



RIKSREVISIONEN

Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning

ISBN 91 7086 054 8

RiR 2005:21

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till Regeringen
Utbildnings- och kulturdepartementet

Datum 2005-06-28
Dnr 31-2004-1361

Lärares arbetstider vid universitet och högskolor

Riksrevisionen har granskat hur lärares arbetstider vid universitet och högskolor (fortsättningsvis högskolor) planeras och följs upp. Granskningen har omfattat Göteborgs universitet, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Kungliga Tekniska högskolan, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Växjö universitet och Örebro universitet.

Företrädare för de granskade högskolorna har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till denna revisionsrapport.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Revisionschef *Staffan Nyström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Claes Backman* och revisionsdirektör *Dan Pederson* har varit föredragande.

Staffan Nyström

Claes Backman

Dan Pederson

För kännedom

Till samtliga universitet och högskolor enligt sändlista
Högskoleverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv för granskningen	11
1.2 Syftet med granskningen	11
1.3 Granskade universitet och högskolor	12
1.4 Bedömningskriterier	12
1.5 Lärare vid universitet och högskolor	13
1.6 Kostnader	13
1.7 Arbetstidsavtal	14
1.8 Organisation	14
2 Iakttagelser	17
2.1 Intern styrning och kontroll	17
2.2 Konsekvenser	20
2.3 Internrevisionsgranskningar	22
3 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	23
3.1 Rekommendationer	24

Sammanfattning

Motiv och syfte

Lärarnas löner vid universitet och högskolor (fortsättningsvis högskolor) uppgår till väsentliga belopp och kan beräknas till 13,2 mdkr årligen. Vid tidigare årliga revisioner har noterats att det ibland förekommer att lärare ackumulerar mycket stora saldon av övertid och semesterdagar. En förklaring till övertiden har bl.a. varit den schablonberäkning med omräkningsfaktorer som används av många högskolor vid beräkning av lärarnas undervisningstid, inklusive tid till för- och efterarbete. Schablonberäkningen kan ibland få till följd att den undervisningstid som tillgodoräknas läraren och som läraren får ersättning för, väsentligt skiljer sig från faktiskt nedlagd tid utöver den direkta lektionstiden. Med hänsyn till storleken på kostnaderna för lärarnas löner är det särskilt viktigt att ledningarna vid högskolorna säkerställer att lärarnas arbetstider planeras och följs upp på ett för verksamheterna effektivt sätt.

Riksrevisionen har genomfört en granskning av hur lärarnas arbetstider vid högskolorna planeras och följs upp. Granskningen har omfattat nio högskolor. Syftet med granskningen har främst varit att klarlägga om högskoleledningarna har tillförlitliga och ändamålsenliga rutiner för intern styrning och kontroll av lärarnas arbetstider samt vilka konsekvenser som eventuella brister i dessa fått.

Intern styrning och kontroll

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i den schablonberäkningsmodell som i många fall tillämpas för beräkning av lärarnas undervisningstid samt i hur ledningarna vid högskolorna styr och följer upp lärarnas arbetstider. Bland annat saknas i stor utsträckning rutiner som säkerställer att lärarresurserna planeras och följs upp på ett för verksamheten effektivt sätt.

Högskolornas ledningar har i de fall som nu granskats, inte utarbetat några närmare riktlinjer eller anvisningar till stöd för institutionernas planering av lärarnas arbetstider.

Riksrevisionen har också konstaterat att högskolornas operativa styrning av lärarnas arbetstider i huvudsak endast görs utifrån de lokala arbetstidsavtalen, vilka är allmänt och ibland oklart formulerade som leder till osäkerhet i tolkning och tillämpning av avtalen.

Konsekvenser av bristande intern styrning och kontroll

De brister som har konstaterats innebär sammantaget att det finns risk för att lärarresurserna inte disponeras på ett effektivt sätt vilket kan medföra onödigt stora kostnader.

Det är vanligt att varje institution tillämpar och gör sina egna tolkningar av arbetstidsavtalen och beräknar i huvudsak schablonmässigt vilka arbetsuppgifter som skall ingå i årsarbetstiden för lärarna. Det finns därför också stora variationer i tillämpningarna av de lokala arbetstidsavtalen mellan olika institutioner inom samma högskola.¹

Den schablonberäkning som tillämpas vid planering av undervisningstiden kan i flera fall innebära att den undervisningstid som tillgodoräknas lärarna och som de får ersättning för inte alls motsvaras av faktiskt nedlagd tid utöver den direkta lektionstiden. Schablonberäkningen kan även leda till att lärare i vissa fall måste lägga ned betydligt mer tid till för- eller efterarbete än vad de får ersättning för.

Med nuvarande rutiner kan ledningarna i många fall inte anses säkerställa att lärarnas arbetstider följer gällande författningar och avtal.

Bristerna innebär också att uppgifter som är baserade på arbetsuppgifter, som i t.ex. årsredovisningar och delårsrapporter, inte är tillfredsställande säkerställda av ledningarna vid högskolorna. Dessa uppgifter skall t.ex. också ligga till grund för olika beslut för såväl högskolornas ledningar som regering.

¹ Riksrevisionsverket gjorde för övrigt liknande iakttagelser vid granskningar 1995/96 som redovisades i Riksrevisionsverkets årliga rapport 1997 (RRV 1997:21).

Rekommendationer

Riksrevisionens bedömning är att det finns behov av åtgärder från högskolorna med anledning av konstaterade brister.

Högskolornas ledningar bör överväga

- 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 uppföljning av lärarnas arbetstider
- att en översyn görs av de lokala arbetstidsavtalen i syfte att förtydliga dessa 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.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskningen

Kostnaderna för lärarnas löner uppgår till mycket väsentliga belopp och utgör för högskolorna den enskilt största kostnadsposten. Vid tidigare årliga revisioner av högskolor har noterats att det ibland förekommer att lärare ackumulerar mycket stora saldon av övertid och semesterdagar. En förklaring till övertiden har bl.a. varit den schablonmetod med omräkningsfaktorer som tillämpats för beräkning av undervisningstiden, inklusive tid till för- och efterarbete. Schablonberäkningen kan ibland få till följd att undervisningstiden väsentligt skiljer sig från faktiskt nedlagd tid utöver lektionstiden. Schablonberäkningen kan även innebära att lärare i vissa fall måste lägga ned betydligt mer tid till för- eller efterarbete än vad de får ersättning för. Tillämpade metoder för schablonberäkning vid planeringen av lärarnas undervisningstid och brister i uppföljningen av lärarnas arbetstid kan leda till att lärarresurserna vid högskolorna inte disponeras på ett för verksamheten effektivt sätt.

Arbetstidens längd, förläggning och användning är viktiga parametrar vid planeringen av varje verksamhet. Att säkerställa att arbetstiden på bästa sätt kommer verksamheten till godo är en mycket viktig faktor för att uppnå en effektiv verksamhet. Beräkningen av arbetstiden är en komponent som är av mycket stor betydelse i nästan alla arbetstidsavtal i olika branscher. På undervisningsområdet är det vanligt förekommande att en undervisningstimme genom en omräkningsfaktor räknas upp för att innefatta för- och efterarbete. På andra områden förekommer i huvudsak uppräknig av arbetstid för arbete på obekvämtid eller för jourarbetstid.

1.2 Syftet med granskningen

Granskningen har inriktats så att det skall vara möjligt ge svar på följande två revisionsfrågor:

1. Har ledningarna vid högskolorna tillfredsställande rutiner för intern styrning och kontroll för planering och uppföljning av lärarnas arbetstider?
2. Vilka konsekvenser för verksamheten får eventuella brister i den interna styrningen och kontrollen av lärarnas arbetstider?

1.3 Granskade universitet och högskolor

För granskningen valdes nio högskolor av sammanlagt 36 (25 %). Antalet bedöms vara tillräckligt stort för att kunna ge underlag för vissa generella slutsatser om högskoleledningarnas rutiner för intern styrning och kontroll av lärarnas arbetstider. De högskolor som ingår i granskningen är Göteborgs universitet, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Kungliga Tekniska högskolan, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Växjö universitet och Örebro universitet. Urvalet av högskolor har gjorts så att utbildningar inom olika ämnesområden skulle omfattas av granskningen.

Vid varje högskola har såväl central förvaltning som 1–3 institutioner omfattats av granskningen. Vid urvalet av institutioner vid respektive högskola, valdes sådana som har såväl grundutbildning som forskning och forskarutbildning. Vid urvalet beaktades även att de arbetsuppgifter som regleras i lärarnas arbetstidsavtal skulle finnas representerade vid institutionerna. Vid granskningen besöktes institutioner inom ämnesområdena juridik (5 institutioner), teknik (5 institutioner) och samhällsvetenskap/ekonomi (6 institutioner).

Granskningen har genomförts av de revisionsteam som normalt ansvarar för den årliga revisionen av respektive högskola utifrån ett särskilt utarbetat granskningsprogram.

1.4 Bedömningskriterier

Högskolornas förvaltningsansvar framgår av verksförordning (1995:1322) där det i 7 § bl.a. anges att myndighetens chef skall tillse att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt, hushålla väl med statens medel samt se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt.

Med intern styrning och kontroll avses den process som åstadkommes av ledningen för att med rimlig säkerhet uppnå en effektiv verksamhet enligt de av riksdag och regering uppsatta målen, efterlevnad av för verksamheten tillämpliga föreskrifter och regeringsbeslut och en tillförlitlig återrapportering av resultatet av verksamheten. En effektiv verksamhet förutsätter dessutom att ledningen har tillförlitliga och ändamålsenliga underlag för beslut.

Förutom verksförordningens bestämmelser har högskolorna också att beakta bestämmelserna i 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434): "Verksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.

De tillgängliga resurserna skall utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.

Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenter.”

I övrigt har specialbestämmelserna för vissa arbetstagare vid universitet och högskolor (bilaga 5 till ALFA) och lokala arbetstidsavtalen på respektive högskola, legat till grund för bedömningen av högskolornas arbetstidsavtal och om planeringen av lärarnas arbetstider är ändamålsenlig.

1.5 Lärare vid universitet och högskolor

Vid högskolorna fanns under 2003 drygt 24 000 lärare² (heltidsekvivalent). Om inte regeringen har föreskrivit något annat, bestämmer varje högskola själv vilka kategorier av lärare som, utöver professor och lektor, skall anställas. Högskolorna får enligt högskoleförordningen (1993:100) som lärare anställa professorer, lektorer, adjunkter, forskarassistenter, timplärare och gästlärare. Högskolan skall enligt förordningen, besluta om i vilken omfattning lärarna skall utföra olika arbetsuppgifter. Vid dessa beslut skall de, förutom bestämmelserna i högskoleförordningen, även beakta bestämmelserna i högskolelagen, andra författningsbestämmelser samt avtal.

1.6 Kostnader

Kostnaderna för lärarnas löner inklusive lönebikostnader, utgör för högskolorna den enskilt största kostnadsposten. Lönekostnadernas andel för de nio högskolor som ingår i granskningen, varierar mellan 20 % och 36 % av deras totala verksamhetskostnader och uppgår sammanlagt till 6,8 mdkr. Två högskolor har vid granskningen inte på ett rimligt enkelt sätt ur redovisningen kunnat ta fram någon uppgift om vilka lönekostnader de har. För dessa två har lönekostnaderna uppskattats till 30 % av deras verksamhetskostnader (1,6 mdkr). Orsakerna till de stora variationerna mellan högskolorna har inte analyserats i denna granskning. Kostnaden för lärarlönerna vid samtliga högskolor har vid granskningen uppskattats till totalt 13,2 mdkr eller till 30 % av högskolornas totala verksamhetskostnader.

² Högskoleverkets NU-databas. Heltidsekvivalent (personår): Total arbetstid dividerad med normalarbetstid för en heltidsarbetande lärare (HSV:s definition).

1.7 Arbetstidsavtal

Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna har slutit ett allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) som gäller fr.o.m. 1998-04-01. I bilaga 5 till detta avtal finns specialbestämmelser för vissa arbetstagare vid universitet och högskolor, bl.a. om arbetstid för lärare, doktorander m.fl.

Enligt dessa specialbestämmelser skall årsarbetstiden för lärarna fastställas i lokala arbetstidsavtal där parterna beslutar om i vilken omfattning lärarna deltar i de olika arbetsuppgifterna. När fördelningen av lärarnas årsarbetstid fastställs, skall utgångspunkter för de lokala förhandlingarna vara att disponera tillgängliga resurser på för verksamheten bästa sätt och att skapa en god balans mellan en lärares olika arbetsuppgifter samt mellan olika kategorier av lärare. Fördelningen skall göras med ett flerårsperspektiv där omfattningen av olika arbetsuppgifter kan variera över tiden.

Lokalt avtal skall även träffas om vad som skall gälla om lärare arbetar utöver fastställd plan.

Utöver vad som följer av semesterlagen finns i specialbestämmelserna till ALFA, även vissa bestämmelser om förläggningen av lärarnas semester. Semester för lärare förutsätts normalt förläggas under de studerandes ferier eller annan undervisningsfri tid.

Lärarnas närvaro på arbetsplatsen regleras i 4 kap. 4 § högskoleförordningen. Av denna framgår att "Lärare är skyldiga att befinna sig på arbetsplatsen i den omfattning högskolan bestämmer". Några bestämmelser om lärarnas närvaro på arbetsplatsen finns däremot inte i specialbestämmelserna till ALFA.

1.8 Organisation

Högskolornas organisation präglas generellt av en långtgående delegering av beslut och decentralisering av arbetsuppgifter. Frågor om lärarnas arbetstider och villkor i övrigt, hanteras vanligen av högskolans personalfunktion. Samtliga nio högskolor som ingår i granskningen har en centralt placerad personalfunktion med ansvar för i varje fall alla övergripande personalfrågor som berör anställning, arbetsrätt, löneadministration m.m. Vid de centrala personalavdelningarna är det främst personalchefen som har ansvaret för att gällande regler och avtal följs samt att riktlinjer och anvisningar ges ut till organisationen. Personalchefen är även den som från respektive högskolas sida normalt undertecknar det lokala arbetstidsavtalet med de lokala arbetstagarorganisationerna.

Utöver den centrala personalavdelningen finns vanligen personalhandläggare och löneadministratörer vid fakulteterna och institutionerna, som bl.a. ansvarar för det löpande personalarbetet som avvikelserapportering för

sjukdom, annan frånvaro, reseräkningar m.m. När det gäller planeringen av lärarnas arbetstider, hanteras detta av naturliga skäl i allt väsentligt på institutionsnivå. Vid respektive institution är det i första hand prefekt och studierektor som gör planeringen av arbetet, och det är de som i praktiken tolkar och tillämpar arbetstidsavtalen.

2 Iakttagelser

2.1 Intern styrning och kontroll

Har ledningarna vid högskolorna tillfredsställande rutiner för intern styrning och kontroll för planering och uppföljning av lärarnas arbetstider?

2.1.1 *Arbetstidsavtalen*

Högskolornas lokala arbetstidsavtal uppfyller i stort sett kraven som ställs enligt specialbestämmelserna till ALFA. Vid granskningen har noterats att det finns relativt stora olikheter i innehåll och formuleringar mellan högskolornas avtal. Vissa olikheter kan naturligen förklaras med att avtalet är resultatet av en förhandling mellan den enskilda högskolan och den lokala arbetstagarorganisationen där hänsyn tagits till olika lokala förhållanden.

Endast tre av de högskolor som ingår i granskningen har i avtalet angivit en tidslängd för en undervisningstimme, en anger 45 minuter och två har angivit 60 minuter. I övriga avtal saknas uppgift om längden på en undervisningstimme.

I flertalet fall (åtta av nio granskade) anges i avtalet att en omräkningsfaktor ska tillämpas för en schablonberäkning av tidsåtgången för en undervisningstimme, inklusive tid till för- och efterarbete. Schablonberäkningen används vid schemalaggningsen av lärarnas arbetstider. I högskolornas lokala avtal finns exempel på omräkningsfaktor med en variationsbredd på 1–7 klocktimmar, vanligast är dock 1–3 eller 1–4 klocktimmar. Vid en genomgång av de högskolors lokala avtal som finns på Sveriges universitetslärares förbunds hemsida (24 högskolor), har noterats upp till 8 klocktimmar som omräkningsfaktor. Av dessa 24 avtal var det endast två som inte har angivit någon omräkningsfaktor, varav en hänskjuter frågan helt till respektive institution. Vid granskningen av hur institutionerna tillämpar avtalen i praktiken, har noterats att det förekommer att institutioner avviker från högskolans egna avtal vid planeringen. Som exempel kan nämnas att det beräknings sätt som användes enligt ett tidigare arbetstidsavtal s.k. "lektorstimmar", fortfarande tillämpas av institutioner vid flera högskolor.

Förutom att de lokala avtalen är allmänt formulerade, har även generellt noterats att det finns formuleringar på flera ställen som ger relativt stort utrymme för institutionerna till egna tolkningar och tillämpningar. Exempelvis förekommer i avtalen formuleringar som "kan ske", "sker normalt", "bör tillämpas". Det finns även vissa gränsdragningsproblem i tolkning av

innehållet i några arbetsuppgifter. Exempel på sådana gränsdragningsproblem är mellan egen forskning – kompetensutveckling, forskarutbildning – forskning, uppdragsutbildning – samverkan med det omgivande samhället. Gränsdragningsproblemen medför i praktiken att institutionerna utan någon samordning avgör vad innehållet är i olika arbetsuppgifter. Dessa tolkningar kan även skilja mellan olika institutioner på samma högskola.

Vid granskningen har också framkommit att formuleringarna i specialbestämmelserna till ALFA – ”Utöver undervisningsuppgifter skall utrymme ges för forskning, ...” – innebär vissa tolkningsproblem i samband med högskolornas planering av lärarnas arbetsuppgifter. Nämnda formulering i ALFA har såvitt Riksrevisionen erfarit ibland tolkats som om undervisningen har ett försteg i arbetstidsplaneringen framför forskningen och övriga arbetsuppgifter, vilket inte kan utläsas av motsvarande reglering i högskolelagen och högskoleförordningen.

2.1.2 *Planering av arbetstider*

Planeringen av lärarnas arbetstider görs som tidigare nämnts i allt väsentligt på institutionsnivå.

Vid granskningen har noterats att de lokala arbetstidsavtalen i praktiken utgör det enda dokumentet till stöd för hur lärarnas arbetstid skall planeras och vilka arbetsuppgifter m.m. som skall ingå i årsarbetstiden. De lokala avtal som är resultatet av en förhandling mellan högskolan och de lokala arbetstagarorganisationerna, tolkas och tillämpas av institutionerna i praktiken som ”direktiv” från högskolans ledning om vilka regler som skall gälla vid arbetsplanering av lärarresurserna. Närmare anvisningar med interna bestämmelser, riktlinjer eller rutiner saknas helt från ledningarna vid de granskade högskolorna vad gäller planering och uppföljning av lärarnas arbetstider.

Tre högskolor har dock, tillsammans med de lokala arbetstagarorganisationerna, gjort en uppföljning av tillämpningen av arbetstidsavtalen. Efter detta har nya avtal tecknats eller har de lokala avtalen kompletterats med upplysningar.

Den uppföljning och kontroll som i de flesta fall årligen genomförs av de centrala förvaltningarna, avser lärarnas semestrar och övertid. I övrigt är det vid institutionerna som uppföljningar och kontroller görs av arbetstider, arbetsuppgifter, närvaro m.m. Resultatet av dessa uppföljningar stannar dock normalt också på respektive institution och kommer inte till de centrala ledningarnas kännedom.

Att planeringen görs och besluten fattas på institutionsnivå, om lärarnas årsarbetstider/tjänstgöringsplaner bedöms vara både praktiskt och rimligt, eftersom den direkta operativa ledningen och ansvaret för undervisningen

ligger på institutionerna. Ansvar för styrningen, uppföljningen och kontrollen av att högskolan disponerar lärarresurserna för verksamheten effektivt, åvilar dock ytterst högskolornas ledning. Detta ansvar kan inte delegeras. Vid en långtgående delegering och decentralisering, krävs alltid att den som delegerar och decentraliserar styr genom tydliga anvisningar och riktlinjer, samt genom uppföljningar förvissas sig om att arbetet utförs i enlighet med dessa.

2.1.3 Övertid

Hos samtliga högskolor som har omfattats av granskningen finns bestämmelser i arbetstidsavtalet som reglerar övertid. Enligt avtalen skall en lärares samtliga arbetsuppgifter inrymmas inom årsarbetstiden. Övertid utöver den totala årsarbetstiden skall i normalfallet inte förekomma. I det fall som övertid blir aktuell skall det godkännas av prefekt. Gränsen för övertid uppkommer när årsarbetstiden överskrids med 150 timmar. Vid t.ex. en omräkningsfaktor på 4 klocktimmar uppnås gränsen för övertid vid redan vid 37,5 extra undervisningstimmar.

Såväl de centrala förvaltningarna som institutionerna vid de granskade högskolorna gör årligen uppföljningar av lärarnas övertider. Vid granskningen har dock noterats att rutinerna för hanteringen av lärarnas övertider varierar mycket mellan de besökta institutionerna.

2.1.4 Närvaro på arbetsplatsen

Sju av de nio högskolorna har i de lokala arbetstidsavtalen bestämmelser om lärarnas närvaro på arbetsplatsen. Enligt avtalen har lärarna möjlighet att förlägga viss del av arbetet till annan plats än till den ordinarie arbetsplatsen. Kravet är att "frånvaron" från den ordinarie arbetsplatsen inte får inkräkta på verksamheten och att prefekt skall ge tillåtelse eller meddelas att arbete utförs någon annanstans. Normalt innebär detta att läraren utför arbete i hemmet.

Lärarna har således förhållandevis stor frihet att förlägga arbete till annan plats (i hemmet) och detta utnyttjas också i hög grad. Vid frånvaro från den ordinarie arbetsplatsen uppger institutionerna att lärarna skall ha meddelat detta och att de skall vara nåbara. Vid granskningen har noterats att det finns stora variationer i efterlevnaden av institutionernas rutiner i dessa frågor. Den kontroll av närvaron som huvudsakligen finns på institutionerna är den s.k. "sociala kontrollen", dvs. hur övriga vid institutionen, lärare, studenter m.fl. allmänt uppfattar att läraren är närvarande.

Närmare anvisningar eller vägledningar saknas från högskolornas ledningar för styrning och uppföljning av lärarnas närvaro.

2.1.5 Semester

Utöver arbetstidsavtalet finns vid några högskolor även ett särskilt semesteravtal. Vid granskningen har noterats att det vanligast förekommande är att hela årssemestern förläggs sammanhängande till den undervisningsfria delen av sommaren. Önskas annan förläggning av semestern skall särskild ansökan göras om detta.

Några väsentliga brister har inte framkommit vid granskningen i högskolornas hantering av lärarnas semestrar. Uppföljningar görs i första hand vid institutionerna men även vid de centrala förvaltningarna. Uppföljningar görs av att lärarna tar ut sina semestrar samt att antalet semesterdagar som sparas inte överstiger stipulerade 40. Enstaka undantag har dock noterats vid granskningen.

2.2 Konsekvenser

Vilka konsekvenser för verksamheten får eventuella brister i den interna styrningen och kontrollen av lärarnas arbetstider?

Konsekvenserna av att närmare anvisningar från högskolans ledning saknas är att institutioner inom samma högskola gör olika tolkningar och tillämpningar av samma lokala arbetstidsavtal. Olika tolkningar görs bl.a. avseende schablonberäkning av undervisningstiden med omräkningsfaktorer, innehållet i arbetsuppgifter m.m. Efter vad som framkommit vid granskningen, deltar den centrala personalfunktionen sällan vid tolkningen i samband med institutionernas planering av lärarnas arbetstider.

Metoden med en schablonmässig omräkningsfaktor i arbetstidsavtalet har både för- och nackdelar. En fördel är att när institutionen väl har bestämt sig för vilken faktor som skall användas är modellen enkel att använda vid planeringen. Nackdelen är att omräkningsfaktorn är en schablonberäkning som kan leda till att den beräknade tidsåtgången i väsentlig utsträckning inte överensstämmer med den faktiska tidsåtgången, med negativa konsekvenser såväl för högskolan som för den enskilde läraren.

Följande exempel kan belysa detta. En institution tillämpar en omräkningsfaktor på 4 klocktimmar per undervisningstimme för en kurs. En lärare som genomför två lektionstimmar/dag kan då med automatik tillgodoräkna sig åtta arbetade timmar. Den lärare som inte har behov av tre timmars för- och efterarbete per undervisningstimme, kan då ta på sig ytterligare undervisningstimmar och även för dessa få samma automatiska uppräkningsfaktor.

Även om detta exempel skulle kunna uppfattas som extremt, är det enligt Riksrevisionens uppfattning inte helt ovanligt. Exemplet illustrerar när en lärare tillgodoräknas arbetstid som inte motsvaras av faktisk nedlagd tid på undervisningen. Läraren får dock betalt även för denna tid, vilket innebär

att högskolan inte kan anses ha en effektiv resursanvändning i detta fall. Metoden har vid tidigare granskningar av högskolor visat sig vara en orsak till att en del lärare kan få mycket stora saldon av övertid om löpande uppföljningar inte görs av att lärarnas årsarbetstid inte överskrider.

I de fall när den faktiska tiden för undervisningen, inklusive för- och efterarbete, väsentligt överstiger den schablonmässigt beräknade, kan det innebära stora nackdelar för såväl högskolan som den enskilda läraren. För läraren innebär den oplanerade undervisningstiden förutom obetald arbetstid även ökad stress som på sikt också kan bidra till ohälsa. För högskolan kan också i dessa fall brister i den schablonmässiga omräkningen medföra negativa konsekvenser genom ohälsa hos lärarna eller att kvaliteten på utbildningarna blir lidande om tillräcklig tid inte avsätts för att utforma och genomföra dessa.

Vid granskningen har också noterats att rutinerna för hanteringen av lärarnas övertider varierar mycket mellan de besökta institutionerna. Några exempel som har noterats är följande: Det förekommer att övertid omfördelas som arbetstid mellan år utan att övertiden bokförs och redovisas som en ekonomisk skuld av högskolan. Övertid redovisas i institutionens uppföljningsdokument och hanteras genom mindre planerad arbetstid kommande år. Vissa institutioner redovisar inte övertider löpande utan först i slutet av året eftersom övertid kan jämnas ut över året. Lärarnas övertid redovisas i bokföringen endast vid utbetalning i pengar. När en arbetsuppgift tillkommer för en lärare betraktas det som övertid i stället för att minska någon av lärarens övriga arbetsuppgifter. Det förekommer också stora bokförda oreglerade övertidsskulder som i vissa fall uppkom för 15–20 år sedan. Planeringsdokument visar att det förekommer såväl mycket stor planerad övertid som stor planerad undertid.

Arbetstidsuppgifterna i lärarnas tjänstgöringsscheman/planer används vid institutionerna som grund för att fördela ut lönekostnaderna för lärarnas olika arbetsuppgifter i den ekonomiska redovisningen. En fördelning som även påverkar vilka medel (intäkter) som skall finansiera lönekostnaderna – grundutbildningsanslag, anslaget till forskning och forskarutbildning, externa medel m.m. Brister i institutionernas arbetstidsuppgifter t.ex. i schablonberäkning av tidsåtgången för undervisningen eller tolkningen av innehållet i olika arbetsuppgifter får konsekvenser för högskolornas redovisning av intäkter och kostnader men också för annan redovisning som är baserad på dessa arbetstidsuppgifter. Redovisning som ingår i olika typer av rapporteringar till såväl högskolornas ledningar som regering, t.ex. i årsredovisningar och delårsrapporter.

2.3 Internrevisionsgranskningar

Internrevisionerna vid två större högskolor har granskat lärarnas arbetstider vid respektive högskola. Internrevisorernas slutsatser och kommentarer till resultatet från granskningarna av respektive högskola visar i likhet med Riksrevisionens iakttagelser, att tillämpningen och efterlevnaden av arbetstidsavtalen på högskolorna uppvisar brister.

Internrevisionen vid den ena högskolan anger som slutsatser och rekommendationer i sin rapport till styrelsen (daterad 2001-09-21):

”Vad beträffar arbetstidsavtalets tillämpning *vill internrevisionen understryka* följande iakttagelser:

- Arbetstidsavtalen följs bara delvis. Flera institutioner håller fast vid gamla planeringsmetoder och kriterier.
- Den långsiktiga planeringen för lärarnas kompetensutveckling är bristfällig.
- Övertid/mertidsersättningarna har ökat avsevärt i omfattning efter arbetstidsavtalets ikraftträdande.”

Internrevisionen vid den andra högskolan skriver i kommentarer i rapporten till styrelsen (daterad 2004-08-31) bl.a. ”Sammanfattningsvis visar enkäten på dålig efterlevnad av bestämmelserna i arbetstidsavtalet om planering av arbetstiden.”

3 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i hur ledningarna vid högskolorna styr och följer upp lärarnas arbetstider. Granskningen visar även att det finns vissa oklarheter i de lokala arbetstidsavtalen och i tolkningen av gällande specialbestämmelser till ALFA för lärarnas arbetstider. Vid granskningen har bl.a. noterats

- att det finns svagheter i den schablonberäkningsmodell som i många fall tillämpas för beräkning av lärarnas undervisningstid,
- att högskolornas ledningar inte har fastställt några anvisningar med interna bestämmelser, riktlinjer eller rutiner för planering och uppföljning av lärarnas arbetstider,
- att de lokala arbetstidsavtalen utgör i stort det enda dokumentet till stöd för högskolornas operativa planering av lärarnas arbetstider,
- att de lokala arbetstidsavtalen är ofta mycket allmänt formulerade och ger institutionerna relativt stort utrymme för egna tolkningar och tillämpningar,
- att de lokala arbetstidsavtalen är oklart formulerade vilket leder till vissa problem i tolkning av innehållet i några arbetsuppgifter,
- att specialbestämmelserna till ALFA avviker i formuleringarna från högskolelagen och högskoleförordningen, specialbestämmelserna kan tolkas som om undervisningen har ett försteg vid planeringen framför forskning och övriga arbetsuppgifter.

Riksrevisionens bedömning är att konsekvenserna av ovanstående brister och tolkningsproblem är

- att olika tolkningar och tillämpningar görs av institutionerna inom samma högskola av vad som gäller enligt det lokala arbetstidsavtalet vad avser omräkningsfaktor, arbetsuppgifter m.m.,
- att den schablonberäkning som tillämpas vid beräkningen av undervisningstiden för lärarna inte sällan kan innebära att undervisningstiden inte alls motsvaras av faktiskt nedlagd tid,
- att ledningarna vid högskolorna inte på ett tillförlitligt sätt säkerställer att lärarnas arbetstider följer gällande författningar och avtal,
- att de uppgifter som är baserade på arbetstidsuppgifter, som bl.a. finns i årsredovisningar och delårsrapporter, inte är tillfredställande säkerställda av ledningarna vid högskolorna. Dessa uppgifter skall t.ex. ligga till grund för olika beslut för såväl högskolornas ledningar som regering

Riksrevisionens samlade bedömning är att de brister som anges ovan innebär stor risk för att högskolornas lärarresurser disponeras på ett för verksamheten ineffektivt sätt vilket kan medföra onödigt stora kostnader.

3.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som har framkommit vid granskningen anser Riksrevisionen att det finns behov av åtgärder från högskolorna.

Högskolornas ledningar bör överväga

- 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 uppföljning 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.