



RIKSREVISIONEN

RiR 2008:5

Högskolelärares bisysslor

ISBN 978 91 7086 144 4

RiR 2008:5

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2008

Till regeringen
Utbildningsdepartementet

Datum: 2008-04-25
Dnr: 31-2007-1343

Högskolelärares bisysslor

Riksdagen beslutade 1985 att ge de statliga högskolelärarna en utökad rätt att utöva så kallade FoU-bisysslor, syftet var att underlätta samverkan mellan högskola och samhälle. Samtidigt betonade riksdagen att högskolorna måste hålla god kontroll över bisysslorna. Riksrevisionen har granskat om regeringen, Högskoleverket och högskolorna har levt upp till riksdagens förväntningar och förbehåll.

Företrädare för Regeringskansliet och Högskoleverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Högskoleverket, den skickas därför för kännedom till Högskoleverket. Vidare innehåller rapporten slutsatser som rör högskolorna, den skickas därför även till dessa för kännedom. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Lars Olof Mikaelsson och Matilda Hultgren. Rutger Banefelt har varit projektbeställare. Veronica Hedlund Lundgren har deltagit i arbetet som representant för Riksrevisionens årliga revision.

Riksrevisor Karin Lindell har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Lars Olof Mikaelsson har varit föredragande.

Karin Lindell

Lars Olof Mikaelsson

För kännedom:

Högskoleverket
Uppsala universitet
Lunds universitet
Göteborgs universitet
Stockholms universitet
Umeå universitet
Linköpings universitet
Karolinska institutet
Kungl. Tekniska högskolan
Luleå tekniska universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Karlstads universitet
Växjö universitet
Örebro universitet
Mittuniversitetet
Högskolan i Kalmar
Blekinge tekniska högskola
Malmö högskola
Försvarshögskolan
Högskolan i Borås
Högskolan Dalarna
Högskolan i Gävle
Högskolan på Gotland
Högskolan i Halmstad
Högskolan Kristianstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Väst
Gymnastik och -idrottshögskolan
Mälardalens högskola
Södertörns högskola
Danshögskolan
Dramatiska institutet
Konstfack
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Operahögskolan i Stockholm
Teaterhögskolan i Stockholm

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utgångspunkter	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Motiv för granskningen	10
1.3 Syfte och revisionsfrågor	11
1.4 Avgränsning	11
1.5 Aktörer som omfattas av granskningen	12
1.6 Bedömningsgrunder	12
1.7 Genomförande av granskningen	13
2 Regler för högskolelärares bisysslor	14
2.1 Högskolelagen	14
2.2 Lagen om offentlig anställning och kollektivavtal	15
2.3 Högskoleförordningen	15
2.4 Administrativa regler	16
3 Högskolans hantering av lärares bisysslor	17
3.1 Högskolans information	17
3.2 Lärarnas anmälningar	19
3.3 Högskolans dokumentation	21
3.4 Sammanfattande iakttagelser	21
4 Regeringens och Högskoleverkets uppföljning	23
4.1 Högskoleverkets tillsyn	23
4.2 Regeringens uppföljning	24
5 Slutsatser och rekommendationer	26
Bilaga 1: Enkät- och fallstudie av kommuner	28
Bilaga 2: Fallstudie på Karolinska universitetssjukhuset	30

Sammanfattning

För att upprätthålla allmänhetens förtroende för statsförvaltningen finns ett förbud för alla offentligt anställda att ha förtroendeskadliga bisysslor. Riksdagen beslutade dock 1985 att de statliga högskolelärarna skulle få rätt att utöva vissa bisysslor som annars skulle kunna betraktas som förtroendeskadliga. Undantaget avsåg bisysslor inom forskning eller utvecklingsarbete, så kallade FoU-bisysslor. Riksdagens motiv till undantaget var att öka samarbetet mellan högskolan och näringslivet. Samtidigt betonade riksdagen att det var viktigt att högskolornas verksamhet inte drabbades negativt och att detta var högskolornas ansvar.

Riksrevisionens årliga revision granskade 2006 hanteringen av bisysslor vid 26 högskolor. De iakttagna bristerna avrapporterades till respektive högskola. Bristerna var dock så omfattande att Riksrevisionen bedömer det angeläget att göra en samlad redovisning av iakttagelserna.

Högskolorna brister i sin kontroll över lärarnas bisysslor

Riksrevisionens samlade bedömning är att det fortfarande, över 20 år efter det att riksdagen fattade beslut om FoU-undantaget, finns brister i högskolornas kontroll över lärarnas bisysslor.

Nästan alla högskolor uppfyller skyldigheten att informera lärarna om vilka regler som gäller för bisysslor. Däremot fanns det brister i rutinerna för högskolelärarnas anmälningar. En bedömning av högskolornas anmälningsrutiner, såsom blanketternas utformning, regelbundenhet vid insamling samt krav på att samtliga lärare ska lämna uppgifter oavsett om de har bisysslor eller ej, visar att endast 10 av 26 granskade högskolor hade rutiner som möjliggör kontroll över lärarnas bisysslor.

Knappt hälften av de granskade lärosätena uppfyllde högskoleförordningens krav att löpande dokumentera förekomsten av bisysslor. Riksrevisionen anser att detta innebär en begränsning av möjligheten till insyn för både allmänheten och statsmakterna.

Högskoleverket har ingen aktuell överblick

Riksrevisionens granskning visar att Högskoleverket inte har någon aktuell överblick av högskolornas kontroll över lärarnas bisysslor. Detta trots att verket 2001 publicerade en tillsynsrapport med kritiska iakttagelser angående högskolornas kontrollsystem. Samtidigt aviserade verket att det avsåg att följa upp högskolornas åtgärder med anledning av rapporten. Någon sådan uppföljning har ännu inte gjorts.

Regeringen har inte följt upp kontrollen över eller syftet med undantaget

Riksrevisionen konstaterar vidare att regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att högskolorna ska följa regelverket om bisysslor. Detta trots att regeringen själv framhållit vikten av att högskolelärares FoU-undantag ska tillämpas på ett sätt som inte medför men för verksamheten samt att Högskoleverket 2001 rapporterade att det fanns brister i högskolornas kontroll av lärarnas bisysslor. Regeringen har inte heller följt upp i vilken utsträckning bisysslor faktiskt har bidragit till att stärka samverkan trots att detta var motivet till lärarnas FoU-undantag.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Högskoleverket

- att följa upp sin tillsynsrapport från 2001 om högskolelärares bisysslor i enlighet med vad verket tidigare aviserat.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen

- att förtydliga för lärosätenas ledningar att de har ett ansvar för att bisysslor får en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte medför men för verksamheten inom högskolan,
- att utvärdera i vilken utsträckning FoU-undantaget har lett till ökad samverkan.

1 Utgångspunkter

1.1 Bakgrund

Samverkan med näringslivet och det omgivande samhället är en viktig uppgift för universitet och högskolor.¹ Många högskolelärare är engagerade i externa projekt såväl inom som utom sin anställning. Enligt en studie utförd av Högskolan i Jönköping på uppdrag av Verket för näringslivsutveckling, Nutek, har 35 procent av alla forskare och lärare, och 64 procent av alla professorer, under 2006 fått lön från annan uppdragsgivare än sin högskola.² Samverkan genom bisysslor har många gånger positiva effekter genom att samhället får tillgång till kunskap som finns i högskolan. Samtidigt kan bisysslor få negativa konsekvenser för samhällets förtroende för högskolan, för högskolans verksamhet och för den enskilde läraren.

Ett ökat engagemang utanför högskolan medför en risk att anställda vid lärosäten har bisysslor som gör att deras opartiskhet och objektivitet kan ifrågasättas. Det kan i sin tur påverka allmänhetens förtroende för den fria och oberoende forskningen. Detta innebär att det blir än viktigare att såväl högskolornas ledningar som högskolans lärare är medvetna om regelverket kring bisysslor och om rättigheter och skyldigheter enligt detta.

Frågor om bisysslor för offentligt anställda regleras i lagen (1994:260) om offentlig anställning samt i avtal. Begreppet bisyssla finns inte uttryckligen definierat i lag eller avtal, men Arbetsdomstolen (AD 1985, nr 69) har uttalat följande:

... bisysslebegreppet omfattar varjehanda sysslor vid sidan av den anställning som får anses vara en tjänstemans huvudtjänst. Även extraarbete för arbetsgivarens eller annan myndighets räkning kan vara att betrakta som en bisyssla, liksom tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritid. Däremot träffar lagregeln inte sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på området för den anställdes privatliv och vad därmed har omedelbart samband.

En bisyssla förutsätter inte en viss omfattning. Bisysslan kan vara avlönad eller oavlönad.

¹ Fortsättningsvis kommer vi att benämna både universitet och högskolor med högskolor.

² Samverkan i det akademiska vardagslivet, Nutek, Info 086-2007, s. 52.

Särskilda regler för högskolelärare

År 1986 utökades högskolelärarnas rätt att utöva bisysslor som annars skulle kunna betraktas som förtroendeskadliga. Motivet till undantaget var att stärka forsknings- och utvecklingssamarbetet mellan högskolan och näringslivet.³ I 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) framgår att "en lärare vid högskola får vid sidan av sin anställning som lärare ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde, om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan".

År 1995 granskade dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) bisysslor inom universitet och högskolor (RRV 1995:2 och 1995:45). Enligt det då gällande regelverket var lärare i vars tjänst det kunde ingå forskning skyldiga att underrätta högskolan om bisysslor av nämnvärd omfattning och varaktighet inom tjänstens område. RRV konstaterade i sin rapport att det dåvarande regelverket inte gav högskolan tillräckligt effektiva styrmedel eller sanktionsmöjligheter samt att de regler som fanns var svåra att tolka och tillämpa.

RRV föreslog regeringen att regelverket borde förstärkas. Högskolelärarutredningen (dir. 1996:3) fick därför i uppgift att överväga huruvida högskolelärare generellt borde rapportera sina bisysslor till högskolan. Utredningen föreslog en författningsreglering där alla ämnesanknutna bisysslor oberoende av inriktning, omfattning och varaktighet skulle redovisas till högskolan. I propositionen *Högskolans ledning, lärande och organisation*⁴ delade regeringen denna uppfattning och en särskild bestämmelse om lärarnas underrättelseskyldighet infördes 1999 i 4 kap. 32 § högskoleförordningen (1993:100).

1.2 Motiv för granskningen

Utökad rätt men med förbehåll

Genom sin utökade rätt till bisysslor intar högskolelärarna en särställning bland de statligt anställda. Utbildningsutskottet underströk vid behandlingen av den proposition som innehöll förslaget till ändring i högskolelagen att: "Det ankommer på berörda högskolemyndigheter att verka för att bisysslor får en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte medför men för verksamheten inom högskolan. Ytterst vilar ansvaret för detta på högskolestyrelsen".⁵ Riksdagen ställde sig bakom utskottets uttalande.

³ Bet. 1985/86:UbU7 s. 5, rskr. 1985/86:35.

⁴ Prop. 1996/97:141.

⁵ Bet. 1985/86:UbU7 s. 5, rskr. 1985/86:35.

Iakttagna brister

Högskoleverket undersökte 2001 hur kontrollsystemet fungerade och konstaterade att det fanns tydliga brister hos de flesta tillfrågade högskolorna när det gällde lärarnas anmälningar av bisysslor och kontrollen över att detta görs⁶. Internrevisorer vid olika högskolor har också granskat bisysslor och funnit brister.

Riksrevisionens årliga revision visade 2006 att det fanns brister i hanteringen av bisysslor vid samtliga 26 granskade högskolor. Bristerna avrapporterades till respektive högskola. De iakttagna bristerna var så omfattande att Riksrevisionen även har bedömt det som angeläget att göra en samlad redovisning av högskolornas hantering av lärarnas ämnesanknutna bisysslor.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Enligt ovan nämnda riksdagsbeslut fick högskolelärarna rätt till ämnesanknutna bisysslor med syftet att stärka forsknings- och utvecklingssamarbetet mellan högskolan och näringslivet. Samtidigt betonade riksdagen att det var viktigt att högskolornas verksamhet inte drabbades negativt och att detta var högskolornas ansvar. Denna granskning är inriktad på hur regeringen, Högskoleverket och högskolorna lever upp till riksdagens förväntningar och förbehåll.

Granskningen avser att svara på följande revisionsfrågor:

- Har högskolorna kontroll över sina lärares bisysslor?
- Har Högskoleverket utövat tillräcklig tillsyn över lärares bisysslor?
- Har regeringen följt upp om högskolelärarnas bisysslor har en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte leder till men för högskolans verksamhet?
- Har regeringen följt upp om regeländringen har lett till ökad samverkan?

1.4 Avgränsning

Riksrevisionen har granskat hur högskolorna arbetar för att ha kontroll över lärarnas ämnesanknutna bisysslor. Vi har inte granskat effekterna av de ämnesanknutna bisysslorna för samhället eller för högskolans verksamhet. Riksrevisionen har inte heller gjort någon bedömning av om högskolor godkänner bisysslor som egentligen inte borde tillåtas.

⁶ Högskolelärares bisysslor, Högskoleverkets rapport 2001:29 R.

1.5 Aktörer som omfattas av granskningen

Granskningen omfattar regeringen, Höskoleverket och högskolorna.

Höskoleverket är central myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Höskoleverket har bland annat till uppgift att utöva tillsyn över universitet och högskolor, vilket innebär att verket ska granska hur lärosätena följer tillämpliga regler. Tillsynen omfattar därmed högskolornas hantering av lärarnas bisysslor.

Höskolornas ledningar ska se till verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. I den uppgiften ingår att se till att regelverket för bisysslor följs.

1.6 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för granskningen är de förväntningar och förbehåll som riksdagen uttryckte i samband med beslutet att ge högskolelärarna utökad rätt att ha bisysslor.⁷

Alla offentligtanställdas bisysslor styrs av lagen om offentlig anställning och av kollektivavtal. Specifika regler om högskolelärares rätt till FoU-bisysslor regleras i högskolelagen samt i högskoleförordningen. Se även bilaga 1.

Enligt regelverket för högskolelärares ämnesanknutna bisysslor gäller följande:

- Högskolan är skyldig att informera om vad som kan göra en bisyssla otillåten.
- Högskolan ska ge lärare råd om bisysslor.
- Läraren är skyldig att hålla högskolan underrättad om samtliga sina bisysslor inom sitt ämnesområde.
- Högskolan är skyldig att dokumentera lärarnas anmälningar.

För att högskolan ska kunna leva upp till regelverkets krav krävs att den har väl fungerande rutiner i enlighet med myndighetsförordningens (2007:515) krav på att myndighetsledningen driver verksamheten effektivt och enligt gällande rätt samt att det finns en betryggande intern styrning och kontroll.

Höskoleverket ska enligt sin instruktion (SFS 2003:7) ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde, vilket bland annat omfattar de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

⁷ Bet. 1985/86:UbU7 s. 5, rskr. 1985/86:35.

1.7 Genomförande av granskningen

Denna rapport bygger på de granskningar av bisysslor som genomfördes inom ramen för Riksrevisionens årliga revision under 2006. Den årliga revisionen granskade rutiner och regler för bisysslor vid 26 av totalt 36 statliga högskolor. Granskningen gjordes vid de högskolor där den ansvariga revisionen bedömt att det förelåg en risk för väsentligt fel i enlighet med den årliga revisionens bedömningskriterier.

Den årliga revisionens iakttagelser har avrapporterats till respektive högskola.⁸ Det är först i denna rapport som resultatet av granskningarna redovisas samlat.

För 18 lärosäten gjordes även enligt ett stickprovsförfarande en jämförelse mellan vad de anställda anmält till arbetsgivaren och uppgifter i Bolagsverkets näringslivsregister.

I bilaga 2 redovisas vilka högskolor som omfattats av den årliga revisionens granskning av bisysslor.

Riksrevisionen har även genomfört kompletterande intervjuer med tjänstemän vid fem högskolor: Lunds universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan och Konstfack. Riksrevisionen valde dessa högskolor därför att de representerar både högskolor där den årliga revisionen lämnade synpunkter på rutinerna om hanteringen av lärarnas bisysslor och högskolor som inte ingick i den årliga revisionens granskning av bisysslor. Urvalet är också gjort för att få en spridning i inriktning på högskolornas verksamhet.

Utöver detta har vi tagit del av förarbeten och lagtexter som rör bisysslor och högskolans samverkansuppdrag.

I granskningen har intervjuer gjorts med tjänstemän vid Högskoleverket. Utbildningsdepartementet och Högskoleverket har beretts möjlighet att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

I arbetet har vi också tagit del av Högskoleverkets tillsynsrapporter och granskningar av bisysslor som internrevisorer vid olika högskolor genomfört.

⁸ Rapporteringen har i de flesta fall lämnats i revisionspromemorior men i något fall har även muntlig avrapportering förekommit. Dessa rapporteringsformer används för att kommunicera iakttagelser och rekommendationer till en myndighet när iakttagelserna inte är av sådan karaktär att de behöver komma till myndighetens styrelses kännedom. Revisionspromemorior kan ställas direkt till en myndighet eller till någon organisatorisk del av myndigheten, till exempel ledningen eller ekonomifunktionen.

2 Regler för högskolelärares bisysslor

Syftet med förbudet för offentliganställda att ha förtroendeskadliga bisysslor är att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen. De statligt anställdas opartiskhet är en av grundstenarna i den svenska förvaltningen. I regeringsformens första kapitel⁹ betonas vikten av att saklighet och opartiskhet iakttas av dem som fullgör uppgifter inom förvaltningens myndigheter. En statlig arbetsgivare måste se till att de anställda inte har bisysslor som kan medföra att allmänhetens förtroende för myndigheten och dess anställdas opartiskhet och objektivitet rubbas, så kallade förtroendeskadliga bisysslor. De flesta offentliganställda får därför inte åta sig uppdrag inom samma område som de normalt arbetar inom i sin statliga anställning. Här är dock högskoleläraarna undantagna. En särskild regel tillåter dem att ha bisysslor som avser forskning och utvecklingsarbete så länge det inte skadar förtroendet för högskolan. Med denna rättighet följer dock skyldigheten att rapportera vilka bisysslor de har inom sitt ämnesområde.

2.1 Högskolelagen

Lärare vid statliga högskolor¹⁰ har jämfört med andra statsanställda sedan 1986 en utökad rätt att utöva bisysslor som annars skulle kunna betraktas som förtroendeskadliga¹¹, så kallade FoU-bisysslor. Skälet till den utökade rätten är samhällets intresse av ett stärkt forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) mellan högskola och samhälle.

FoU-bisyslan får inte skada allmänhetens förtroende för högskolan. Den ska hållas klart åtskild från lärarens arbete och skötas på fritiden. Enligt förarbetena omfattar undantaget för FoU-bisysslor till exempel rådgivning i vetenskapliga frågor, verksamhet som grundar sig på lärares uppfinningar eller att vara ledamot av styrelsen i ett företag inom ämnesområdet.¹² Bisysslor som är rena undervisningsuppdrag ryms inte i undantaget. Det gör inte heller uppdrag som läraren har på grund av sina mer allmänna kunskaper än sin ämnesspecifika kompetens. De bisysslor som inte kan räknas som FoU-bisysslor ska i stället bedömas på samma sätt som andra offentliganställdas bisysslor.

⁹ 1 kap. 9 § regeringsformen.

¹⁰ Som lärare räknas professorer, lektorer, adjunkter, forskarassistenter, timlärare och gästlärare enligt 4 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100).

¹¹ 3 kap. 7 § högskolelagen.

¹² Prop. 1985-86:11 s.7.

2.2 Lagen om offentlig anställning och kollektivavtal

Skydda arbetsgivaren

Lärare omfattas förutom när det gäller rätten till FoU-bisysslor av samma regler som andra offentliganställda. I 7 § lagen om offentlig anställning (LOA) finns regler om förtroendeskadliga bisysslor. LOA innehåller ett allmänt förbud för arbetstagare att ha en förtroendeskadlig bisyssla.

Bisysslor som hindrar arbetet, så kallade arbetshindrande bisysslor, och bisysslor som konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet, så kallade konkurrensbisysslor, regleras i kollektivavtal. Motiven till att regleringen är uppdelad är att arbetshindrande och konkurrerande bisysslor i första hand ses som en fråga som rör relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förtroendeskadliga bisysslor däremot rör även medborgarnas krav på en saklig och opartisk förvaltning och regleras därför i lag. Dock kan en arbetshindrande bisyssla eller en konkurrensbisyssla påverka allmänhetens förtroende för en myndighet och riskerar därmed att bli förtroendeskadlig.

Försäkra att den anställda får information

Reglerna om bisysslor syftar inte enbart till att skydda arbetsgivarens intressen. En viktig uppgift är också att se till att den anställde får tillräcklig information så att han eller hon inte skaffar sig otillåtna bisysslor. I både LOA och högskoleförordningen finns krav på att arbetsgivaren ska informera sin personal om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla förtroendeskadlig. Väl fungerande information till de anställda minskar risken för att olämpliga bisysslor förekommer och utgör därmed ett viktigt led i det förebyggande arbetet.

Arbetsgivaren är också enligt LOA skyldig att agera när den får kännedom om en förtroendeskadlig bisyssla. Denna skyldighet gäller även för högskolan då den får kännedom om att en lärare har en otillåten FoU-bisyssla.

2.3 Högskoleförordningen

Kopplat till rätten att ha FoU-bisysslor är kravet i högskoleförordningen¹³ att lärarna ska anmäla alla bisysslor inom sitt ämnesområde. Detta krav tillkom 1999 som ett resultat av RRV:s granskning *Bisysslor inom universitet och högskolor* (RRV 1995:45). Enligt tidigare gällande bestämmelser var lärare i vars tjänst det kunde ingå forskning skyldig att underrätta högskolan om sina bisysslor av nämnvärd omfattning och varaktighet inom tjänstens ämnesområde.

13 Högskoleförordningen 4 kap. § 32 (1993:100): "En lärare är skyldig att hålla högskolan underrättad om de bisysslor som han eller hon har och som har anknytning till anställningens ämnesområde. Högskolan ska dokumentera underrättelserna. Dokumentationen ska hållas så ordnad att det går att förlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har."

RRV konstaterade i sin rapport att det dåvarande regelverket inte gav högskolan tillräckligt effektiva styrmedel eller sanktionsmöjligheter och att de regler som fanns var svåra att tolka och tillämpa. Högskolorna tillämpade endast i liten utsträckning det regelverk som fanns, vilket i sin tur ledde till att förekommande bisysslor i praktiken legitimerades. De största problemen var dels hur högskolan skulle få kännedom om pågående bisysslor hos lärarna, dels hur den enskilda läraren skulle veta när en bisyssla måste redovisas.

Skyldigheten att anmäla bisysslor inom lärarens ämnesområde skapar förutsättningar för högskolan att bedöma om en lärares bisyssla är otillåten inte bara ur förtroendeperspektiv utan också om den kan vara arbetshindrande eller konkurrerande med högskolans verksamhet. När lärosätet utformar rutinerna kring bisysslor och tillämpar dessa rutiner är det väsentligt att högskolan inte begär in uppgifter på ett sätt som strider mot bestämmelser i grundlagarna¹⁴ eller mot lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och friheterna.

Högskolelärarytredningen från 1996, som föregick högskoleförordningens skärpta krav, konstaterar: "Vi kan inte se att den föreslagna regleringen i något beaktansvärt avseende kan sägas inkräkta på den enskilde lärarens personliga integritet. Med den för lärare i högskolan, jämfört med många andra grupper anställda i samhället, långtgående rätten till och att utöva bisyssla kan det inte anses vara mer än i sin ordning att dessa bisysslor anmäls för att ge såväl arbetsgivaren och myndigheter med tillsynsansvar som allmänheten insyn."¹⁵

Högskolan ska dokumentera lärarnas anmälningar så att det går att löpande följa en lärares bisysslor.

2.4 Administrativa regler

Även högskolans administrativa regler inverkar på bedömningen av vilka bisysslor som kan tillåtas eller inte. De administrativa reglerna kan till exempel omfatta hantering av jävsituationer, att allt arbete ska ske inom ramen för anställningen, hur upphandling ska gå till, att undervisning inte ska genomföras av juridiska personer eller hur utnyttjande av högskolans resurser ska betalas. Tydliga regler gör det enkelt att förstå vad som inte kan tillåtas. Om regelverket säger att det inte är tillåtet för en lärare att vara leverantör till högskolan, försvinner möjligheten att ha sådana bisysslor.

Med tydliga administrativa regler blir det också enklare för den anställde att utforma en bisyssla så att den kan tillåtas. Finns det klara regler för hur högskolans resurser, till exempel teknisk utrustning, får utnyttjas och vad det kostar, blir det möjligt för högskolan att sluta ett avtal om detta med en lärare som vill utnyttja utrustningen i sin bisyssla.

¹⁴ Det gäller särskilt bestämmelsen i 2 kap. 2 § regeringsformen, som innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende, och de så kallade förhandsgransknings- och efterforskningsförbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

¹⁵ SOU 1996:166 s. 100-101.

3 Högskolans hantering av lärares bisysslor

Högskoleläraernas utökade rätt till bisysslor ställer särskilda krav på högskolorna. I samband med behandlingen av den ändring av högskolelagen som gav lärarna rätt till FoU-bisysslor ställde sig riksdagen bakom utbildningsutskottets uttalande att ”det ankommer på berörda högskolemyndigheter att verka för att bisysslor får en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte medför men för verksamheten inom högskolan.”¹⁶

Högskoleförordningen har två paragrafer som rör bisysslor. Dessa två paragrafer kan delas in i tre olika delar som ska ge högskolorna ökad kontroll:

- Högskolorna ska på lämpligt sätt *informera* sina lärare om vilka bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen. En högskola ska ge sina lärare *råd* vid bedömningen av om en viss bisyssla är förenlig med den bestämmelsen. Om en lärare begär det, ska högskolan *lämna skriftligt besked* i en sådan fråga.
- En lärare är skyldig att *hålla högskolan underrättad* om de bisysslor som han eller hon har och som har anknytning till anställningens ämnesområde.
- Högskolan ska *dokumentera* underrättelserna. Dokumentationen ska hållas så ordnad att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har.

I granskningen har Riksrevisionen utgått från att högskolorna måste ha fungerande rutiner för dessa tre olika delar. Riksrevisionen har också granskat om högskolorna följer upp och kontrollerar om de uppgifter lärarna lämnat är korrekta.

3.1 Högskolans information

I högskoleförordningen¹⁷ framgår att högskolorna på lämpligt sätt ska informera sina lärare om vilka bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen. Motsvarande formulering återfinns i 7 a § lagen om offentlig anställning där det framgår att en arbetsgivare på lämpligt sätt ska informera sina anställda om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten.

¹⁶ Bet. 1985/86:7:UbU7 s. 5, rskr. 1985/86:35.

¹⁷ 31 § högskoleförordningen (1993:100).

När det gäller innehållet i informationen har JO ansett att det inte är tillräckligt att myndigheten upprättar en promemoria om bisysslor, som i huvudsak bara redogör för gällande författningsbestämmelser. Promemorian måste uppfylla krav på att myndigheten ska informera arbetstagarna om vilka bisysslor eller slag av bisyssla som enligt myndighetens bedömning inte är förenliga med reglerna om förtroendeskadliga bisysslor.¹⁸ Vidare ska högskolan enligt 4 kap. 31 § högskoleförordningen ge sina lärare råd vid bedömning av om en viss bisyssla är förenlig med bestämmelsen 3 kap. 7 § högskolelagen. Om lärare begär det, ska högskolan lämna skriftligt besked i en sådan fråga.

De flesta har bra information ...

Riksrevisionen har funnit att de flesta granskade högskolor har regler och informationsmaterial om bisysslor, som är utformade så att högskolan kan anses uppfylla sin informationsskyldighet. På dessa högskolor finns fastställda regler för bisysslor, som är beslutade av respektive lärosätes ledning. Informationen är tydlig och välformulerad. Förutom att redogöra för regelverket redogör några högskolor även för lokala tillämpningar. De flesta högskolor redovisar också vilka bisysslor som inte, eller åtminstone mycket sällan, är otillåtna.

Sju högskolor uppfyller dock inte informationskravet. Dessa återfinns i första hand bland de konstnärliga högskolorna. De konstnärliga högskolorna utmärks av att många lärare är korttidsanställda och att de är anställda på deltid. Lärarna förväntas även vara aktiva inom sitt yrkesområde, vilket gör att de ibland uppfattar sin anställning på högskolan som en bisyssla snarare än sin huvudsakliga verksamhet. Regelverket gäller dock även för dessa lärare.

... men många brister i att delge den

Knappt hälften av de granskade högskolorna har inte rutiner för hur informationen om bisyssleregler ska delges lärarna. Ett flertal högskolor har som rutin att informera i samband med nyanställningar men få högskolor har centralt tagna beslut om vilka rutiner som gäller för att regelbundet informera lärarna om bisysslereglerna. Flera högskolor menar att det är en fråga för varje enskild prefekt att hantera.

Drygt hälften av de granskade lärosätena har riktlinjer för hur högskolan ska agera när en lärare vill ha råd om en bisyssla är förenlig med 3 kap. 7 § högskolelagen. Vid intervjuer har man från flera högskolor framfört betydelsen av stöd i form av en central kontaktperson, chefsutbildning och chefsnätverk åt prefekter eller motsvarande chefsnivå för att underlätta beslutsfattande och öka samstämmigheten inom högskolan.

¹⁸ JO 1974 s. 551 f.

3.2 Lärarnas anmälningar

Lärare vid högskolor har sedan 1999 enligt 4 kap. 32 § högskoleförordningen en skyldighet att anmäla *samtliga* ämnesanknutna bisysslor, det vill säga oavsett om det är en FoU-bisyssla eller inte och oavsett bisysslans omfattning och varaktighet.¹⁹ I Högskolelärarytredningen, som föregick högskoleförordningens skärpta krav, motiverades anmälningsplikten med att

- den underlättar för både den enskilde läraren och högskolans ledning att bedöma vad som är en tillåten respektive otillåten bisyssla,
- statsmakterna får det lättare att utkräva ansvar från högskoleledningen om den inte vidtagit åtgärder mot otillåtna bisysslor,
- den ger såväl arbetsgivaren och myndigheter med tillsynsansvar, som allmänheten insyn.

Utredningen ansåg även att respektive högskola bör fastställa en intern ordning för hur denna redovisning skall ske.²⁰

De flesta har bra blanketter ...

De allra flesta högskolor har valt att använda blanketter för inrapportering av bisysslor. I Högskoleverkets rapport 2001:29 R²¹ hänvisar verket till Umeå universitets blankett som ett bra exempel och framhåller att Umeå har en hög andel lärare som redovisar bisyssloinnehav. Läraren ska på blanketten lämna följande uppgifter:

- om läraren har, eller inte har, någon bisyssla som har anknytning till anställningens ämnesområde,
- om läraren har en bisyssla med anknytning till anställningens ämnesområde ska uppdragsgivaren uppges,
- om bisysslan sker i eget eller närståendes företag ska organisationsnummer uppges,
- det sammanlagda ekonomiska utbytet per år av eventuella bisysslor.

Vidare ska det även framgå på blanketten att läraren inte får utnyttja universitetets resurser. Blanketten ska vara undertecknad av den anställde och det ska tydligt framgå till vem blanketten ska lämnas.

Riksrevisionen utgick i sin granskning av hanteringen av bisysslor vid 26 högskolor från dessa kriterier. De flesta högskolor hade blanketter som uppfyller kriterierna. Riksrevisionen bedömer dock att åtta högskolors blanketter var utformade så att det underlag som högskolan fick inte var tillräckligt för att bedöma lärarnas bisysslor. Det handlar bland annat om att högskolornas blanketter saknade information om att högskolans resurser inte får utnyttjas eller att det inte framgick till vem blanketten skulle lämnas. Ytterligare en brist är att inom vissa högskolor har olika blanketter använts. Vissa högskolor har helt saknat blanketter för inrapportering.

¹⁹ Anmälningsskyldigheten för en lärare bör därför avse samtliga ämnesanknutna bisysslor, oavsett om bisysslan gäller forskning, utvecklingsarbete eller annan verksamhet, som till exempel undervisning, och oavsett bisysslans omfattning och varaktighet. Prop. 1996/97:141 s. 51.

²⁰ SOU 1996:166, s. 100-101.

²¹ Högskoleverkets rapport 2001:29 R, s. 23.

... men många brister i att påminna och följa upp

Genom att högskolan regelbundet påminner om lärarens skyldighet att anmäla ämnesrelaterade bisysslor får den enskilde läraren hjälp att uppfylla högskoleförordningens anmälningskrav. Drygt hälften av högskolorna har som rutin att påminna minst en gång om året om rapportering av bisysslor. Granskningen visar att dessa högskolor även har aktuella sammanställningar. Granskningen visar även att de högskolor som inte har som rutin att regelbundet påminna om lärarnas anmälningsplikt inte heller har någon aktuell bild av lärarnas bisysslor.

Riksrevisionens granskning visar att drygt en tredjedel av de granskade högskolorna begär in en anmälan även från de lärare som saknar bisysslor. Vissa högskolor gör detta genom att läraren uttryckligen intygar att hon eller han inte har någon bisyssla på samma blankett som läraren använder för att lämna uppgift om sin bisyssla. Andra högskolor begär med samma syfte i stället att alla lärare intygar att de tagit del av regelverket. Genom att begära in uppgifter från samtliga lärare ökar högskolans möjlighet att följa upp att alla lärare lämnar uppgifter om sina eventuella bisysslor inom sitt ämnesområde.

För att få en uppfattning om kvaliteten i de anmälningar som gjorts på högskolorna har Riksrevisionen jämfört vad lärarna anmält för bisysslor med registreringar i Bolagsverkets bolagsregister. Detta har gjorts genom ett stickprovsförfarande vid 18 högskolor. Sammantaget granskade Riksrevisionen 15 procent av alla lärare på dessa högskolor.²² Vi fann då att det vid 16 högskolor fanns det avvikelser mellan de uppgifter som lämnats till arbetsgivaren och den information som framkom vid en jämförelse med Bolagsverkets uppgifter. Avvikelseorna varierar i omfattning. På två högskolor hade mer än 70 procent av lärarna fler uppdrag än de uppgett till högskolan.²³ I snitt hade 24 procent av de granskade lärarna fler uppdrag än vad de uppgett till sin arbetsgivare. Riksrevisionen har inte gjort någon bedömning av om bisysslor som inte anmälts var otillåtna eller inte.

Stickproven visar att det inte räcker med rutiner som begär in lärarnas anmälningar för att säkerställa att högskolan har kontroll över samtliga lärares bisysslor. Vår iakttagelse stärks också av de undersökningar som internrevisionen vid några lärosäten genomfört. Även dessa har funnit avvikelser och brister i lärarnas anmälningar.

Riksrevisionens granskning visar att endast ett fåtal lärosäten följer upp att de uppgifter som lärarna lämnat är korrekta. Den uppföljning som högskolorna gjort består på en del högskolor av att internrevisionen bedömt det angeläget att kontrollera lärarnas anmälningar. Vid andra högskolor har kontroll av enskilda lärare gjorts vid misstanke om felaktigheter i anmälan.

²² Sammantaget har cirka 1 400 lärare av totalt cirka 9 000 lärare fördelat på 18 högskolor granskats. Urvalet på respektive högskola varierar beroende på högskolans storlek. Vid stora högskolor har urvalet inte baserats på alla lärare utan några institutioner har valts ut. Vid mindre högskolor har ett urval av alla lärare granskats. De högskolor där stickprov genomförts redovisas i bilaga 2.

²³ Vid en av dessa högskolor fanns det inga rutiner för att samla in information om lärarnas bisysslor.

Insamlingen av information om lärarnas bisysslor sker vid nästan samtliga granskade högskolor på decentraliserad nivå. Det är oftast prefekt eller motsvarande ansvarig chef som har uppdrag från den centrala ledningen att samla in informationen och ta ställning till den.

Det förekommer sällan att någon högre instans inom lärosätet överprövar det beslut som den närmaste chefen tagit. Detta innebär att inställningen hos lärarens närmaste chef oftast är avgörande för hur bisysslor bedöms.

Riksrevisionen har i den årliga revisionen exempelvis kritiserat högskolorna för att den centrala ledningen inte säkerställer att de centralt beslutade riktlinjerna följs i organisationen och att chefernas bedömning är i enlighet med gällande regelverk.

3.3 Högskolans dokumentation

Enligt högskoleförordningen ska högskolan dokumentera lärarnas anmälningar om bisysslor. I förordningen står det att dokumentationen ska hållas så ordnad att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har. Dokumentationskravet ger bland annat allmänheten möjligheter att få insyn i lärarnas bisysslor.

Många uppfyller inte dokumentationskravet

Vid tidpunkten för den årliga revisionens granskning hade 11 högskolor aktuella sammanställningar av lärarnas bisysslor. Det innebär att övriga granskade högskolor inte levde upp till högskoleförordningens krav. De flesta av de granskade högskolorna har valt att hantera frågor om lärarnas bisysslor på fakultets- eller institutionsnivå.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar att flertalet högskolor lever upp till sin informationsplikt genom att de har riktlinjer som är fastställda av högskolans ledning och som är utformade utifrån de lagar och förordningar som reglerar lärares bisysslor. Däremot kvarstår brister i hur högskolorna agerar när en lärare vill ha råd om en bisyssla är förenlig med 3 kap. 7§ högskolelagen.

Varje lärare har ett ansvar att anmäla sina ämnesanknutna bisysslor. Samtidigt har högskolan enligt riksdagens beslut ett ansvar att ha kontroll över lärarnas bisysslor, vilket förutsätter att högskolan utformar rutiner för lärarnas anmälningar. Riksrevisionen har utgått från att anmälningsrutinen bör omfatta en blankett i enlighet med Högskoleverkets rekommendationer

med en årlig påminnelse till samtliga lärare om skyldigheten att anmäla samt att alla, oavsett om de har eller inte har ämnesanknutna bisysslor, ska lämna in blanketten. Riksrevisionens granskning visar att endast 10 av 26 granskade högskolor har en godtagbar anmälningsrutin. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det inte är tillräckligt med att inrätta bra informations- och anmälningsrutiner för att ha kontroll eftersom en jämförelse mellan lärarnas anmälningar och uppgifter i bolagsregistret visar att det finns risk för att lärare inte redovisar alla sina ämnesanknutna bisysslor.

Slutligen visar granskningen att endast 11 högskolor kunde visa en aktuell sammanställning av lärarnas bisysslor.

Sammantaget visar granskningen att det finns omfattande brister i högskolornas hantering och kontroll av lärarnas ämnesanknutna bisysslor.

4 Regeringens och Högskoleverkets uppföljning

4.1 Högskoleverkets tillsyn

Högskoleverket är den myndighet som ansvarar för frågor som rör universitet och högskolor. Högskoleverket har bland annat till uppgift att utöva tillsyn över universitet och högskolor, vilket innebär att verket ska granska hur dessa följer tillämpliga regler. Tillsynsverksamheten omfattar även högskolornas hantering av lärarnas bisysslor. Enligt Högskoleverkets regleringsbrev för 2007 ska verket ”utöva en ändamålsenlig tillsyn för att öka rättssäkerheten för allmänheten och enskilda individer”. Även tidigare års formuleringar i regleringsbreven har hänvisat till ”allmänhetens och enskildas rättigheter i förhållande till högskolesystemet”.

Ingen aktuell överblick

År 2001 publicerade Högskoleverket en tillsynsrapport som behandlade hur kontrollsystemet fungerade för högskolelärares bisysslor. Högskoleverket konstaterade att det fanns tydliga brister hos de flesta lärosätena när det gällde lärarnas anmälningar av bisysslor och kontrollen över att detta görs. Högskoleverket rekommenderade att varje lärosäte skulle fastställa klara och tydliga interna regler för att etablera ett system för lärarnas anmälningar av bisysslor: ”Ett system som innebär att högskolan får full kontroll över vilka bisysslor en lärare har inom anställningens ämnesområde bör eftersträvas. Det skall inte finnas någon osäkerhet om lärarna över huvud taget anmäler sina bisysslor eller inte. Anmälningarna bör ske kontinuerligt och göras så snart förändringar sker i lärarens bisyssloinnehav.”²⁴ Högskoleverket skrev om rapporten i sin årsredovisning för 2001. Högskoleverket skrev även att verket avsåg följa upp vilka åtgärder högskolorna vidtagit med anledning av rapporten.

Riksrevisionen konstaterar att Högskoleverket ännu inte har följt upp vilka åtgärder lärosätena vidtagit med anledning av rapporten. Däremot har Högskoleverket i samband med tillsynsbesök vid högskolorna i Kalmar och Halmstad och vid Växjö universitet tagit upp bisysslohanteringen. Högskoleverket har också haft några enskilda ärenden som rört bland annat vikten av att hantera jävsfrågan när en lärare är läroboksförfattare. Därutöver har Högskoleverket under 2007 granskat hur Lärarhögskolan i Stockholm har hanterat några lärares bisysslor.

²⁴ Högskoleverkets rapport 2001:29 R s. 5.

Värt att notera är att Högskoleverket inte är en överklagandeinstans, det vill säga verket kan inte överpröva lärosätenas ställningstaganden. Verket kan bara ha synpunkter på lärosätenas regeltillämpning och ge stöd till lärosätena.

Högskoleverket har inte prioriterat att följa upp sin granskning från år 2001 och har därmed inte någon aktuell överblick över lärosätenas hantering av bisysslor.

4.2 Regeringens uppföljning

I förslaget om att införa undantaget om lärares FoU-bisysslor betonade riksdag och regering behovet av kontroll. Regeringen uttalade att förslaget skulle ses mot bakgrund av det allmänna intresset av ett stärkt FoU-samarbete mellan högskola och näringsliv. Undantaget var dock inte avsett att bereda högskoleforskare förmåner jämfört med andra statsanställda.²⁵ Och i propositionen påpekades "... att det självklart ankommer på berörda högskolemyndigheter att verka för att bisysslor får en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte medför men för verksamheten inom högskolan. Ytterst vilar ansvaret härför på högskolestyrelsen. En viktig uppgift i detta sammanhang för högskolestyrelsen är att följa upp i vilken utsträckning som högskoleenhetens lärare utövar bisysslor samt hur dessa inverkar på verksamheten vid enheten."²⁶

Som ett resultat av den granskning som RRV gjorde 1995 om bisysslor inom universitet och högskolor (RRV 1995:45) gjorde regeringen 1999 en regeländring med syfte att underlätta för högskolorna att ha kontroll över sina lärares bisysslor.

I propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141) bedömer regeringen att reglerna för bisysslor bör utformas så att det blir lättare både för högskolan och för den enskilde läraren att avgöra när en bisyssla bör redovisas. "Anmälningsskyldigheten för en lärare bör därför avse samtliga ämnesanknutna bisysslor, oavsett om bisysslan gäller forskning, utvecklingsarbete eller annan verksamhet, som t.ex. undervisning, och oavsett bisysslans omfattning och varaktighet."²⁷

Ingen uppföljning av kontrollen över undantaget ...

Riksrevisionen konstaterar att trots att Högskoleverkets tillsyn 2001 visade på fortsatta brister i många högskolors kontroll har regeringen inte vidtagit några åtgärder för att förbättra kontrollen. Regeringen har inte explicit styrt vare sig högskolorna eller Högskoleverket för att åstadkomma en bättre efterlevnad av regelverket, detta trots att riksdagen framhållit vikten av att undantaget tillämpas på ett sätt som inte medför men för verksamheten.

²⁵ Proposition 1985/86:11 s. 11.

²⁶ Proposition 1985/86:11 s. 12

²⁷ Proposition 1996/97:141 s. 51

... eller av syftet med undantaget

Riksrevisionen har vidare funnit att syftet med regelverket – att bidra till ökad samverkan – inte har följts upp, detta trots att högskolans samverkan har berörts i ett flertal utredningar och propositioner sedan undantaget infördes.

Högskolorna ska enligt regleringsbrevet för 2007 i sina årsredovisningar redogöra för samverkan med det omgivande samhället inom utveckling och forskning. Dock är det endast enstaka högskolor som tar upp bisysslor i redovisningen av samverkansaktiviteter. Ett undantag är Konstfack som i sin årsredovisning för 2007 skriver att den anställningsform som gäller på lärosätet, och som innebär att läraren endast har deltidstjänstgöring, är den enskilt viktigaste faktor som bidrar till att utbildningarna utformas i samverkan med arbetslivet.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksdagen var tydlig när den 1986 gav högskolelärare rätt till ämnesanknutna bisysslor. Den ställde sig bakom utbildningsutskottets uttalande: "Det ankommer på berörda högskolemyndigheter att verka för att bisysslor får en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte medför men för verksamheten inom högskolan. Ytterst vilar ansvaret för detta på högskolestyrelsen."²⁸

Högskolorna brister i sin kontroll över lärarnas bisysslor

Riksrevisionens samlade bedömning är att högskolorna inte har kontroll över lärarnas bisysslor, detta trots att det är över 20 år sedan riksdagen fattade beslut om undantaget.

Granskningen har visat att nästan alla högskolor uppfyller skyldigheten att informera lärarna om vilka regler som gäller för bisysslor och vilka skyldigheter och rättigheter lärarna har. Dock brister många konstnärliga högskolor i sin information, detta utan att informationen på något sätt kan anses vara mindre viktig på konstnärliga högskolor.

En bedömning av högskolornas anmälningsrutiner, såsom blanketternas utformning, regelbundenhet vid insamling samt krav på att samtliga lärare ska lämna uppgifter oavsett om de har bisysslor eller ej, visar att endast 10 av 26 granskade högskolor har rutiner som möjliggör kontroll över lärarnas bisysslor. Bland de högskolor som inte bedömts ha tillfredsställande rutiner återfinns både stora universitet och mindre högskolor. De konstnärliga högskolorna är överrepresenterade.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att det inte är tillräckligt att inrätta bra informations- och anmälningsrutiner för att ha kontroll, eftersom en jämförelse mellan lärarnas anmälningar och uppgifter i bolagsregistret visar att det finns risk för att lärare inte redovisar alla sina ämnesanknutna bisysslor. Riksrevisionen anser att det är allvarligt att bara ett fåtal av de granskade högskolorna på något sätt följer upp att högskolans centralt inrättade rutiner efterlevs i alla delar av organisationen. Högskolans ledning måste här ta sitt ansvar för att säkerställa att rutinerna efterlevs.

Enligt högskoleförordningen är lärosätena skyldiga att löpande dokumentera förekomsten av bisysslor. Knappt hälften av de granskade lärosätena uppfyllde detta krav. Detta innebär en begränsning av möjligheten till insyn för både allmänheten och statsmakterna.

²⁸ Bet.1985/86:UbU7 s.5, rskr.1985/86:35.

Högskoleverket har ingen aktuell överblick

Högskoleverkets tillsynsansvar över lärosätena omfattar även bisysslor. År 2001 publicerade Högskoleverket en tillsynsrapport angående bisysslor med kritiska iakttagelser angående högskolornas kontrollsystem. Resultatet nämndes även i Högskoleverkets årsredovisning för samma år. Högskoleverket skrev i rapporten att verket avsåg att följa upp vilka åtgärder högskolorna vidtagit med anledning av rapporten. Trots de allvarliga brister som uppmärksammades i rapporten har Högskoleverket ännu inte gjort någon systematisk uppföljning av den och saknar därmed aktuell överblick.

Regeringen har inte följt upp högskolornas kontroll

Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att högskolorna ska följa regelverket om bisysslor, detta trots att regeringen själv framhållit vikten av att högskolelärares FoU-undantag ska tillämpas på ett sätt som inte medför men för verksamheten samt att Högskoleverket 2001 rapporterade att det fanns brister i högskolornas kontroll av lärarnas bisysslor.

Regeringen har inte följt upp syftet med undantaget

Regeringen har inte heller följt upp i vilken utsträckning bisysslor faktiskt har bidragit till att stärka samverkan trots att detta var motivet till lärarnas FoU-undantag.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Högskoleverket att

- följa upp sin tillsynsrapport från 2001 om högskolelärares bisysslor i enlighet med vad verket tidigare aviserat.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- förtydliga för lärosätenas ledningar att de har ett ansvar för att bisysslor får en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte medför men för verksamheten inom högskolan,
- utvärdera i vilken utsträckning FoU-undantaget har lett till ökad samverkan.

Bilaga 1: Regelverket

I denna bilaga redovisas lag- och förordningstexter som reglerar anställdas bisysslor.

Lagen (1994:260) om offentlig anställning

7 § En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

7 a § Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §. (Lag 2001:1016).

7 b § En arbetstagare skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. (Lag 2001:1016).

7 c § En arbetsgivare skall besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering. (Lag 2001:1016).

7d § Ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen skall på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har. (Lag 2004:833).

3 kap. högskolelagen (1992:1434)

7 § En lärare vid en högskola får vid sidan av sin anställning som lärare ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde, om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan. En sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens arbete inom ramen för anställningen. I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i lagen (1994:260) om offentlig anställning. (Lag 1997:797).

4 kap. högskoleförordningen (1993:100)

31 § Högskolorna skall på lämpligt sätt informera sina lärare om vilka bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434). En högskola skall ge sina lärare råd vid bedömningen om en viss bisyssla är förenlig med den bestämmelsen. Om en lärare begär det, skall högskolan lämna skriftligt besked i en sådan fråga.

Av 7 a § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att en högskola på lämpligt sätt skall informera sina anställda om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

32 § En lärare är skyldig att hålla högskolan underrättad om de bisysslor som han eller hon har och som har anknytning till anställningens ämnesområde. Högskolan skall dokumentera underrättelserna. Dokumentationen skall hållas så ordnad att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har. (Förordning 1998:1003).

Bilaga 2: Högskolor granskade av den årliga revisionen

Uppsala universitet*
Lunds universitet
Göteborgs universitet*
Stockholms universitet*
Linköpings universitet
Karolinska institutet
Kungl. Tekniska högskolan
Sveriges lantbruksuniversitet*
Växjö universitet*
Örebro universitet*
Högskolan i Kalmar*
Blekinge tekniska högskola
Mälardalens högskola
Högskolan Dalarna*
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad*
Högskolan Kristianstad*
Högskolan i Skövde*
Gymnastik- och idrottshögskolan*
Södertörns högskola*
Danishögskolan*
Dramatiska institutet*
Konstfack*
Kungl. Konsthögskolan*
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Operahögskolan i Stockholm*

* Vid dessa högskolor har Riksrevisionen jämfört vad ett urval av lärare har anmält för bisysslor med information från Bolagsverkets bolagsregister.

Revisionspromemorior som i någon form kritiserade lärosätets hantering av bisysslor lämnades till 21 högskolor. Utöver detta fick 10 högskolor en muntlig avrapportering kring bristfällig hantering. Totalt avrapporterades således till 31 högskolor någon form av iakttagelse kring deras hantering och kontroll av lärares bisysslor avseende revisionsåret 2006.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?

- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?

- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador –
Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden –
Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen
- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se