

Till förbundets medlemmar

Rekommendation rörande arbetstidsfrågor

Vid den nyligen genomförda förbundsårsamlingen fattades beslut om följande rekommendation rörande arbetstidsfrågor:

SUHF rekommenderar sina medlemmar att i samverkan med varandra och med de lokala fackliga organisationerna utforma kompletterande lokala lösningar som harmonierar med de förutsättningar som gäller för lärosätenas genomförande av utbildning och forskning.

Vidare fattade förbundet följande beslut i samma ärende:

SUHF uppmanar Arbetsgivarverket att genom förhandlingar med de centrala fackliga organisationerna uppnå en ny central reglering av arbetstidsfrågorna för högskolans lärare.

Den promemoria som var underlag för förbundsårsamlingens diskussion bifogas.

Bengt Karlsson
Generalsekreterare

Uttalande rörande behovet av en ny arbetstidsreglering för högskolans lärare

SUHF:s arbetsgivargrupp har lämnat förslag till uttalande enligt nedan. Styrelsen föreslår att förbunds församlingen fattar **beslut** i enlighet med förslaget:

SUHF uppmanar Arbetsgivarverket att genom förhandlingar med de centrala fackliga organisationerna uppnå en ny central reglering av arbetstidsfrågorna för högskolans lärare.

SUHF rekommenderar sina medlemmar att i samverkan med varandra och med de lokala fackliga organisationerna utforma kompletterande lokala lösningar som harmonierar med de förutsättningar som gäller för lärosätenas genomförande av utbildning och forskning.

Skälen till SUHF:s ställningstaganden sammanfattas nedan samt i bilagda PM.

Den svenska högskolans verksamhet styrs av de uppdrag som den erhåller från riksdag och regering och från externa finansiärer av forskning och utbildning. På institutionsnivå bildar alla dessa verksamhetsuppdrag en mycket komplicerad mosaik. De ekonomiska resurserna är starkt knutna till de enskilda uppdragen och kan inte utan betydande svårigheter omdisponeras i någon större utsträckning. Till följd av befodringsreformen kan en institution inte ha kontroll över strukturen av läraranställningar. Det är mot denna bakgrund av den allra största vikt att arbetsgivaren i konstruktiv samverkan med de anställda kan fördela arbetsuppgifterna på ett så flexibelt sätt att verksamhetsuppdragen kan utföras, även om dessa skiftar över tiden. Den nuvarande kombinationen av centralt och lokala kollektivavtal utgör inte det instrument för planering, ledning och uppföljning av arbetstiden för högskolans lärare som i denna situation ter sig nödvändig. Högskolan behöver ett centralt arbetstidsavtal för sina lärare som entydigt utgår från verksamhetsbehoven. De nuvarande lokala kollektivavtalen bör ersättas med nya lösningar som också baseras på nyssnämnda grund. Som lokala arbetsgivare måste vi, när vi fått sådana grundläggande förutsättningar, i samverkan med varandra och med våra anställda söka oss fram till tillämpningar som med verksamheten i fokus ger en hållbar och långsiktig kvalitet och effektivitet och samtidigt en arbetsmiljö som kännetecknas av en väl balanserad arbetsfördelning och stora möjligheter till professionell utveckling för alla.

Om behovet av ett nytt arbetstidsavtal för högskolans lärare

Styrningen av högskolan

Styrningen av verksamheten vid svenska universitet och högskolor (i fortsättningen sammanfattade som högskolan) har genomgått stora förändringar sedan början av 90-talet. Då överlämnades beslutanderätten i många viktiga frågor (t.ex. verksamhetsinriktning och organisation, senare också för lokalförsörjning) från statsmakterna till den lokala nivån, samtidigt som ett nytt ersättningssystem infördes för den grundläggande utbildningen. En omedelbar effekt av den förändrade styrsystemet var en kraftig ökning av produktiviteten – genom att ersättningen till högskolan knöts till att studenter kom till utbildningen och genomgick den med godkänt resultat uppstod en mycket tydlig fokusering på studenternas intressen och behov. Något senare kom frågor att resas om utvecklingen av kvaliteten i verksamheten, om effektiviteten och om det nya styrsystemets inverkan på arbetsmiljön – frågor som delvis kvarstår och som behandlas i flera parallella processer. Det kan konstateras att det författningsmässiga ansvaret för alla dessa frågor vilar på högskolans myndighetschefer, dvs rektorerna – och under dessa inte sällan på förvaltningscheferna.

Ett grundproblem i samband med styrning handlar om att få olika dimensioner av styrningen att hänga ihop, så att inte medlen för styrning av skilda delar av verksamheten motverkar varandra. Den situation som uppstått kännetecknas av att olika generationer av styrmedel har kommit att blandas på ett sätt som måste betecknas som ohållbart, dvs där ingen lösning över huvud taget föreligger som är förenlig med samtliga tvingande styrsignaler. Befintlig reglering av högskolelärarnas arbetstid framstår som en otidsenlig del av de förutsättningar som högskolans ledare har att utgå från, när de ska söka tillgodose kraven på kvalitet och effektivitet i verksamheten. Detta beror på följande omständigheter.

Institutionen som en uppdragsstyrd enhet

Högskolan är i allt väsentligt en uppdragsstyrd organisation. Statsmakterna ger det enskilda lärosätet uppdrag avseende grundutbildning resp. forskning och forskarutbildning (eller konstnärligt utvecklingsarbete), uppdrag som inom högskolan preciseras och överlämnas till de enheter, institutionerna (motsv), där den faktiska verksamheten bedrivs och där lärarpersonalen finns. S.k. externa finansiärer lämnar kompletterande bidrag eller uppdrag avseende utbildning eller forskning. Dessa uppdrag kan vara lämnade till en institution (eller flera samverkande) men oftare till en enskild lärare eller grupp av lärare. Såväl uppdragen från stats-

makterna som från de externa finansiärerna är åtföljda av ekonomiska resurser som skall användas för uppdragens genomförande med starkt begränsade möjligheter till omfördelning från det ena uppdraget till det andra. Institutionsnivån kännetecknas således, typiskt sett, av en mångfacetterad och komplex uppdragsstruktur. Förhållandet att högskolan är uppdragsstyrd har också en annan implikation, nämligen den att den är konkurrensutsatt. Om en utbildning missköts uppstår snart en situation som kännetecknas av att studenterna "röstar med fötterna", dvs uteblir, och utan studenter, inga pengar och inte heller några nya uppdrag. På motsvarande sätt leder dåligt utförda forskningsuppdrag till att inga nya erhålls, åtminstone inte från de externa finansiärerna. Det finns således en snabbt verkande kvalitetskontroll som sätter stopp för försök att underprestera inom ett område för att få möjligheter att prestera desto bättre inom andra. Sammanfattningsvis är således verksamheten vid en institution och därmed också de ekonomiska resurserna preciserad av beslutsfattare som befinner sig utanför institutionen.

Den akademiske läraren – en utpräglad specialist

Ovan redovisade förhållande är sannolikt något man kan leva med, även om det lämnar en hel del övrigt att önska utifrån det perspektiv som baseras på den akademiska frihetens klassiska ideal. Men institutionsnivån kännetecknas också av något annat. Högskolans lärare är en starkt specialiserad grupp av anställda med hög kompetens inom den egna, inte sällan smala (sub)disciplinen och lägre kompetens (och legitimitet, ibland också villighet) för arbete utanför densamma. Möjligheterna att omfördela arbetskraft mellan uppdrag är sålunda i allt väsentligt begränsade till vad som kan göras inom den enskilda disciplinen, som inte sällan även den är så bred att en enskild lärare har svårigheter att täcka den i dess helhet. Dessa förhållanden ökar kravet på flexibilitet inom det begränsade område, inom vilket omfördelningar och arbetsbyten över huvud taget är möjliga. Detta krav på flexibilitet kan tillgodoses på två, varandra kompletterande sätt, nämligen tillgång till lärare med rätt kompetens resp. ändamålsenliga regler för disposition av lärarnas arbetstid. Båda dessa medel är trubbiga, speciellt i kombination med varandra, något som framgår nedan.

Lärartjänstorganisationen och befordringsreformen

Lärartjänstorganisationen vid en institution omfattar, typiskt sett, tre kategorier av tillsvidare anställda lärare, nämligen professorer, lektorer och adjunkter. Dessa tre grupper kompletteras i mån av uppdrag och resurser av tidsbegränsat anställda lärare såsom forskarassistenter, biträdande lektorer, adjungerade lärare, gästlärare och timlärare samt doktorander. Man torde dock riskera förhållandevis få invändningar om man gör gällande att det är de först nämnda grupperna som utgör den kompetensmässiga kärnan och förutsättningen för att institutionen skall kunna bedriva sin utbildning och forskning. Till följd av den befordringsreform som infördes per den 1 januari 1998 saknar arbetsgivaren numera kontroll över tjänstestrukturen – om man mot bakgrund av arbetsuppgifternas karaktär önskar anställa en adjunkt eller en lektor så kan man på grund av reglerna för behörighet och urval komma att anställa någon som sedan snabbt erhåller befordran till lektor eller professor. Detta låter ju möjligtvis som ett litet problem - man har anställt en lärare med högre kompetens än vad man mot bakgrund av arbetsuppgifterna ansåg sig behöva, och i en utpräglad kunskapsorganisation måste hög kompetens betraktas som en tillgång! Men när också de gällande arbetstidsavtalen tas in i bilden förändras situationen påtagligt.

Gällande centralt och lokala kollektivavtal om lärares arbetstider

Högskolelärares arbetstider regleras i kollektivavtal, dels bilaga 5 till det centrala avtal som ingåtts mellan Arbetsgivarverket och de centrala fackliga parterna och som kallas Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA), dels lokala kollektivavtal som ingåtts vid varje läroanstalt och som baseras på det centrala avtalet. På grund av det centrala avtalets karaktär finns det ett avtalsrättsligt samband mellan detta och de lokala avtalet som gör att de senare inte kan sägas upp så länge det centrala avtalet gäller, dvs t.o.m. den 30 september 2007. Kollektivavtalsrätten har dessutom den innebörden att uppsagda avtal anses ha s.k. kvardröjande rättsverkningar, vilket innebär att arbetsgivaren är skyldig att tillämpa reglerna i avtalet även sedan det löpt ut. Det centrala avtalet är på de flesta punkter godtagbart men behöver förändras på ett par mycket viktiga ställen. Problemen är större när det gäller de lokala avtalen (och förhållandet att de alltför ofta synes tillämpas schablonmässigt och spretigt och på ett sätt som inte sällan står i konflikt med väsentliga verksamhetsintressen och som dessutom får olyckliga personalpolitiska konsekvenser. Det förtjänar att understrykas att de lokala kollektivavtalen givetvis kan omförhandlas så att parterna kommer överens om nya lösningar, men detta kräver enighet, och arbetsgivaren kan inte ensidigt befria sig från mindre ändamålsenliga bestämmelser genom att helt eller delvis säga upp det befintliga lokala avtalet.

En bekymmersam passus i det centrala kollektivavtalet återfinns i 5 §. Den anger att vid fastställandet av undervisningsdelen /i en lärares årsarbetstid/ skall en utgångspunkt vara att i ett flerårsperspektiv inte på något avgörande sätt utöka denna i förhållande till den generella reglering som tidigare gällt för den enskilde lärarens befattning. Detta innebär att de centrala parterna på detta sätt knutit ihop detta avtal med den tidigare, helt anställningskategoribaserade, arbetstidsregleringen som stipulerade hur många undervisningstimmar en professor, en lektor resp. en adjunkt skulle utföra på årsbasis. Med avseende på de lärare som befordras fanns inledningsvis i det centrala kollektivavtalet en regel om att en omedelbar anpassning inte behövde ske till de regler som eljest gäller den som innehar en anställning på den nivå som läraren befodrats till. Den regeln är nu borta ur kollektivavtalet. Det finns således ingen möjlighet att med avtalsstöd ålägga en lektor som befodrats till professor arbetsuppgifter avseende undervisning i samma utsträckning som om vederbörande inte befodrats. Det finns inte heller möjligheter att på "något avgörande sätt" ändra professorernas arbetstid i riktning mot mer undervisning. Det centrala avtalet innehåller således regler som ger lärare rätt till arbetsuppgifter som institutionen inte har i uppdrag att utföra och som det därför inte finns finansiering för. Det centrala arbetstidsavtalet bör därför sägas upp och omförhandlas på nämnda punkter – och parallellt med att detta sker bör också de lokala kollektivavtalen omförhandlas.

De senare finns i ett antal olika versioner, möjligtvis kan ca tre huvudversioner urskiljas, eftersom avtal som träffats vid ett lärosäte sedan använts som utgångspunkt för förhandlingarna vid ett antal andra. I princip samtliga innehåller regler för hur årsarbetstiden skall fördelas på olika typer av arbetsuppgifter, såsom undervisning, forskning, kompetensutveckling etc och om hur förberedelse- och efterarbete till undervisning skall beräknas. En del avtal baseras härvidlag på fasta schabloner, medan andra medger en individualisering med hänsyn tagen till såväl den enskilde lärarens förmåga som den enskilda undervisningsuppgiftens karaktär. De lokala avtalen innehåller olika regler för årsarbetstidens fördelning på huvuduppgifter beroende på vilken kategori av lärare som avses. Dessa regler speglar det centrala avtalets ovan nämnda formulering i 5 § och därigenom det förutvarande centrala avtalet om lärarnas undervisningsskyldighet. Parterna har således ej kunnat enas om att i någon större utsträckning frigöra sig från det historiska avtalsarvet .

Efterfrågan och utbud av lärararbetskraft vid en institution – en sammanfattning

Den rådande situationen kan sålunda sammanfattas som att medan uppdragen till en institution utgör ett väl preciserat paket av efterfrågan på arbetskraft för olika uppgifter, så leder arbetstidsavtalen till att det uppstår ett utbud av arbetskraft som inte är baserat på vilket arbete som ska utföras utan på lärarnas fördelning på olika kompetensnivåer, ett utbud som den lokala arbetsledningen inte med full effekt kan påverka till följd av befodringsrätten, så att det annat än tillfälligtvis matchar efterfrågan. Sammantaget får det centrala och de lokala kollektivavtalen bedömas bilda en otidsenlig reglering, som inte är möjlig att tillämpa, om verksamhetsuppdragen skall kunna utföras i enlighet med uppdragsgivarnas tvingande föreskrifter. Problemet förvärras också av att de slag av arbetstidsuppgifter som arbetstidsavtalen synes skydda är desamma som de anställda oftast slår vakt om på grund av status- eller meritvärdeskillnader.

Riksrevisionens granskning av planering och uppföljning av högskolelärares arbetsinsatser

Vid en granskning som Riksrevisionen (RR) företog under 2004/2005 av förhållandena vid 16 institutioner, fördelade på nio universitet/högskolor, och som resulterade i en rapport betitlad *Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning*, daterad 2005-06-28 (dnr 31-2004-1361) fann RR betydande brister. Granskningen utmynnade i fyra rekommendationer till högskolornas ledningar, nämligen

- att gemensamt utarbeta en metod för planering av lärarnas undervisningstid som på ett bättre sätt än nuvarande, motsvarar den faktiska tidsåtgången för den enskilde läraren
- att vidta åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen för planering och genomförande av lärarnas arbetstider
- att en översyn görs av de lokala arbetstidsavtalen i syfte att förtydliga avtalen så att enhetliga tolkningar och tillämpningar görs inom högskolorna
- att gemensamt verka för att specialbestämmelserna i ALFA utformas så att de tydligare överensstämmer med reglerna i högskolelag och högskoleförordning.

RR:s rekommendationer byggde bl.a. på iakttagelser av en på de lokala avtalet baserad schablonisering av beräkningen av tid för förberedelse- och efterarbete till undervisningen. Detta ledde till vad som kan benämnas ett dubbelsidigt problem, dels att vissa lärare som av olika skäl inte behövde så mycket tid för förberedelse- och efterarbete som schablonen innehöll kunde ta åt sig ytterligare undervisning som då klassificerades som övertidsarbete, trots att det rent faktiskt utfördes inom ramen för ordinarie arbetstid, dels att andra lärare som behövde mer tid för förberedelse- och efterarbete än vad schablonen innehöll tvingades fullgöra obetald faktisk övertid. Vad RR inte kan utläsa ur redovisningen är två andra yttringar av det dubbelsidiga problemet. Det ena är att lärare som inte använder sig av tid för förberedelser eller för efterarbete i schabloniserad utsträckning har flera alternativ än övertidsarbete i undervisningen, såsom egen forskning (utöver vad som ingår i årsarbetstidsplanen), bisysslor eller ledighet. Det andra är att de lärare som fullgör den obetalda övertiden delvis gör detta

genom att de tvingas överta olika kontaktfunktioner i samband med undervisningen från sådana kollegor som begränsar sin tillgänglighet för studenter och andra lärare.

RR formulerade i sin rapport också den sammanfattande bedömningen att de brister som man redovisat innebär stor risk för att högskolornas lärarresurser disponeras på ett för verksamheten ineffektivt sätt vilket kan medföra onödigt stora kostnader. Mot bakgrund av att kostnaderna för lärarlöner inom högskolan har beräknats till drygt 13 miljarder kr, så är redan en begränsad ineffektivitet av stor betydelse. Inte alldeles oväntat har därför RR:s rapport väckt betydande intresse inom regeringskansliet, inte minst inom finansdepartementet. Högskolan torde åtminstone kunna påräkna en viss uppförsbacke i sina propåer och dialoger med statsmakterna om ökade resurser, om man inte kan visa att redan erhållna resurser används på ett effektivt sätt.

De närmast berörda fackliga organisationernas reaktion på Riksrevisionens granskning

Två av de fackliga organisationer som organiserar högskolans lärare, Sveriges Universitetslärarförbund (SULF) och Lärarförbundet, har i skrivelser till RR starkt kritiserat granskningens uppläggning och resultat. Även om det kan finnas underlag för vissa ifrågasättanden av RR-rapporten, så torde den emellertid i huvudsak kunna anses bekräfta en bild som högskolans ledning redan var medveten om. SULF gör sig till tolk för uppfattningen att det är den enskilde lärarens intressen och behov som skall vara avgörande för hur årsarbetstiden fördelas. Organisationen relaterar sig sålunda inte till förhållandet att det vid envar institution åtminstone på kort sikt (det närmaste året) finns en i stort sett given verksamhet som skall utföras. Detta indikerar att arbetet med att åstadkomma en verksamhetsstödande arbetstidsreglering för högskolans lärare kommer att vara mödosamt.

Ett ny arbetstidsreglering för högskolans lärare – executive summary

Högskolan behöver en arbetstidsreglering som ger arbetsgivaren en möjlighet att i konstruktiv samverkan med de anställda använda arbetskraften så att de erhållna uppdragen kan utföras. Det ligger i sakens natur att arbetet inom en organisation som har forskning och annan kompetensutveckling som en stor del av sitt existensberättigande inte kan använda sig av en arbetsledning som leder till försummande av sådana arbetsuppgifter. Fördelningen i tiden och mellan olika anställda måste dock kunna styras av verksamhetsbehoven och inte av regler som konstruerats utifrån helt andra utgångspunkter, i en annan tid och för en annan högskola!

