

# Rektorers avgångsvillkor – vem kan fastställa dem?

## Bakgrund

På uppdrag av SUHF:s styrelse utredde jag, Curt Karlsson, f.d. universitetsdirektör vid Linköpings universitet, tillsammans med Jörgen Tholin, då universitetsdirektör vid Göteborgs universitet och numera huvudsekreterare inom utbildningsvetenskap vid Vetenskapsrådet, under hösten 2016 och vintern 2017 frågan om rektorers avgångsvillkor. I mars 2017 överlämnade vi vår rapport, Rektorers avgångsvillkor – analys och rekommendationer till SUHF. På uppdrag av styrelsen för Örebro universitet har docenten i förvaltningsrätt, Lars Bejstam, företagit en analys av de rättsliga grunderna för att en högskolestyrelse ska kunna teckna avtal om avgångsvillkor för ifrågavarande högskolas rektor. Jag har ombetts av SUHF:s styrelse att kommentera docent Bejstams granskning. Föreliggande PM utgör resultatet av detta mitt uppdrag.

## Vad är problemet?

SUHF:s ursprungliga uppdrag till mig och Tholin formulerades mot bakgrund av att för statliga myndighetschefer fastställde regeringen 2016 nya bestämmelser om rätten till avgångsförmåner genom förordning (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag (chefsformånsförordningen). Till skillnad från tidigare gällande bestämmelser från år 2003 angavs i den nya förordningen att den gällde också för rektorer vid de statliga lärosätena, dock endast under förutsättning av att de inte under tiden för rektorsanställningen innehavt en grundanställning som de varit tjänstlediga från. En återgång till en sådan grundanställning kunde innebära jämförelsevis dåliga villkor ifråga om såväl lön och andra anställningsförmåner som arbetsuppgifter, väsentligt sämre än för övriga myndighetschefer för vilka de nya reglerna skulle gälla. Rättsosäkerheten framstod som betydande. Vårt uppdrag var därför att ta fram ett förslag till rekommendationer för avgångsvillkor för den majoritet av rektorer som blir undantagna från chefsformånsförordningens regler till följd av att de väljer att behålla en grundanställning som lärare (professor eller lektor). Vår rapport behandlar således ett stort antal frågor med anknytning till rektorers avgångsvillkor. Bejstams granskning fokuserar på den grundläggande frågan om vem/vilka som har rätt att reglera vilka villkor (avgångsvillkor) som ska gälla för en professor/lektor som lämnar sin rektorsanställning och återgår till sin grundanställning. Avslutningsvis berör Bejstam frågan om huruvida ett lärosäte får disponera sina anslagsmedel för att täcka lönekostnader för någon som inte är anställd vid och inte utför arbete för lärosätets räkning, något som kan bli fallet om den avgångne rektorn har sin grundanställning vid ett annat lärosäte.

### **Är det regeringen eller högskolestyrelsen som äger frågan om rektors avgångsvillkor?**

Både vår utredning och Bejstams analys visar att ansvarsfördelningen mellan regeringen och styrelsen delvis är otydlig. Vi är helt på det klara med att regeringen disponerar besluten om lön och andra anställningsförmåner för rektor och Bejstam instämmer däri. Han anser att detta talar för att det också är regeringen som bör besluta om eventuella förmåner som ska utfalla när anställningen som rektor har upphört, eftersom dessa förmåner är knutna till anställningen som rektor och inte till en anställning eller annan situation för tiden därefter. Ja, det kan man givetvis anse. Men auktoritativa företrädare för regeringskansliet har kategoriskt vägrat att se avgångsvilkoren för den som lämnar en rektorsanställning för att återgå till sin grundanställning som lärare som en fråga för regeringen. Man delar alltså inte Bejstams uppfattning om sambandet mellan förmåner i rektorsanställningen och förmåner, ev. samma eller likartade, i anställningen som lärare.

Om det skulle förhålla sig så, förvaltningsrättsligt, att befogenheten att avgöra sådana villkorsärenden exklusivt och entydigt ligger hos regeringen, så finns ingen lösning på det problem som SUHF formulerat och som vi utrett. Och Bejstams analys leder dithän, eftersom den som vill (på den lokala nivån) inte har rätt fatta erforderliga beslut och den som enligt samma analys har den rätten (regeringen) inte vill befatta sig med frågorna. Så kan det ibland förhålla sig, eftersom den rättsliga regleringen inte är fullkomlig och heltäckande. När jag och Jörgen Tholin inledde vårt arbete var vi inte främmande för att det kunde tänkas förhålla sig så som Bejstam resonerat sig fram till i sin analys av rättsläget.

Den lösning som vi emellertid nådde fram till utgjordes av produkten av ett ingående samtal med Sten Heckscher, en ytterst erfaren och meriterad jurist med den i detta sammanhang unika kombinationen av positioner som ordförande i Högsta förvaltningsdomstolen, ordförande i styrelsen för Stockholms universitet och utredare av myndighetschefers avgångsvillkor (ansvarig för den SOU (2011:181) som utgjorde grunden för 2016 års chefsförmånsförordning). Sten fäste vår uppmärksamhet på möjligheten till en tolkning av högskolestyrelsens beslutsbefogenheter enligt 2 kap. 2 § högskolelagen och 2 kap. 2 § högskoleförordningen så att dessa ger utrymme för styrelsen att kunna fatta beslut om avgångsvillkor för en blivande eller redan utnämnd rektor. Den sistnämnda paragrafen innehåller, utöver en hänvisning till myndighetsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, en uppräkningslista i 11 punkter av vilka ärenden eller typer av ärenden styrelsen själv har att fatta beslut. I den sista av dessa punkter (nr 11) anges att styrelsen ska fatta beslut ”i övriga frågor som är av principiell vikt”. När Heckscher i egenskap av ordförande i styrelsen för Stockholms universitet, och efter delegation från styrelsen, reglerade avgångsvilkoren för rektorn vid universitet ifråga, var det såvitt jag förstår denna punkt i förordningen som han (och styrelsen) lutade sig mot. Som den är formulerad ger den styrelsen ett betydande handlingsutrymme, eftersom det är styrelsen själv som avgör om ett visst ärende är av ”principiell vikt”. Jag ser inga svårigheter för en högskolestyrelse att hävda att regleringen av avgångsvilkoren för lärosätets rektor utgör en fråga av principiell vikt.

Innan jag och Jörgen Tholin slutförde arbetet med vår rapport tillställdes den under hand ledande företrädare för regeringskansliet (inom utbildningsdepartementet och finansdepartementet), som förklarade att de inte såg några faktafel i rapporten. Man markerade givetvis samtidigt att man av konstitutionella skäl inte kunde uttala sig om lämpligheten av de före-

slagna lösningarna, men detta är ju en helt annan sak och berörs inte heller av Bejstams analys.

Jag har respekt för att Bejstam anser att det rättsliga underlaget är svagt, men den tolkning av högskolelagen och högskoleförordningen som vi rekommenderat efter samtalen med Heckscher är knuten till det föreliggande problemet om vem som ska kunna fatta beslut om en rektors avgångsvillkor, inte, som Bejstam lite raljant formulerar det, för att tas till intäkt för "ett bemyndigande för styrelsen att vidta allehanda åtgärder". I det aktuella fallet handlar det verkligen inte om "allehanda åtgärder" utan ett led i styrelsens uppdrag att ta fram ett förslag till rektor att underställa regeringen. En överenskommelse med den blivande rektorn om hans/hennes avgångsvillkor utgör självfallet en naturlig del av det samlade erbjudandet och uppfyller som nämnts ovan kravet på principiell vikt. Om regleringen sker i efterhand saknar enligt vår och Bejstams uppfattning betydelse. Logiken blir visserligen tydligare, om regleringen sker i anslutning till att rektor anställs, men också en sen reglering kan återföras till rekryteringssituationen, ehuru som vilande på en implicit samsyn mellan styrelsen och rektor om att någon form av avgångsvillkor ska tillämpas när den tiden kommer.

Bejstam tar i sin analys också upp den s.k. legalitetsprincipen, som i förvaltningslagen är uttryckt som att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Han återger därvid förvaltningslagsutredningen som underströk att det bör krävas någon form av normmässig förankring för all verksamhet som bedrivs av en myndighet. Den ansåg dock vidare att bemyndiganden att vidta vissa åtgärder som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift får anses implicit framgå av uppdragsbeskrivningen. Med hänvisning till vad som anförts i föregående stycke anser jag att legalitetsprincipen är tillgodosedd i vårt förslag.

Som läsaren av vår rapport säkert noterat så anser vi att styrelsen kan välja att reglera avgångsvillkoren för rektor genom ett ensidigt styrelsebeslut eller en s.k. individuell överenskommelse med berörd rektor (eller möjligtvis en kombination härav). Vi förespråkade i första hand en överenskommelse eftersom en sådan blir mer ömsesidig ifråga om rättigheter och skyldigheter. Ett lärosätes rätt att ingå en individuell överenskommelse av detta slag bekräftades under utredningsarbetets gång av dåvarande mångåriga chefsjuristen vid Arbetsgivarverket, Karl Pfeifer. Förvaltningsrättsligt spelar det ingen roll om regleringen sker i beslutsform eller i avtalsform.

### **Kan ett lärosäte finansiera, helt eller delvis, en anställning vid ett annat lärosäte?**

Som nämnts inledningsvis berör Bejstam möjligheten av att ett avtal, varigenom styrelsen tecknar avtal om ekonomisk ersättning med någon som inte fullgör arbete för högskolans räkning utan för en annan myndighet så som fallet blir om rektorn återgår till sin grundanställning vid ett annat lärosäte, kan komma i konflikt med reglerna om användning av de anslagsmedel som ställts till högskolans förfogande, något som skulle kunna tänkas medföra kritik från Riksrevisionen. Ja, det kan inte uteslutas. Men inte heller den delen av våra rekommendationer ifrågasattes av företrädarna för regeringskansliet såsom stridande mot regelverket. Och det exempel på kritik från Riksrevisionen som Bejstam anför saknar all likhet med den situation som styrelsen och rektor befinner sig i. De kostnader som rektors avgångsvillkorspaket föranleder är, som vi såg det, senarelagda rekryteringskostnader och

därmed lika relevanta och godtagbara från ekonomiadministrativ synpunkt som t.ex. arvoden till konsultföretag som deltar i rekryteringsprocessens första stadier.

### **Avtal mellan två lärosäten om finansiering av rektors grundanställning efter återgång efter avslutad rektorsperiod**

Om rektor avser att återgå till sin grundanställning vid annat lärosäte krävs enligt våra rekommendationer också ett avtal mellan de båda berörda lärosätena. Det är självfallet rektor vid det lärosäte vid vilket grundanställningen finns som ska fatta de formella besluten om t.ex. lön och arbetsuppgifter, men det föreligger inget hinder för att det avlämnande lärosätet, i enlighet med avtal med rektorn resp. det mottagande lärosätet, bekostar en del av lönen och tillgodoräknar sig en del av arbetstiden för t.ex. rådgivning eller utredningar. Av pensionstekniska skäl bör dock all lön gå genom det mottagande lärosätet som i sin tur får den ersättning som överenskommit i avtalet. Vi är medvetna om att ett avtal mellan två statliga lärosäten inte är civilrättsligt bindande men vi kan inte erinra oss något exempel på att ett avtal som träffats på högsta nivå mellan två lärosäten inte hedrats med full verkställighet.

### **Om chefsförmånsförordningens räckvidd**

I det sista avsnittet i sin analys återkommer Bejstam till chefsförmånsförordningen. Han konstaterar att tidigare gällande förordning från 2003 helt exkluderade rektorerna inom högskolan. I de fall en pensionslösning bedömdes rimlig, vilket oftast gällde inom de konstnärliga högskolorna, där grundanställningar var ovanliga, fattade regeringen ett särskilt beslut om förmånen ifråga. Bejstam menar att genom 2016 års chefsförmånsförordning har regeringen ifråga om avgångsvillkor jämställt universitets- och högskolerektorer med generaldirektörer och andra chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen. Han hänvisar också till en promemoria i ämnet som finansdepartementet presenterade i samband med att den nya förordningen utfärdades och uttalar sedan att det således är "uppenbart att det är regeringens mening att chefsförmånsförordningen ska gälla även för rektorer vid statliga universitet och högskolor". Jag finner detta påstående obegripligt, eftersom regeringen i den nämnda förordningen uttryckligen undantar den som vid tidpunkten för tillträdet som myndighetschef är tjänstledig från annan statlig anställning. Innebörden av detta är att huvuddelen av rektorerna fortfarande inte omfattas av samma förmånspaket som andra myndighetschefer, eftersom de väljer att behålla sina grundanställningar som lärare, något som utgjorde grunden för uppdraget till mig och Jörgen Tholin. En minoritet av rektorer saknar grundanställning och blir därför kvalificerade för förmåner enligt den nya förordningen. Och en blivande rektor som har en läraranställning i högskolan kan själv bestämma om hen ska få förmåner enligt förordningen ifråga genom att senast dagen innan tillträdet av rektorsanställningen erhålla entledigande från sin läraranställning.

### **Förutsättningarna för fortsatt yrkesverksamhet efter avslutad tjänstgöring som rektor**

Chefsförmånsförordningen reglerar de fall då en person lämnar en anställning som myndighetschef utan att därvid erhålla en ny anställning. Beroende på ålder har vederbörande då rätt till antingen en överbryggande pensionslösning eller ett avgångsvederlag. Men som jag redan berört gäller denna möjlighet inte för den myndighetschef (i praktiken undantagslöst en universitets- eller högskolerektor) som är tjänstledig från en statlig anställning (lika undantagslöst en läraranställning i högskolan). Skälet till att rektorn begärt och beviljats tjänstledighet är naturligtvis att hen efter avslutad rektorsperiod vill kunna återgå till sin lärar-

anställning. Men när den dagen kommer har hen (professorn eller lektorn) varit borta från egen akademisk verksamhet i form av forskning och/eller utbildning i minst sex år och ofta fler. Tid för återetablering som lärare/forskare framstår därför som nödvändig. Det var bl.a. detta som förhållande som motiverade vårt utredningsuppdrag. Också Lars Bejstam noterar detta behov, dock utan att notera att vår utredning till betydande del handlar om hithörande frågor. Vi har alltså inte konstruerat en fallskärmslösning för en rektor som vill lämna yrkeslivet utan ett rekommendationspaket med villkor som ska gälla efter övergången till grundanställningen i vilken full arbetskyldighet gäller. Därvid har vi, med spegling också av direktiven, gjort den bedömningen att den som varit rektor, i t.ex. lönehänseende, bör behandlas åtminstone lika generöst som den myndighetschefskollega som efter avslutad chefstjänstgöring får rätt till pension eller avgångsvederlag utan någon som helst motpres-tation. Jag tror att de flesta högskolestyrelser delar den bedömningen. Det bidrag som vår utredning inneburit är enligt min mening att vi lagt upp alla frågor på bordet, fört ett reso-nemang om en helhetssyn på avgångsvillkoren, formulerat standards att förhålla sig till och tillhandahållit formella lösningar på några kniviga problem, där det gäller att hålla tungan rätt i munnen. Den är däremot inte normativ utan ger bara ett antal utgångspunkter för en flexibel tillämpning i det enskilda fallet för den högskolestyrelse och rektor som vill använda sig av den.

### **En kommentar till regeringens hållning rörande avgångsvillkoren för en rektor med grund-anställning**

Avslutningsvis en kommentar till att regeringen inte vill ta sig an avgångsvillkorsfrågorna för rektorer. Från att inledningsvis varit kritisk till denna hållning har jag svängt om och kommit fram till att en lokal hantering är överlägsen, eftersom den kan anpassas på ett flexibelt sätt till den enskilda situationen och hanteras smidigt och tidseffektivt. Delar av ett avgångspaket såsom lönen skulle visserligen beslutas på central nivå, även om redan detta skulle utgöra ett avsteg från principen om att alla löner sätts lokalt, medan andra delar, t.ex. arbetsupp-gifter, hänsyn till behov av tid för återetablering som forskare, tillgång till expensmedel etc, inte alls lämpar sig för regeringsbeslut, milt uttryckt. Det enda sättet att kunna ge en full-ständig bild av avgångsvillkoren är därför att rätten att ta ställning till dem finns samlad på lokal nivå, i högskolestyrelsen, något som utgjorde grunden för min och Jörgen Tholins rapport.

### **Sammanfattning**

Sammanfattningsvis anser jag att Lars Bejbom presterat en intressant analys. Den slutsats han drar, nämligen att det borde vara regeringen som reglerar avgångsvillkoren för en rek-tor, ter sig vid första påseende inte orimlig, även om den, som jag visat i närmast föregående stycke, är behäftad med betydande principiella och praktiska svagheter. Men viktigare är att dörren är stängd för denna lösning genom att regeringen, sannolikt noterade åtminstone de principiella invändningarna, vägrar att ta upp frågan om avgångsvillkor för de rektorer som har en statlig grundanställning. För att frågan inte ska vara olöslig har vi efter konsulta-tion med en ledande praktiker, Sten Heckscher, vars kompetens inom området rimligen ingen kan ifrågasätta, stannat för en tolkning av högskolelagen och högskoleförordningen som medger styrelsen att fatta de beslut och ingå de överenskommelser som erfordras för att reglera avgångsvillkoren, typiskt sett som en del av processen att rekrytera en rektor. Med denna beskrivning av villkorens funktion kan jag inte se något hinder för styrelsen att disponera lärosätets medel för att finansiera dem, oavsett om den avgångne rektorn har sin

grundanställning vid det lärosäte där han varit rektor eller vid annat statligt lärosäte. Ledande företrädare för regeringskansliet har inte funnit något faktafel i vårt resonemang, t.ex. att de berörda författningarna inte skulle kunna tolkas och tillämpas på de sätt som vi gjort. Jag kan således inte se att docent Bejbom genom sin analys presterat några hållbara invändningar mot våra rekommendationer om hur avgångsvillkoren för rektor med grundanställning bör regleras. Lärosätena bör därför känna sig fria att tillämpa dem!

Kolstad, Mjölby, den 30 juli 2019

**Curt Karlsson**