inte uppfattas som ett egentligt förslag från förbundets sida, eftersom det kräver mer av beredning än vad som varit möjligt i förbundets regi, men det illustrerar vad som skulle kunna åstadkommas med ganska små medel för att, som förbundet uppfattar det, tydliggöra båda de behövliga karriärvägarna och samtidigt öka den titulära attraktiviteten.

Befordran – rätt eller möjlighet?

Befordran som rätt eller möjlighet är en utpräglat kinkig fråga, där uppfattningarna inom högskolan går isär, också på ledningsnivå. När högskollärarytredningen i sitt betänkande år 1996 föreslog ett införande av befordran i det svenska karriärsystemet, så skedde detta med utgångspunkt i internationella förebilder och avsåg en möjlighet för arbetsgivaren att besluta om befordran, och avsikten var att beslutet i fråga skulle grundas inte bara på den aktuella lärarens kompetens utan också det föreliggande verksamhetsbehovet. Regeringen valde emellertid att göra befordran, på de punkter där den skulle förekomma, till en rättighet för den anställde, om vederbörande uppfyllde behörighetskraven för den anställning till vilken befordran söktes. När försöket med anställningen som biträdande lektor infördes, så blev befordran, i detta fall till universitetslektor, en rättighet för den biträdande lektorn, dock med en föga uppmärksammas lämplighetsprövning som komplement till den rena behörighetsprövningen. Befattningsutredningen har nu i sitt förslag valt att införa lämplighetsprövningen som ett inslag vid all befordran (som komplement givetvis till behörighetsprövningen) och utökar också kretsen av de anställda som kan komma i fråga för befordran. Denna lämplighetsprövning skall ske mot de bedömningsgrunder som med stöd av det ovannämnda nya bemyndigandet i 4 kap. 1a § tredje stycket HF skall anges i anställningsordningen. Det är inte alldeles lätt att överblicka i vilken utsträckning detta innebär en förskjutning av befordringsinstitutet från rättighet till möjlighet, även om det står klart att en viss förändring uppkommer, eller i vart fall blir potentiellt möjlig, på detta sätt. SUHF:s uppfattning är fortfarande den att befordran i första hand borde beskrivas som en möjlighet, ett instrument för verksamhetsutveckling som arbetsgivaren borde disponera fullt ut. Det föreligger samtidigt en möjlighet att högskolans förmåga att företa professionella bedömningar av vad som skulle kunna konstituera ett genuint verksamhetsintresse i samband med prövningar av ansökan om befordran ännu inte nått en sådan nivå att ett individuellt präglad rättighetsperspektiv inte skulle kunna hävdas vara befogat, åtminstone som en komplettering, något som skulle tala för en avvägning mellan de enskilda intressena, vid vilken ingetdera av intressena skulle ha en på förhand självklart favoriserad ställning.

En annan aspekt på befordran som är mera systemmässig avser dess effekt på rörligheten inom det samlade högskolesystemet. Det är trots utredningens resonemang inom området svårt att föreställa sig att inte en renodlad rätt till befordran skulle påverka rörligheten negativt, vilket måste förutsättas leda till kvalitetsförluster. Även detta förhållande talar för en mer balanserad syn på befordringsinstitutet. Samtidigt bör dock noteras att sedan de centrala parterna på det statliga avtalsområdet träffat ett nytt avtal om högskolelärares arbetstider, så har den katastrofala kopplingen mellan innehavd anställning och rätten till vissa arbetsuppgifter upphört, varför en kvarstående rätt till befordran nu framstår som mindre betydelsefull än tidigare. Kvardröjande kulturellt präglade föreställningar om vilka arbetsuppgifter som typiskt sett bör tillkomma innehavare av skilda slag av anställningar kan likväl komma att känneteckna den faktiska arbetsfördelningen under åtskilliga år framåt.

I anslutning härtill vill förbundet understryka att fördelningen av arbetsuppgifter på de anställda i sin helhet måste vara en lokal angelägenhet. Den nämnda avtalslösningen skapar utrymme för en sådan ordning. Det är då av stor principiell vikt att inte heller högskolelagen eller högskoleförordningen innehåller föreskrifter om arbetstidens disposition, vare sig för lärarna som grupp (den föreslagna nya 3 kap. 6a § HL) eller för enskilda kategorier av lärare (3 kap. 2 § HL resp. 4 kap. 8b § HF). Reglerna i fråga utgör visserligen uttryck för en viljeinriktning som är minst lika god och välmotiverad från ett akademiskt som från ett politiskt

perspektiv och är därför okontroversiella till sitt innehåll, på en abstrakt nivå, men de bör av anförda skäl inte återfinnas i författning. De allt starkare signalerna om framtida ökad konkurrens om forskningsmedel och kraven på profilering kommer att göra det allt svårare att upprätthålla samma bredd i forskningsverksamheten som i utbildningsverksamheten, inte bara inom de mindre högskolorna utan också vid de större universiteten. En regel om att alla vetenskapligt kompetenta lärare eller ens professorer normalt skall vara verksamma inom både utbildning och forskning kan helt enkelt inte upprätthållas, inte ens nu och än mindre i framtiden.

Rekryteringsprocessen

Rekryteringsprocessen avseende anställningar som lärare har varit och är frustrerande genom sin formbundenhet och brist på flexibilitet. Kravet på en förändring av denna tillhörde de mest centrala delarna i SUHF:s uttalande hösten 2006 inför Befattningsutredningens arbete. Förbundet förordade då att inom ramen för allmänna riktlinjer om bl.a. öppenhet, transparens, rättssäkerhet och strävanden till ökad jämställdhet skulle processen i fråga fastställas lokalt i resp. universitets/högskolas anställningsordning. Företrädare för förbundet har också verkat för återinförande av ett kallelseförfarande för att möjliggöra en smidig rekrytering av särskilt framstående internationella forskare och av särskilt kompetenta personer från näringslivet. Vid sådana rekryteringar är det av största vikt att snabbt kunna fatta det avsedda beslutet och inte få ärendet uppbundet i en seg urvalsprocess. Befattningsutredningens förslag tillgodoser i allt väsentligt förbundets önskemål, låt vara att möjligheterna till kallelseförfarande skulle ha kunnat vara något mer generöst utformade också för de fall då handlandet inte förestavas av i första hand jämställdhetssträvanden. Förhållandet att beslut om anställning efter kallelseförfarande inte går att överklaga gör också det föreslagna kallelseinstitutet särskilt värdefullt i ovannämnda tyfall.

Överklaganderätten

I sitt arbete med rekryteringsfrågorna har förbundet identifierat den relativt oinskränkta rätten att överklaga beslut om anställning eller befordran som ett icke obetydligt hinder för strävandena att utveckla verksamheten mot allt högre kvalitet och nå internationell konkurrenskraft. Befattningsutredningen fann efter sin analys av det rättsläge som föreligger till följd av Sveriges godkännande av Europakonventionen att det torde vara omöjligt att helt avskaffa överklaganderätten i samband med olika beslut om offentliga anställningar – saken kommer i en helt annan dager om universitetens och högskolornas organisatoriska status förändras. Däremot kan överklaganderättens innehåll förändras, exempelvis så att det blir handlandet inom ramen för den av universitetet tillämpade processen för anställning resp. befordran som kan överklagas, medan det inte skulle behöva vara möjligt att genom överklagande få till stånd en s.k. materiell prövning och via denna tillerkännas anställningen eller befordringen. Eftersom en sådan förändring av överklaganderätten inte berör enbart högskolan har Befattningsutredningen föreslagit att regeringen skall tillkalla en ny utredning för att särskilt studera denna fråga för hela statsförvaltningens vidkommande. SUHF tillstyrker att en sådan utredning kommer till stånd. I avvaktan på denna bör nuvarande ordning med en särskild överklagandenämnd för högskolan behållas.

Tidsbegränsning av läraranställningar

Befattningsutredningen hade också till uppgift att belysa behovet av särskilda tidsbegränsningar av läraranställningar inom högskolan. Sådana begränsningar, som alltså utgör kompletteringar till lagen om anställningsskydd (LAS), återfinns i 4 kap. 30 § HF. SUHF vill för sin del understryka vikten av att det som ett led i utformningen av ett karriärsystem som möjliggör internationell konkurrenskraft avseende forskning och utbildning även framgent finns ett utrymme för tidsbegränsade anställningar och anser att utredningsförslagen härvidlag utgör en lämplig avvägning mellan ett antal skilda intressen. Det står dock klart att minskade möjligheter till tidsbegränsning kommer att leda till en ökning av antalet uppsägningar på grund av arbetsbrist, inte minst om den aviserade skärpningen av konkurrens om forskningsmedel kommer till stånd med minskad stabilitet i resursflödet till enskilda forskargrupper som följd. Vid bifall till det inledningsvis nämnda förslaget från förbundets sida om att den enskilda högskolan skall kunna besluta om avvikelser från det karriärsystem som regleras i de inledande paragraferna av 4 kap. HF, så måste en kompletteringsregel tillföras 4 kap. 30 § HF om att de angivna reglerna gäller också i tillämpliga delar för sådana anställningar som till följd av högskolas beslut med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 1a § HF trätt i förordningens ställe. Förbundet tillstyrker också den möjlighet som föreslås föreligga att ersätta förordningen med kollektivavtal. Mot bakgrund av bl.a. tveksamhet från de konstnärliga högskolornas sida att för sina särskilda tidsbegränsningar bli helt beroende av kollektivavtal vill förbundet understryka att det måste vara möjligt att låta sådana avtal omfatta endast vissa av de författningsreglerade begränsningarna och således inte nödvändigtvis alla eller inga.

Vissa särskilda frågor avseende professorer

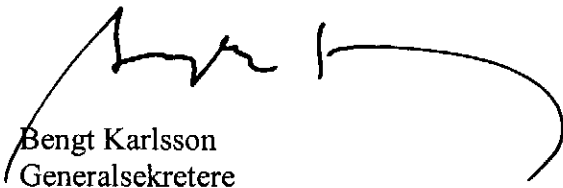
I 4 kap. 33 § HF anges att i fråga om professorer prövas frågor som avses i 34 § lagen om offentlig anställning (disciplinansvar, avskedande och åtalsanmälan) och 15 § lagen om fullmaktsanställning (avskedande, avstängning och läkarundersökning) av Statens ansvarsnämnd. Föreskriften omfattar alla professorer, oavsett om de är anställda med fullmakt eller liknande eller med förordnande tills vidare och oavsett om de är rekryterade i konkurrens eller befordrade. Den samtidiga, ehuru utsagda innebörden av detta stadgande är att uppsägning av en professor på grund av arbetsbrist eller av personliga skäl prövas av anställningsmyndigheten. Av 2 kap. 2 § tredje stycket HF framgår att denna prövning företas av styrelsen för universitetet eller högskolan eller av en av styrelsen inrättad personalansvarsnämnd. Uppsägning av en professor, oavsett skäl, är möjlig endast med avseende på den som anstälts efter den 31 december 1998 (rekryterad eller befordrad). Det framstår som mycket egenartat att den lokala instansen kan tillgripa en så pass kraftfull sanktion för misskötsel som uppsägning med åberopande av personliga skäl, samtidigt som man inte har tillgång till de mycket milda sanktionerna varning och löneavdrag. Likaså framstår det som en onödig omväg att låta frågor om avstängning eller åtalsanmälan gå via Statens ansvarsnämnd. Särskilt i fråga om avstängning kan ett snabbt beslut ibland vara helt nödvändigt. Den starka ökningen av antalet professorer som uppstått till följd av den tidigare nämnda rätten till befordran har ytterligare accentuerat det orimliga i den nuvarande regleringen, eftersom den kan innebära att så mycket som 10-15 % av de anställda vid en läroanstalt kan omfattas av regeln i 4 kap. 33 § HF. SUHF förordar därför att den aktuella paragrafen i sin helhet skall upphöra att gälla. Det bör understrykas att beslut om såväl disciplinpåföljd som om läkarundersökning, avstängning, uppsägning eller avskedande kan överklagas till domstol, varför någon ökad rättsosäkerhet inte uppstår.

Anställningar som beslutas av forskningsråd

Befattningsutredningen redovisar också ett förslag till ändringar av förordningen (2000:1472) om anställningar beslutade av forskningsråd. De anställningar som åsyftas i denna förordning är läraranställningar som inrättas och tillsätts av forskningsråd och sedan placeras vid universitet eller högskola efter samråd med läroanstalten. SUHF förordar på det bestämdaste att förordningen i sin helhet bör upphöra att gälla. Forskningsrådets stöd till forskningen bör ske i form av beslut om fördelning av medel på kvalitativ grund. Det finns inget skäl att råden skall involvera sig i ett förfarande som syftar till anställning av enskilda personer vid enskilda universitet och högskolor. Om regeringen likväl finner det lämpligt att behålla en sådan möjlighet för råden tillstyrker förbundet de av utredaren föreslagna förändringarna.

Beslut om innehållet i detta yttrande har fattats av förbundets presidium (ordförande Göran Bexell, vice ordförande Agneta Stark och undertecknad generalsekreterare) efter beredning i förbundets Arbetsgivargrupp med rektorn Pam Fredman som ordförande. Svaret är baserat på diskussioner mellan ledningarna för merparten av förbundets 42 medlemmar vid Förbundsörsamlingen den 9 april.

Enligt uppdrag



Bengt Karlsson
Generalsekreterare