

Kommittédirektiv



Befattningsstruktur vid universitet och högskolor

**Dir.
2006:48**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av dagens befattningsstruktur vid universitet och högskolor. I uppdraget ingår att granska rådande anställningsstruktur samt föreslå förbättringar för att uppnå en fungerande och sammanhållen meriterings- och karriärväg för såväl kvinnor som män vid universitet och högskolor och i relation till omgivande samhälle. Utredaren skall även granska om anställningsprocessen är ändamålsenlig och effektiv, belysa de visstidsanställdas situation samt utreda hur högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) förhåller sig till lagen (1982:80) om anställningsskydd. Uppdraget skall redovisa senast den 17 november 2007.

Bakgrund

År 2004 var 63 600 personer anställda vid universitet och högskolor. Detta motsvarar 52 300 helårsanställningar och utgör ungefär en fjärdedel av all statligt anställd personal. Av dessa arbetade drygt 24 000 heltidspersoner med forskning och undervisning. I denna siffra ingår inte doktorander. Antalet lärare och forskare vid universitet och högskolor har mer än fördubblats sedan 1980. Den största ökningen har skett de senaste 15 åren.

Anställning som lärare i högskolan regleras, utöver i allmänt tillämplig lagstiftning, i högskolelagen och högskoleförordningen. Reglerna är bl.a. ägnade att säkra kvaliteten i

högre utbildning och forskning samt garantera viss samstämmighet mellan lärosäten och ämnen för vissa undervisande och forskande befattningar. Genom de senaste decenniernas förändringar i regelverk för universitet och högskolor har bestämmelserna blivit mindre detaljerade, men är jämfört med andra sektorer inom statsförvaltningen fortfarande omfattande. Det finns anledning att göra en översyn av såväl befattningsstruktur som regelverk kring anställning för att förstärka universitetens och högskolornas möjlighet att på bästa möjliga sätt genomföra sina olika uppdrag och vara en attraktiv arbetsplats i nationell och internationell konkurrens.

Anställningsstrukturen

Genom 1986 års lärartjänstereform ersattes flertalet av de tidigare lärartjänsterna med tjänstekategorierna professor, lektor, adjunkt och forskarassistent (prop. 1984/85:57, Ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan). I propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) presenterades nya regler för anställning, rekrytering och befordran av lärare. Regeringens intention var att skapa förutsättningar för en sammanhållen karriärväg, där arbetsuppgifterna på alla nivåer skall innehålla både forskning och utbildning och där det sker successiva prövningar av lärarens eller forskarens kompetens samt att åstadkomma ett ökat bruk av tillsvidareanställning. Denna ambition fortsatte regeringen att arbeta efter och i propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) presenterades lärarkategorin biträdande lektor.

Drygt hälften av alla anställda inom universitet och högskolor är kvinnor. Störst andel kvinnor återfinns bland den administrativa personalen och bibliotekspersonalen. Andelen kvinnor bland den forskande och undervisande personalen var 41 procent 2004. Bland adjunkterna var andelen kvinnor 55 procent, medan endast 16 procent av professorerna var kvinnor. Sedan 1995 har andelen kvinnliga professorer ökat med åtta procentenheter.

Lagen om anställningsskydd och högskoleförordningen

En av de lagar som styr arbetsmarknaden är lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen). Anställningsskyddslagens huvudregel är att anställningsavtal gäller tills vidare. Avtal om tidsbegränsad anställning får emellertid träffas i vissa situationer. Därutöver är det tillåtet att genom kollektivavtal avtala om tidsbegränsad anställning i andra fall. Om det i lag eller förordning som har meddelats med stöd av lag finns särskilda föreskrifter om tidsbegränsad anställning som avviker från anställningsskyddslagen, gäller dessa.

Med stöd av högskolelagen (1992:1434) har särskilda bestämmelser om tidsbegränsade anställningar som avviker från anställningsskyddslagen meddelats i högskoleförordningen (1993:100). Bestämmelserna möjliggör tidsbegränsad anställning för olika kategorier av lärare och doktorander. Till skillnad från anställningsskyddslagen innehåller högskoleförordningen ingen bestämmelse om att det genom kollektivavtal får göras avvikelser. Högskolorna är också genom 4 kap. 1 § högskoleförordningen förhindrade att anställa andra lärarkategorier än dem som anges i paragrafen.

Behovet av en översyn

Forskningen är till sin natur internationell. För att Sverige skall kunna fortsätta vara en ledande kunskapsnation i en allt mer globaliserad värld krävs ett levande och vitalt internationellt utbyte mellan lärosäten, lärare och forskare. Som ett led i denna strävan deltog Sverige aktivt i framtagandet av rekommendationerna Europeiska stadgan för forskare och Riktlinjer för rekrytering av forskare (2005/251/EG) som utfärdades av Europeiska kommissionen den 11 mars 2005. Dessa dokument behandlar såväl rekryteringen av forskare som forskaryrket och forskarkarriären.

Universitetens och högskolornas verksamhet och finansiering har under det senaste decenniet genomgått genomgripande förändringar. Sedan mitten av 1990-talet har lärosätena upplevt en kraftig expansion av grundutbildningen,

påtagliga förändringar och effektiviseringar av forskarutbildningen samt reformer som berört anställningsstrukturen. Dessutom har andelen av finansieringen av forskning vid universitet och högskolor som kommer från externa finansiärer ökat.

Den offentligt finansierade forskningen i Sverige utförs i huvudsak vid universitet och högskolor. Dessa forskningsmedel fördelas dels genom direkta anslag till lärosätena, dels efter ett ansökningsförfarande där forskare eller lärosäten i konkurrens söker medel från forskningsråd och sektorsmyndigheter. Forskningen vid landets lärosäten finansieras också genom EU, näringslivet, organisationer och stiftelser. I genomsnitt utgör de direkta anslagen nära hälften av universitetens och högskolornas forskningsfinansiering. Detta innebär att en betydande del av finansieringen av den forskande personalen kommer från olika typer av externa källor och tilldelas oftast under en begränsad period.

Högre utbildning och forskning i Sverige står inför ett genomgripande generationsskifte. I propositionen Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80) gjorde regeringen bedömningen att generationsskiftet utgör ett tillfälle till förnyelse av såväl lärosätenas organisation som forskningens inriktning. Generationsskiftet kan också erbjuda goda möjligheter att uppnå en jämnare könsfördelning mellan kvinnor och män.

Anställningsprocessen

Delar av anställningsprocessen för adjunkter, forskarassistenter, biträdande lektorer, lektorer och professorer är reglerad i högskoleförordningen. Reglerna omfattar behörighetskrav för dessa lärarkategorier samt vilka bedömningsgrunder som skall användas vid anställning. En central del i den akademiska kvalitetssäkringen utgörs av anställningsprocessen där de sökandes meriter granskas av sakkunniga inom det aktuella området. Denna anställningsprocess möjliggör ett öppet och kvalitetssäkrande förfarande, men är samtidigt tids- och arbetskrävande.

I propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) presenterade regeringen förslag till ändringar i förfarandet vid anställning av lärare. Ändringar som genomfördes var bl.a. avskaffandet av regleringen av tjänsteförslagsnämnder samt införandet av lokala anställningsordningar. Inte minst betonades vikten av att större hänsyn bör tas till pedagogiska meriter. Regeringen menade att lärosätenas sätt att arbeta med rekryteringsfrågor borde kunna bli mer flexibla samt att handläggningstiden av anställningsärendena borde kunna kortas. Det finns signaler från lärosäten om att anställningsprocesserna fortfarande utgör ett tungt och tidskrävande arbete.

Meriterings- och karriärvägar

Staten har ett övergripande ansvar för att samhällets långsiktiga behov av vetenskaplig kompetens tillgodoses. Regeringen har delegerat stora delar av arbetsgivarpolitiken i staten till förvaltningsmyndigheterna. Universitet och högskolor har ansvaret för de lokala prioriteringarna och planeringen av sin tillgång på kompetent personal.

En viktig del i arbetet med att åstadkomma en sammanhållen karriärväg för högskolans lärare var införandet av den s.k. befordringsreformen. I propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) presenterades förslaget som kom att göra det möjligt för lektorer som är tillräckligt vetenskapligt och pedagogiskt meriterade att inom ramen för sin anställning befordras till professorer samt för adjunkter att befordras till lektorer, om de bedöms ha behörighet för en sådan tjänst eller i övrigt besitter särskild kompetens.

Högskoleverket har i tre delrapporter granskat befordringsreformen (2001:7 R, 2002:2 R och 2002:33 R). Dessa rapporter visar att antalet professorer nästan har fördubblats och att pedagogiska meriter kommit att spela en större roll samtidigt som kraven på vetenskapliga meriter ställts högt. Vidare framgår att reformen inte lett till några större förändringar i fördelningen mellan manliga och kvinnliga

professorer samt att befordrade professorer i stor utsträckning har kvar sina tidigare arbetsuppgifter.

Vid landets lärosäten och inom olika ämnesområden har olika praxis utvecklats för hur bedömningen vid befordran bör gå till. Det har t.ex. inom vissa områden funnits krav på erhållen externfinansiering för att en person skall kunna bli aktuell för befordran. I bl.a. Högskoleverkets rapporter framkommer att det har förekommit kritik riktad mot att de pedagogiska meriterna fortfarande väger allt för lätt. Det är få icke disputerade adjunkter som befordrats till lektorer. Det är inte klarlagt hur befordringsmöjligheterna påverkat rörligheten för högskolans lärarkår.

Regeringen aviserade i propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) att en ny anställningskategori – biträdande lektor – skulle skapas. Lärosätena har därigenom fått en möjlighet att från den 1 juli 2001 anställa biträdande lektorer tills vidare, dock längst fyra år, varefter anställningen efter prövning kan övergå i en tillsvidareanställning som lektor. Bestämmelsen kring anställningen motsvarar i övrigt bestämmelserna för forskarassistenter. Detta är en försöksverksamhet som skall fortgå till den 1 juli 2009. Sedan 2001 har endast några lärosäten använt denna anställningskategori och det har förekommit relativt få anställningar som biträdande lektor.

Trots en politisk ambition och en vilja från lärosätena att skapa ett sammanhållet karriär- och meriteringssystem har utvecklingen i vissa delar gått i den motsatta riktningen under det senaste decenniet. Bland annat är perioden mellan doktorsexamen och den första tillsvidareanställningen vid ett lärosäte inte sällan svåröverskådlig. Anställningar som forskarassistent eller biträdande lektor är relativt få. För att kunna meritera sig forskningsmässigt och för att framgångsrikt kunna konkurrera om lektorat krävs ofta att personen får olika typer av tidsbegränsade projektanställningar. För dessa anställningar saknas i vissa fall en tydlig karriärväg och öppen konkurrens.

Regeringen gav i december 2002 en särskild utredare i uppdrag att utvärdera forskarutbildningen och perioden efter

doktorsexamen (dir. 2002:148). I betänkandet En ny doktorsutbildning (SOU 2004:27) gav utredaren förslag om en ny tvåårig anställningsform för nydisputerade – anställning som doktor. Remissvaren var i huvudsak positiva till förslaget. Vissa av remissinstanserna ansåg dock att frågan om en eventuell ny anställning behövde belysas i ett perspektiv som även inkluderade hela forskningskarriären. Det finns mot denna bakgrund skäl att sätta in den postdoktorala situationen i ett större sammanhang där möjliga lösningar och förslag bör ses som en del av en tydlig och sammanhållen karriärväg från doktorand till professor.

Regeringen anser att forskarutbildades rörlighet mellan högskolan och det övriga arbetslivet bör öka. Regeringen anförde i propositionen Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80) att forskares rörlighet är en effektiv form för kunskapsöverföring och främjar därmed samverkan mellan olika samhällsfunktioner. Vid en översyn av karriärvägarna är det därför viktigt att beakta behovet av sådan rörlighet och säkerställa att det inte finns onödiga hinder för rörligheten.

Regeringen menar att det är viktigt att öka andelen kvinnor i rekryteringsbasen för att det skall vara möjligt att öka andelen kvinnor inom de högre anställningsnivåerna. Högskoleverket har visat att män som doktorerat blir professorer i dubbelt så stor utsträckning som kvinnor som doktorerat (2006:2 R). Lärosätena bör aktivt arbeta för att undanröja hinder för kvinnor att meritera sig såväl för fortsatt forskarkarriär som att erhålla högre befattningar. För att högskolan skall kunna bli jämställd krävs det både medvetna och långsiktiga insatser.

Tidsbegränsad anställning och anställningsskyddslagen

Upp mot en tredjedel av den samlade personalstyrkan vid landets lärosäten är visstidsanställda. Andelen personer med visstidsanställning är därmed påtagligt högre för universitet och högskolor än för övriga arbetsmarknaden. Många är tidsbegränsat anställda med stöd av högskoleförordningen och är därmed undantagna från vissa av reglerna i

anställningsskyddslagen, men en stor del av visstidsanställningarna sker enligt anställningsskyddslagen.

I propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) ansåg regeringen att de regler som gäller för den övriga arbetsmarknaden i princip också bör tillämpas inom högskolan. Detta innebär att det vid ett långvarigt behov av lärare inom ett ämnesområde är rimligt att fler lärare tillsvidareanställs. I propositionen Forskning för ett bättre liv (prop. 2004/05:80) anges att lärosätena bör utforma tydliga riktlinjer för sin anställningsstruktur som tar sikte på att säkerställa en balans mellan anställningar på olika nivåer och att tidsbegränsade anställningar används i så liten utsträckning som möjligt.

Regeringen anser att det finns behov av att motverka att tidsbegränsade anställningar pågår under allt för lång tid hos en och samma arbetsgivare och att minska möjligheterna att stapla tidsbegränsade anställningar på varandra. Antalet tidsbegränsade anställningar bör därför minska och arbetstagarnas möjligheter att få tillsvidareanställningar bör främjas.

Att anställningar som doktorand och forskarassistent är tidsbegränsade ses i allmänhet som oproblematiskt. När det gäller vissa andra av de tidsbegränsade anställningar som anges i högskoleförordningen har Sveriges universitetslärarförbund (SULF) framfört att sådana anställningar ibland används i allt för stor utsträckning och i fall som inte motsvarar de ursprungliga intentionerna med anställningen (U2003/4401/UH). Detta gäller t.ex. gästlärare och adjungerade lärare. För timlärare finns ingen borte gräns för hur många gånger en timlärares anställning får förnyas. För adjungerade lärare finns sedan 1999 en sådan borte gräns, men företrädare för de medicinska fakulteterna vid landets lärosäten har hemställt att denna borte gräns tas bort (U2003/1467/UH).

Regeringen har i propositionen Förstärkning och förenkling – ändringar i anställningsskyddslagen och föräldraledighetslagen (prop. 2005/06:185) föreslagit förändringar av dagens regler gällande bl.a. visstidsanställning i anställningsskyddslagen. Enligt detta förslag bör avtal om tidsbegränsad

anställning endast få träffas för fri visstidsanställning, vikariat och när arbetstagaren har fyllt 67 år. Avtal får även enligt förslaget i propositionen träffas om tidsbegränsad provanställning, om prøvotiden är högst sex månader. Om en arbetstagare under en femårsperiod har varit anställd hos en arbetsgivare i fri visstidsanställning eller i provanställning i sammanlagt mer än fjorton månader, skall enligt förslaget anställningen övergå till en tillsvidareanställning. För vikariat föreslås samma regler gälla som tidigare. Därutöver skall det enligt propositionen vara fortsatt möjligt att genom kollektivavtal avtala om tidsbegränsad anställning även i andra fall. Dessa nya regler i lagen om anställningsskydd föreslås träda i kraft den 1 juli 2007.

Uppdraget

En särskild utredare skall göra en översyn av dagens befattningsstruktur vid universitet och högskolor. Målet är att landets lärosäten skall kunna säkerställa en långsiktig kvalitet i verksamheten genom bl.a. ett aktivt arbetsgivaransvar med trygga och tydliga villkor för medarbetarna samt ett väl fungerande system för rekrytering, karriär och befordran.

Utredaren skall utgå från att de svenska lärosätena skall vara attraktiva arbetsplatser för såväl svenska som utländska forskare. Utredarens förslag bör bidra till att såväl den internationella som den nationella rörligheten av lärare och forskare stimuleras och att samarbete mellan lärosäten underlättas. Utredaren skall beakta Europeiska kommissionens rekommendationer om Europeiska stadgan för forskare och Riktlinjer för rekrytering av forskare (2005/251/EG) i de delar som berör uppdraget. Utredaren skall i sina förslag beakta regeringens ambition att öka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredaren skall särskilt:

- Granska om rådande regler i högskoleförordningen för bedömningsgrunder, anställningsförfarande och överklagande gällande lärare är ändamålsenliga. Utredaren bör föreslå förenklingar som medger att såväl öppenhet och rättssäkerhet som hög kvalitet i den forskande och pedagogiska verksamheten bibehålls.
- Utvärdera befordringsreformen och försöket med anställning som biträdande lektor. Utvärderingen bör bl.a. belysa hur dessa påverkat rörligheten och jämställdheten.
- Granska förutsättningarna och föreslå förbättringar för att uppnå en fungerande och sammanhållen meriterings- och karriärväg för kvinnor och män, vid universitet och högskolor samt i relation till omgivande samhälle.
- Analysera på vilket sätt den ökade andelen externfinansiering till universitet och högskolor påverkar anställningsstrukturerna.
- Granska de visstidsanställdas situation vid universitet och högskolor. Utredaren skall därvid utreda de effekter som kommande ändringar i anställningsskyddslagen kan få för högskolesektorn samt lämna erforderliga förslag på åtgärder. Utredaren skall även analysera hur gällande regler i högskoleförordningen förhåller sig till anställningsskyddslagen och lämna förslag på hur konsekvens och rättssäkerhet kan uppnås.
- Belysa om samtliga av de i 4 kap. högskoleförordningen angivna typerna av tidsbegränsning är väl fungerande. I den mån dessa anställningskategorier och anställningsformer föreslås finnas kvar, bör det övervägas hur lång den sammanlagda anställningstiden bör vara.

Samtliga förslag till ändringar skall åtföljas av en analys av vilka konsekvenser förslaget kan få såväl för universitet och högskolor som för andra aktörer inom forskningssystemet. I uppdraget ingår att lämna förslag på de författningsändringar som kan föranledas av uppdraget och i övrigt följa kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren skall inhämta relevanta erfarenheter och tillämpningar från andra länder. Uppdraget skall utföras efter samråd med lärosäten och berörda myndigheter och organisationer samt med utredningen Resursutredningen (U2004:03). Utredaren skall även samråda med Arbetsgivarverket. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 17 november 2007.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)