

19/2011

STATSREVISORERNE



Beretning om forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold



19/2011

Beretning om forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2012

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Finansministeren, beskæftigelsesministeren og ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2013.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2011, som afgives i april 2013.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-388-2

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM FORVALTNINGEN AF EKSTERNE LEKTORERS OG UNDERVISINGSASSISTENTERS ANSÆTTELSESFORHOLD

Universiteterne har adgang til at ansætte eksterne lektorer og undervisningsassistenter i tidsbegrænsede stillinger. De studerende får derigennem mulighed for at få adgang til erhvervsrelevant praktisk viden, og universiteterne får lettere ved at planlægge undervisningen. Ansættelserne sker i deltidsstillinger som videnskabeligt personale uden pligt til forskning. I gennemsnit varetager disse personalegrupper ca. ¼ af universiteternes undervisning.

Omfanget af de eksterne lektorer og undervisningsassistents deltidsansættelse er fastsat ved forskellige timelofter på henholdsvis 100, 500 og 780 timer årligt. I mange tilfælde overholder universiteterne ikke timelofterne. Arbejdsmarkedets regler for tidsbegrænset ansættelse overholdes i flere tilfælde heller ikke, idet ansættelserne ofte forlænges mere end 2 gange.

Statsrevisorerne finder det mindre tilfredsstillende, at universiteterne i vid udstrækning ikke overholder reglerne for, hvordan eksterne lektorer og undervisningsassistenter skal ansættes, og hvor meget de må undervise.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at Styrelsen for Universiteter og Internationalisering, Uddannelsesministeriet og Finansministeriet ikke har sikret sig:

- at universiteterne overholder reglerne
- at reglerne er tidssvarende, administrerbare og fungerer efter hensigten.

Statsrevisorerne forventer, at Finansministeriet er opmærksom på disse problemstillinger ved kommende overenskomstforhandlinger.

Statsrevisorerne,
den 19. september 2012

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Universiteternes regeloverholdelse.....	9
	A. Efterlevelse af reglerne om arbejdsomfang for eksterne lektorer og undervisningsassistenter	9
	B. Efterlevelse af reglerne om tidsbegrænsede ansættelser for eksterne lektorer og undervisningsassistenter	12
	C. Universiteternes organisering af forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold	13
IV.	Reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelses- forhold.....	16
	A. Entydige og klare regler for eksterne lektorer og undervisnings- assistenteres ansættelsesforhold	16
	B. Regler, der understøtter en effektiv forvaltning af eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold	19
	Bilag 1. Ordliste.....	22

Beretningen vedrører finanslovens § 7. Finansministeriet, § 17. Beskæftigelsesministeriet og § 19. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Finansministeriet:

Thor Pedersen: november 2001 - november 2007
Lars Løkke Rasmussen: november 2007 - april 2009
Claus Hjort Frederiksen: april 2009 - oktober 2011
Bjarne Corydon: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Beskæftigelsesministeriet:

Claus Hjort Frederiksen: november 2001 - april 2009
Inger Støjberg: april 2009 - oktober 2011
Mette Frederiksen: oktober 2011 -

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre for Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser:

Helge Sander: november 2001 - februar 2010
Charlotte Sahl-Madsen: februar 2010 - oktober 2011
Morten Østergaard: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på eget initiativ i oktober 2011.

Eksterne lektorer og undervisningsassistenter er deltidsansat videnskabeligt personale uden forskningsforpligtelse. De varetager ca. en fjerdedel af den samlede undervisning på universiteterne, dog er der stor variation mellem hovedområderne. I undervisningsåret 2010/2011 var der ansat ca. 6.900 eksterne lektorer og undervisningsassistenter på universiteterne.

Eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold er reguleret i en række regelsæt, der bl.a. indeholder begrænsninger i forhold til ansættelsens længde og arbejdsomfanget. Rigsrevisionen er på baggrund af tidligere undersøgelser blevet bekendt med, at reglerne i flere tilfælde ikke efterleves, og at området er administrativt tungt.

2. Eksterne lektorer og undervisningsassistenter er ansat til at varetage undervisningsopgaver i tidsbegrænsede stillinger på universiteterne. Eksterne lektorer og undervisningsassistenter er særlige stillingskategorier, som universiteterne kan anvende, hvor der ikke er behov for forskningsbaseret undervisning. De anvendes dels for at inddrage viden fra fagenes praksisfelter, dels for at give universiteterne en større fleksibilitet i forhold til at få varetaget undervisningsopgaver og imødekomme udsving i antallet af studenter på et givent fag.

3. Undersøgelsen vedrører Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (herefter Uddannelsesministeriet) og universiteterne.

Finansministeriet er den primære regeludsteder på området. Ministeriet fastsætter løn- og ansættelsesvilkår for undervisningsassistenter efter drøftelser med Centralorganisationernes Fællesudvalg og aftaler løn- og ansættelsesvilkår for eksterne lektorer med Akademiernes Centralorganisation.

Folketinget har vedtaget loven om tidsbegrænset ansættelse, der er fremsat af beskæftigelsesministeren.

Uddannelsesministeriet har pligt til at føre tilsyn med universiteterne. Tilsynsforpligtelsen er delegeret til Styrelsen for Universiteter og Internationalisering.

Universiteterne er ansættelsesmyndighed for eksterne lektorer og undervisningsassistenter og varetager den løbende forvaltning af ansættelsesforholdet.

Universiteterne anvender ca. 300-350 mio. kr. årligt på aflønning af eksterne lektorer og undervisningsassistenter.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om eksterne lektorer og undervisningsassistents ansættelsesforhold forvaltes tilfredsstillende. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Efterlever universiteterne de gældende regler for eksterne lektorer og undervisningsassistents ansættelse og arbejdsomfang?
- Understøtter reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistents ansættelsesforhold en effektiv forvaltning?

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Det er Rigsrevisionens vurdering, at eksterne lektorer og undervisningsassistents ansættelsesforhold ikke forvaltes helt tilfredsstillende.

Universiteterne har i flere tilfælde ikke efterlevet reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistents ansættelse og arbejdsomfang.

Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Styrelsen for Universiteter og Internationalisering følger op på universiteternes forvaltning af området.

Muligheden for at ansætte eksterne lektorer og undervisningsassistenter giver universiteterne fleksibilitet i planlægningen af undervisningen.

Reglerne om minimums- og maksimumstimer skaber dog ekstra administration på universiteterne i forbindelse med anvendelsen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter.

Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Finansministeriet, når ministeriet indgår overenskomster, arbejder på at sikre, at reglerne understøtter en effektiv forvaltning af eksterne lektorer og undervisningsassistents ansættelsesforhold.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Efterlever universiteterne de gældende regler for eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelse og arbejdsomfang?

Universiteterne fornyer i flere tilfælde eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold mere end 2 gange. Universiteterne – bortset fra ét – har etableret en praksis med at ansætte eksterne lektorer eller undervisningsassistenter i samme stilling, hvis de har holdt pause i 1 semester efter 3. tidsbegrænsede ansættelse. Dette er ikke i overensstemmelse med loven om tidsbegrænset ansættelse, da der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering.

Universiteterne overholder generelt ikke bestemmelserne om, at eksterne lektorer har krav på betaling for min. 100 timer årligt, og at den forhandlingsberettigede organisation skal orienteres, når en ekstern lektor arbejder mere end 500 timer årligt.

Universiteterne har i flere tilfælde overtrådt bestemmelserne om, at eksterne lektorer og undervisningsassistenter ikke må arbejde mere end 780 timer årligt.

Der er generelt etableret en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem de relevante enheder på universiteterne i forhold til forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold.

Universiteterne har dog ikke på alle områder etableret interne kontroller, der understøtter, at reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter overholdes.

Understøtter reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold en effektiv forvaltning?

De bestemmelser, der regulerer eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold – herunder bestemmelser om arbejdsomfang og aflønning – er generelt klare og entydige.

Reglerne om minimums- og maksimumstimer indebærer væsentlige administrationsomkostninger. Dette skyldes bl.a., at universiteterne både i planlægningen af undervisningen og løbende i undervisningsåret skal tage højde for disse regler.

Reglerne om maksimumstimer skal ifølge Uddannelsesministeriet medvirke til at sikre, at der udbydes forskningsbaseret undervisning af ansatte i videnskabelige hovedstillinger på universiteterne. Reglerne er imidlertid ikke et effektivt redskab til at sikre dette.

II. Indledning

A. Baggrund

5. Denne beretning handler om forvaltningen af eksterne lektors og undervisningsassistents ansættelsesforhold.

Eksterne lektorer og undervisningsassistenter er ansat i tidsbegrænsede stillinger på universiteterne, hvor de varetager undervisningsopgaver. De anvendes dels for at inddrage viden fra fagenes praksisfelter, dels for at give universiteterne en større fleksibilitet i forhold til at få varetaget undervisningsopgaver og imødekomme udsving i antallet af studenter på et givent fag.

Stillingerne som ekstern lektor og undervisningsassistent er ikke en del af hovedstillingerne på universiteterne, som adjunkt, lektor og professor er. Hovedstillingerne er karakteriseret ved at omfatte både forskning og forskningsbaseret undervisning. Hovedindholdet i stillingen som ekstern lektor og undervisningsassistent fremgår af boks 1.

Tidsbegrænset ansættelse

Det fremgår af "Cirkulære om aftale om eksterne lektorer ved universiteter m.fl. under Undervisningsministeriet", at ansættelse som ekstern lektor normalt sker for 3 år ad gangen. I særlige tilfælde kan ansættelse ske for en kortere periode.

Det fremgår af "Notat om stillingsstruktur 2007 for videnskabeligt personale ved universiteterne", at undervisningsassistenter ansættes for en periode på op til 3 år.

BOKS 1. HOVEDINDHOLDET I STILLINGEN SOM EKSTERN LEKTOR OG UNDERVISNINGSSASSISTENT

Hovedindholdet i stillingen som ekstern lektor er at give forelæsninger og anden selvstændig undervisning på højt niveau, at udarbejde og rette opgaver til undervisning og skriftlige eksaminer samt at eksaminere. Kvalifikationskravet er kandidatniveau og yderligere kvalifikationer på højt niveau, fx særlige specialer eller praksiserfaring opnået gennem ansættelse inden for fagets praksisområde. De eksterne lektorer vil typisk have en vis erhvervs erfaring ud over deres akademiske kvalifikationer. De har typisk sideløbende med deres ansættelse som ekstern lektor et hovederhverv i relation til det fag, de ansættes til at undervise i. Formålet med stillingen er at give universiteterne mulighed for at ansætte undervisere med relevant praksiserfaring eller særlige kvalifikationer på højt niveau.

Hovedindholdet i stillingen som undervisningsassistent er selvstændigt at varetage undervisningsopgaver – normalt af elementær karakter – eller undervisning, der supplerer undervisning, som varetages på adjunkt-, lektor- eller professorniveau. Undervisningsassistenten skal have særlig tilladelse til at fungere som eksaminator. Kvalifikationskravet er kandidatniveau.

6. Både eksterne lektorer og undervisningsassistenter aflønnes for deres undervisning med en centralt fastsat løn, der dækker selve undervisningen samt forberedelsestiden, jf. boks 2. Derudover kan universiteterne selv fastsætte timenormer for vejledning, eksamination, opgaveretning mv.

BOKS 2. EKSTERNE LEKTORERS OG UNDERVISNINGSSASSISTENTERS TIMELØN

Eksterne lektorer aflønnes med 250,23 kr. pr. time (april 2012-niveau). Med en forberedelsesnorm på 2½ time pr. undervisningstime bliver den samlede aflønning pr. undervisningstime 875,81 kr.

Undervisningsassistenter aflønnes med 229,91 kr. pr. time (april 2012-niveau). Med en forberedelsesnorm på 1½ time pr. undervisningstime bliver den samlede aflønning pr. undervisningstime 574,77 kr.

7. Universiteterne udbetalte 327 mio. kr. til eksterne lektorer og undervisningsassistenter i undervisningsåret 2010/2011, hvoraf aflønningen af eksterne lektorer udgjorde 228 mio. kr.

8. På universiteterne varetages undervisningen både af ansatte i videnskabelige hovedstillinger og af deltidsansat videnskabeligt personale. Eksterne lektorer og undervisningsassistenter udgør langt størstedelen af det deltidsansatte videnskabelige personale. Tabel 1 viser andelen af undervisningen på universiteterne, der varetages af deltidsansat videnskabeligt personale.

Tabel 1. Andel af undervisningen på universiteterne, der varetages af deltidsansat videnskabeligt personale i 2010 – fordelt på hovedområder

Humaniora	Samfundsvidenskab	Teknisk videnskab/ naturvidenskab	Sundhedsvidenskab	I alt
25 %	38 %	13 %	36 % ¹⁾	26 %

¹⁾ Omfatter også eksterne kliniske lektorer, der ikke ind går i Rigsrevisionens undersøgelse.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danske Universiteters statistiske beredskab, 2010.

Det fremgår af tabel 1, at det deltidsansatte videnskabelige personale varetager 26 % af undervisningen på universiteterne, men at der er stor variation mellem hovedområderne. Fx varetages 38 % af undervisningen på samfundsvidenskab af deltidsansat videnskabeligt personale, mens 13 % af undervisningen på teknisk videnskab/naturvidenskab varetages af deltidsansat videnskabeligt personale.

9. Tabel 2 viser antallet af eksterne lektorer og undervisningsassistenter på universiteterne og deres gennemsnitlige timetal.

Tabel 2. Antal ansættelser og gennemsnitligt timetal for eksterne lektorer og undervisningsassistenter i undervisningsåret 2010/2011 – fordelt på universiteter

	Antal eksterne lektorer (EL)	Gennem- snitligt timetal	Antal undervisnings- assistenter (UA)	Gennem- snitligt timetal	I alt (EL+UA)
Aarhus Universitet	1.370	132	826	103	2.196
Aalborg Universitet	356	239	192	186	548
Copenhagen Business School	421	374	409	156	830
Danmarks Tekniske Universitet	108	343	181	138	289
IT-Universitetet	86	291	19	38	105
Københavns Universitet	916	191	1.106	102	2.022
Roskilde Universitet	200	351	58	303	258
Syddansk Universitet	404	228	245	184	649
I alt	3.861	213	3.036	127	6.897

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Statens Lønssystem.

Det fremgår af tabel 2, at der i alt var ansat 6.897 eksterne lektorer og undervisningsassistenter i undervisningsåret 2010/2011. De eksterne lektorer blev i gennemsnit aflønnet for 213 timer, mens undervisningsassistenterne i gennemsnit blev aflønnet for 127 timer. Der er stor variation i, hvor mange timer universiteterne anvender deres eksterne lektorer og undervisningsassistenter. På Copenhagen Business School blev de eksterne lektorer i gennemsnit anvendt 374 timer om året, mens de på Aarhus Universitet i gennemsnit blev anvendt 132 timer om året. Undervisningsassistenterne på Roskilde Universitet blev i gennemsnit anvendt 303 timer årligt, mens IT-Universitetet kun i gennemsnit anvendte undervisningsassistenter 38 timer årligt.

Regelgrundlaget

10. Eksterne lekturers og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold og aflønning er reguleret i en række forskellige regelsæt, jf. boks 3.

BOKS 3. REGELGRUNDLAG

"Cirkulære om timelønnet undervisning samt cirkulære om censorvederlag" (Perst. nr. 004-01) af 2001 (herefter timelønscirkulæret) er fastsat af Finansministeriet efter drøftelser med Centralorganisationernes Fællesudvalg.

"Cirkulære om aftale om eksterne lektorer ved universiteter m.fl. under Undervisningsministeriet" (Perst. nr. 006-01) af 2001 (herefter aftale om eksterne lektorer), indeholder en aftale om eksterne lektors løn og ansættelsesforhold, der er indgået mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation.

"Cirkulære om stillingsstruktur for videnskabeligt personale ved universiteter" (Perst. nr. 055-07) af 2007 (herefter stillingsstrukturen) er en aftale mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation.

"Notat om stillingsstruktur 2007 for videnskabeligt personale ved universiteterne" (herefter notat om stillingsstruktur) er optrykt i stillingsstrukturen. Notatet er fastsat af Uddannelsesministeriet efter drøftelser med Akademikernes Centralorganisation.

"Lovbekendtgørelse nr. 370 af 28. maj 2003 om tidsbegrænset ansættelse" (herefter lov om tidsbegrænset ansættelse) er vedtaget af Folketinget som gennemførelse af direktiv 1999/70 om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse. Lovforslaget er fremsat af beskæftigelsesministeren. Der er sket en ændring af loven i 2008, der ikke har betydning for undersøgelsen.

Aftalen om eksterne lektorer definerer rammerne for stillingen som ekstern lektor, mens timelønscirkulæret definerer rammerne for stillingen som undervisningsassistent. Notatet om stillingsstruktur fastsætter kvalifikationskrav og stillingsindhold for stillingerne som ekstern lektor og undervisningsassistent. Loven om tidsbegrænset ansættelse fastsætter, hvor mange på hinanden følgende tidsbegrænsede ansættelsesforhold eksterne lektorer og undervisningsassistenter kan have på universiteterne.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

11. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om eksterne lektors og undervisningsassistents ansættelsesforhold forvaltes tilfredsstillende. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Efterlever universiteterne de gældende regler for eksterne lektors og undervisningsassistents ansættelse og arbejdsomfang?
- Understøtter reglerne for eksterne lektors og undervisningsassistents ansættelsesforhold en effektiv forvaltning?

Afgrænsning og metode

Periode

12. Undersøgelsen omfatter 3 forskellige perioder, og det er undersøgt:

- om universiteterne efterlever loven om tidsbegrænset ansættelse fra juni 2003, hvor loven trådte i kraft
- om arbejdsomfanget er holdt inden for de cirkulærebestemte timegrænser, og om der er udbetalt korrekt løn i undervisningsåret 2010/2011
- om reglerne understøtter en effektiv forvaltning fra januar 2001, hvor aftalen om eksterne lektorer og timelønscirkulæret trådte i kraft.

Universiteter

13. Undersøgelsen er afgrænset til Aalborg Universitet, Copenhagen Business School, Danmarks Tekniske Universitet, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet og Det Humanistiske Fakultet) samt Syddansk Universitet.

Ved Københavns Universitet har undersøgelsen kun omfattet Det Juridiske Fakultet og Det Humanistiske Fakultet, der begge er organiseret med egen personaleafdeling.

Aarhus Universitet, IT-Universitetet og Roskilde Universitet indgår ikke i undersøgelsen. Aarhus Universitet er fravalgt, fordi det har gennemgået en større organisationsændring, mens IT-Universitetet og Roskilde Universitet er fravalgt, fordi de anvender færrest eksterne lektorer og undervisningsassistenter.

I alt omfatter undersøgelsen ca. halvdelen af alle ansatte eksterne lektorer og undervisningsassistenter på universiteterne i undervisningsåret 2010/2011.

Metode

14. Undersøgelsen bygger på en juridisk-kritisk gennemgang af reglerne og interviews med Beskæftigelsesministeriet, Moderniseringsstyrelsen, Styrelsen for Universiteter og Internationalisering og de udvalgte universiteter om tolkning og administration af reglerne.

Rigsrevisionen har gennemgået korrespondancen mellem universiteterne og Styrelsen for Universiteter og Internationalisering fra 2001 til undersøgelsens afslutning. Derudover har Rigsrevisionen besøgt universiteterne og afholdt interviews med det tekniske og administrative personale samt foretaget dokumentgennemgang for at undersøge, om universiteterne har etableret forretningsgange med en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem de relevante enheder og interne kontroller, der understøtter regeloverholdelse.

15. Undersøgelsen bygger desuden på en stikprøvevis gennemgang af personalesager og analyser af data fra Statens Lønssystem for alle eksterne lektorer og undervisningsassistenter på de udvalgte universiteter, jf. boks 4.

Statens Lønssystem anvendes til at beregne og anwise løn til langt den overvejende del af de statslige lønmodtagere.

BOKS 4. STIKPRØVER

Der er udtaget 3 forskellige stikprøver, der omfatter knap 300 personalesager.

Personalesager på 10 tilfældigt udvalgte eksterne lektorer og 10 undervisningsassistenter fra hvert af universiteterne (i alt 120 sager) blev kontrolleret for den udbetalte løn, medarbejderens formelle kvalifikationer og ansættelsesperioden.

Personalesager på 10 eksterne lektorer og 10 undervisningsassistenter fra hvert af universiteterne, der som minimum havde været ansat siden juni 2003 (i alt 120 sager) blev gennemgået for at kontrollere antal fornyelser i tidsbegrænsede stillinger. I de tilfælde, hvor der ikke var nok medarbejdere, der opfyldte denne betingelse, blev dem med længst anciennitet udvalgt.

Personalesager på de 10 eksterne lektorer fra hvert af universiteterne, der havde fået mest udbetalt i løn i undervisningsåret 2010/2011 og min. for 500 timer (i alt knap 60 sager), blev gennemgået for at se, om bestemmelsen i aftalen om eksterne lektorer om, at den faglige organisation skal orienteres ved mere end 500 arbejdstimer årligt, blev overholdt. I de tilfælde, hvor der ikke var nok medarbejdere, der opfyldte denne betingelse, blev der udvalgt færre.

Alle lønudbetalinger til eksterne lektorer, der har været ansat i hele undervisningsåret 2010/2011, er analyseret for at undersøge, om reglen om aflønning for min. 100 arbejdstimer overholdes.

Alle lønudbetalinger til eksterne lektorer og undervisningsassistenter i undervisningsåret 2010/2011 er analyseret for at undersøge, om reglen om aflønning for maks. 780 arbejdstimer årligt overholdes.

16. Beretningen har i udkast været forelagt Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Uddannelsesministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

17. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Universiteternes regeloverholdelse

Universiteterne fornyer i flere tilfælde eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold mere end 2 gange. Universiteterne – bortset fra ét – har etableret en praksis med at ansætte eksterne lektorer eller undervisningsassistenter i samme stilling, hvis de har holdt pause i 1 semester efter 3. tidsbegrænsede ansættelse. Dette er ikke i overensstemmelse med loven om tidsbegrænset ansættelse, da der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering.

Universiteterne overholder generelt ikke bestemmelserne om, at eksterne lektorer har krav på betaling for min. 100 timer årligt, og at den forhandlingsberettigede organisation skal orienteres, når en ekstern lektor arbejder mere end 500 timer årligt.

Universiteterne har i flere tilfælde overtrådt bestemmelserne om, at eksterne lektorer og undervisningsassistenter ikke må arbejde mere end 780 timer årligt.

Der er generelt etableret en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem de relevante enheder på universiteterne i forhold til forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold.

Universiteterne har dog ikke på alle områder etableret interne kontroller, der understøtter, at reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter overholdes.

18. I dette kapitel undersøges det, om universiteterne overholder reglerne for flere samtidige ansættelser og efterlever de gældende regler for ansættelse og arbejdsomfang i forhold til eksterne lektorer og undervisningsassistenter. Derudover undersøges det, om universiteterne har etableret forretningsgang, der understøtter, at reglerne efterleves.

A. Efterlevelse af reglerne om arbejdsomfang for eksterne lektorer og undervisningsassistenter

19. Rigsrevisionens undersøgelse af, om universiteterne efterlever reglerne om arbejdsomfang for eksterne lektorer og undervisningsassistenter, har vist følgende:

- Universiteterne udbetaler i de fleste tilfælde ikke løn for 100 timer til eksterne lektorer, der har arbejdet mindre end 100 timer. Universiteterne har i 129 tilfælde i undervisningsåret 2010/2011 udbetalt løn for mindre end 100 timer til eksterne lektorer, der har været ansat hele undervisningsåret.
- Universiteterne – bortset fra ét – har i undervisningsåret 2010/2011 ikke haft en praksis med at orientere den forhandlingsberettigede organisation, når en ekstern lektor arbejdede mere end 500 timer.

- Universiteterne har i 74 tilfælde i undervisningsåret 2010/2011 udbetalt løn for mere end 780 timer til eksterne lektorer.
- Universiteterne har i 15 tilfælde i undervisningsåret 2010/2011 udbetalt løn for mere end 780 timer til undervisningsassistenter.

20. Boks 5 beskriver reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenters arbejdsomfang.

BOKS 5. REGLER FOR ARBEJDSOMFANG

Ifølge aftalen om eksterne lektorer har eksterne lektorer krav på betaling for min. 100 arbejdstimer årligt. Reglen betyder, at hvis en ekstern lektor har haft mindre end 100 arbejdstimer på et undervisningsår, er universitetet forpligtet til at udbetale løn op til 100 timer.

Finansministeriet har oplyst, at det ikke er muligt at indgå aftaler mellem universitetet og den eksterne lektor om at fravige dette krav.

Det fremgår videre af aftalen, at det samlede årlige timetal for eksterne lektorer ikke må overstige 500 arbejdstimer. Der gives dog mulighed for, hvis det af hensyn til undervisningens tilrettelæggelse eller gennemførelse er nødvendigt, at timetallet kan udgøre op til 780 timer årligt. I tilfælde af, at de 500 timer overskrides, skal universitetet orientere den forhandlingsberettigede organisation herom. Orienteringen skal indeholde en begrundelse.

Det fremgår af timelønscirkulæret, at det samlede årlige timetal for undervisningsassistenter ikke må overstige 780 arbejdstimer.

100-timers reglen

21. Analyser af data fra Statens Lønssystem viser, at universiteterne i 129 tilfælde i undervisningsåret 2010/2011 har udbetalt løn for mindre end 100 timer til eksterne lektorer, der har været ansat hele undervisningsåret. Heraf har Københavns Universitets juridiske fakultet i 74 tilfælde ikke udbetalt løn for min. 100 timer til sine eksterne lektorer.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at det er en regel, som universiteterne generelt ikke har fokus på.

Der er kun i enkelte tilfælde foretaget en efterregulering i lønnen, hvor der udbetales løn for de resterende timer op til 100 timer.

500-timers reglen

22. Københavns Universitets humanistiske fakultet, Syddansk Universitet, Copenhagen Business School, Aalborg Universitet og Danmarks Tekniske Universitet har i undervisningsåret 2010/2011 kun i enkelte tilfælde orienteret den forhandlingsberettigede organisation, når en ekstern lektor har arbejdet mere end 500 timer.

Analyser af data fra Statens Lønssystem viser, at der samlet set har været ca. 250 eksterne lektorer på universiteterne, der i undervisningsåret 2010/2011 har arbejdet mere end 500 timer.

Københavns Universitets juridiske fakultet oplyser, at den faglige organisation altid orienteres, når en ekstern lektor har mere end 500 arbejdstimer på et år. Der har i undervisningsåret 2010/2011, som Rigsrevisionens undersøgelse omfatter, ikke været eksterne lektorer med mere end 500 arbejdstimer på fakultetet.

780-timers reglen

23. På universiteterne er der i alt fundet 74 tilfælde, hvor de eksterne lektorer har fået udbetalt løn for mere end 780 timer i undervisningsåret 2010/2011.

Copenhagen Business School har gennemgået de eksterne lektorer arbejdstimer i forbindelse med en generel opstramning af administrationen på området. Gennemgangen viste, at der i undervisningsåret 2010/2011 er udbetalt løn for mere end 780 timer til 58 eksterne lektorer. Copenhagen Business School anfører som en årsag til de mange overskridelser, at der har været en forholdsmæssig stor vækst i antallet af studerende, og at dette især på nogle fag har nødvendiggjort en øget anvendelse af eksterne lektorer. Fra undervisningsåret 2011/2012 er der iværksat tiltag, så fremtidig fejladministration kan undgås. Copenhagen Business School har oplyst, at det på kort sigt vil være vanskeligt helt at undgå overskridelser af timeloftet, da det vil medføre, at visse fag ikke kan udbydes.

24. I undervisningsåret 2010/2011 har universiteterne i 15 tilfælde udbetalt løn for mere end 780 timer til deres undervisningsassistenter.

Lønudbetaling

25. Rigsrevisionens gennemgang af de 120 sager for eksterne lektorer og undervisningsassistenter viser, at der foreligger dokumentation for den udbetalte løn. Gennemgangen viser desuden, at der er overensstemmelse mellem de erlagte timer og den udbetalte løn.

Flere samtidige ansættelser

26. Rigsrevisionen har gennemgået ansættelserne for alle eksterne lektorer og undervisningsassistenter, der har haft mere end én stilling på samme universitet, for at undersøge, om universiteterne overholder reglerne for flere samtidige ansættelser, jf. boks 6, som beskriver reglerne for flere samtidige ansættelser.

BOKS 6. REGLER FOR FLERE SAMTIDIGE ANSÆTTELSE

Det fremgår af aftalen om eksterne lektorer, at ingen kan være ansat i en videnskabelig hovedstilling og på samme tid være ansat som ekstern lektor ved samme universitet.

Det fremgår af timelønscirkulæret, at ansatte i ledende stillinger uden højeste tjenestetid ikke vil kunne honoreres efter timelønscirkulæret for undervisning ved egen institution. Desuden kan cirkulæret normalt ikke benyttes til aflønning af fastansatte læreres merarbejde ved samme institution.

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at universiteterne – bortset fra ét – overholder reglerne for flere samtidige ansættelser for eksterne lektorer og undervisningsassistenter.

Ved hele Københavns Universitet er der fundet 4 eksempler, hvor en medarbejder både har været ansat i en videnskabelig hovedstilling og som ekstern lektor eller undervisningsassistent.

Københavns Universitet har oplyst, at der vil blive rettet op på de 4 forhold, og at der fremover vil blive etableret forretningsgange, der kan sikre, at den samme person ikke har flere samtidige ansættelsesforhold på universitetet.

B. Efterlevelse af reglerne om tidsbegrænsede ansættelser for eksterne lektorer og undervisningsassistenter

27. Rigsrevisionens undersøgelse af, om universiteterne efterlever reglerne i loven om tidsbegrænset ansættelse i forhold til eksterne lektorer og undervisningsassistenter, har vist følgende:

- På universiteterne – bortset fra ét – har der været etableret en praksis med at ansætte eksterne lektorer eller undervisningsassistenter i samme stilling, hvis blot de har holdt 1 semesters pause efter 3. tidsbegrænsede ansættelse.
- Den stikprøvevise gennemgang viste, at eksterne lektorer i 22 ud af 53 tilfælde (42 %) blev ansat i samme stilling i forlængelse af den 3. tidsbegrænsede ansættelse.
- Den stikprøvevise gennemgang viste, at undervisningsassistenter i 9 ud af 46 tilfælde (20 %) blev ansat i samme stilling i forlængelse af den 3. tidsbegrænsede ansættelse.

28. Boks 7 beskriver loven om tidsbegrænset ansættelse for eksterne lektorer og undervisningsassistenter.

BOKS 7. LOV OM TIDSBEGRÆNSET ANSÆTTELSE

Eksterne lektorer og undervisningsassistenter er ansat i tidsbegrænsede stillinger og er dermed omfattet af loven om tidsbegrænset ansættelse. Loven om tidsbegrænset ansættelse gælder for hele arbejdsmarkedet.

Hovedreglen i lovens § 5 er, at tidsbegrænsede ansættelser kun kan fornyes, hvis fornyelsen er begrundet i objektive forhold.

En undtagelse fra hovedreglen er lovens § 5, stk. 2. Her undtages ansatte, der er beskæftiget med undervisnings- og forskningsvirksomhed ved statslige institutioner og selvejende institutioner, der overvejende er finansieret af tilskud fra staten.

Deres ansættelser må kun forlænges 2 gange, hvilket vil sige, at eksterne lektorer og undervisningsassistenter maksimalt må ansættes 3 gange i træk i samme tidsbegrænsede stilling.

Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Universiteter og Internationalisering har oplyst, at følgende forhold skal overvejes ved en ny ansættelse efter udløbet af den 3. ansættelsesperiode:

- indholdet i den nye ansættelse
- tidsforløbet mellem de 2 ansættelser
- om ansættelsen – på trods af sit nye indhold og/eller tidsforløbet mellem de 2 ansættelser – kan betragtes som et forsøg på at omgå reglerne.

Derudover har Beskæftigelsesministeriet og Styrelsen for Universiteter og Internationalisering oplyst, at der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering, hvilket betyder, at det ikke er i overensstemmelse med reglerne at operere med en praksis om, at det er tilstrækkeligt med fx 1 semesters pause efter udløbet af den 3. tidsbegrænsede ansættelsesperiode for derefter at blive ansat i samme stilling.

29. Københavns Universitets juridiske fakultet og humanistiske fakultet, Syddansk Universitet, Copenhagen Business School og Aalborg Universitet har en administrativ praksis, hvor 1 semesters pause i et ansættelsesforhold "nulstiller" antallet af tidsbegrænsede ansættelser. Efter 1 semesters pause i ansættelsesforholdet ansætter universitetet således en ekstern lektor eller undervisningsassistent for 3 nye tidsbegrænsede perioder i den samme stilling.

Copenhagen Business School har i efteråret 2011 stoppet denne praksis efter en drøftelse med Styrelsen for Universiteter og Internationalisering. Danmarks Tekniske Universitet har ikke etableret denne praksis.

30. Gennemgangen af 53 personalesager på eksterne lektorer med lang anciennitet viste, at alle de undersøgte universiteter havde foretaget nye tidsbegrænsede ansættelser af eksterne lektorer efter udløbet af den 3. ansættelsesperiode.

I 22 af de undersøgte sager var genansættelserne sket i strid med reglerne. Heraf var der i 8 tilfælde sket en 4. ansættelse i samme stilling efter 1 semesters pause. I 14 tilfælde var der sket en 4. ansættelse i umiddelbar forlængelse af den 3. tidsbegrænsede ansættelse.

31. Gennemgangen af 46 personalesager på undervisningsassistenter med lang anciennitet viste, at Aalborg Universitet, Copenhagen Business School og Københavns Universitet i alt havde 9 genansættelser i strid med reglerne.

Heraf var der i 4 tilfælde sket en 4. ansættelse i samme stilling efter 1 semesters pause. I 5 tilfælde var der sket en 4. ansættelse i umiddelbar forlængelse af den 3. tidsbegrænsede ansættelse.

32. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at universiteterne i over halvdelen af de tilfælde, hvor der er sket for mange genansættelser, ikke har fulgt deres interne praksis med 1 semesters pause, men har genansat i umiddelbar forlængelse af den 3. tidsbegrænsede ansættelse.

C. Universiteternes organisering af forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold

33. Rigsrevisionens undersøgelse af universiteternes organisering af forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold har vist følgende:

- Der er generelt etableret en klar opgave- og ansvarsfordeling mellem de relevante enheder på universiteterne i forhold til administrationen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold. Det er med til at skabe klarhed over, hvem der har ansvaret for de forskellige elementer i forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold.
- Universiteterne har ikke på alle områder etableret interne kontroller, der understøtter, at reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelse og arbejdsomfang overholdes. Manglende kontrolprocedurer gør sig særligt gældende i forhold til reglerne om minimumsbetaling af eksterne lektorer og orientering af den forhandlingsberedte organisation og i forhold til undervisningsassistenter arbejdsomfang.

34. Boks 8 indeholder en beskrivelse af universiteternes organisering af forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter.

BOKS 8. ORGANISERING

Universiteterne har organiseret forvaltningen af eksterne lektorer og undervisningsassistenter, så nogle opgaver varetages decentralt på det enkelte institut eller studie, mens andre opgaver varetages af en central personaleenhed.

På Københavns Universitet er administrationen delt mellem en central personaleenhed, der dækker hele universitetet, en personaleenhed på hvert fakultet samt mindre personaleenheder på de enkelte institutter eller studier. Den centrale personaleenhed udarbejder generelle vejledninger og skabeloner, men indgår ikke i den løbende forvaltning af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold. Således svarer fakultetsniveauet på Københavns Universitet – i forhold til opgavevaretagelsen – i høj grad til det centrale niveau på de øvrige universiteter, der indgår i undersøgelsen.

På Aalborg Universitet, Copenhagen Business School, Danmarks Tekniske Universitet og Syddansk Universitet varetages de fleste personaleadministrative opgaver af en central personaleenhed – herunder udfærdigelse af ansættelseskontrakt, timeindplacering, journalisering mv.

På Københavns Universitets juridiske fakultet varetages disse opgaver af personaleenheden på fakultetet, mens de på Københavns Universitets humanistiske fakultet varetages af de enkelte institutter.

På nogle af universiteterne foretages selve rekrutteringen på institutniveau eller fakultetsniveau, mens rekrutteringen på andre universiteter er delegeret til enkelte studier eller fag. Herfra meldes der ind til den centrale personaleenhed med ønske om ansættelse af en ekstern lektor eller undervisningsassistent, hvorefter personaleenheden varetager den videre proces.

Universiteterne er organiseret med én central løn enhed, der indtaster løn i Statens Lønssystem. Løn enheden er de fleste steder organisatorisk tæt forbundet med den centrale personaleenhed. Størstedelen af lønordrerne går via den centrale personaleenhed til løn enheden. I forbindelse med aflønning af undervisningsassistenter går lønordrer dog oftest direkte fra de decentrale enheder til løn enheden.

Institut

Decentral enhed på et universitet, der danner rammen om undervisning og forskning.

35. På universiteterne er der etableret procedurer, der skal sikre kontrol med, hvor mange tidsbegrænsede ansættelser den enkelte medarbejder har haft. Kontrollen er baseret på en gennemgang af den pågældende medarbejders personalesag og ansættelsesforhold. Kontrollen gennemføres i forbindelse med fornyelser af tidsbegrænsede ansættelser og varetages i de fleste tilfælde af den centrale personaleenhed.

Til trods for, at universiteterne har etableret denne kontrol, har alle universiteter foretaget genansættelser i strid med loven om tidsbegrænset ansættelse. Det kan dels skyldes, at universiteterne ikke i alle tilfælde har fulgt deres egne forretningsgange, dels at universiteterne ikke har været klar over, at deres praksis har været i uoverensstemmelse med reglerne.

36. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der på de fleste universiteter ikke er etableret en fyldestgørende kontrol af, om eksterne lektorer aflønnes for min. 100 arbejdstimer årligt.

På Aalborg Universitet og på Københavns Universitets juridiske fakultet foretages der ingen kontrol af, om reglen overholdes. På Københavns Universitets humanistiske fakultet og på de øvrige universiteter er det op til det enkelte institut eller studie at sikre, at den eksterne lektor aflønnes for min. 100 arbejdstimer årligt.

37. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der kun på Københavns Universitets juridiske fakultet er etableret en arbejdsgang, der sikrer, at universitetet orienterer den forhandlingsberettigede organisation, når en ekstern lektor forventes at arbejde mere end 500 timer på et år. På de øvrige universiteter har reglen været ignoreret i undersøgelsesperioden, hvorfor der ikke er etableret kontrolprocedurer og kun i enkelte tilfælde er sket en orientering.

38. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at alle universiteter har etableret kontrolprocedurer, der skal sikre, at det samlede timetal for eksterne lektorer ikke overstiger 780 arbejdstimer årligt. Kontrollerne er organiseret forskelligt på universiteterne.

På Aalborg Universitet og Syddansk Universitet kontrolleres timetallet af den centrale personaleenhed.

På Københavns Universitets juridiske fakultet foretages kontrollen af fakultetets personaleenhed, og det er således muligt at kontrollere det samlede antal timer på tværs af de forskellige juridiske fag, men det er ikke muligt at kontrollere, om de eksterne lektorer underviser andre steder på Københavns Universitet.

På Københavns Universitets humanistiske fakultet, Danmarks Tekniske Universitet og Copenhagen Business School foretages kontrollen af timeloftet for eksterne lektorer på de enkelte institutter. Her er det således muligt at kontrollere det samlede antal timer på tværs af institutternes fag, men det er ikke muligt at kontrollere, om de eksterne lektorer underviser på andre institutter. På Copenhagen Business School er der i løbet af undersøgelsesperioden sket en centralisering af kontrollen, der giver den centrale personaleenhed mulighed for at holde styr på alle erlagte timer.

39. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at flere universiteter ikke har etableret kontrolprocedurer, der skal sikre overholdelse af timeloftet for undervisningsassistenter. Der foretages hverken en sammentælling af timer på decentralt eller centralt niveau. De manglende kontrolprocedurer skyldes primært, at universiteterne vurderer, at undervisningsassistenter kun i få tilfælde arbejder mere end 780 timer på et år.

IV. Reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold

De bestemmelser, der regulerer eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold – herunder bestemmelser om arbejdsomfang og aflønning – er generelt klare og entydige.

Reglerne om minimums- og maksimumstimer indebærer væsentlige administrationsomkostninger. Dette skyldes bl.a., at universiteterne både i planlægningen af undervisningen og løbende i undervisningsåret skal tage højde for disse regler.

Reglerne om maksimumstimer skal ifølge Uddannelsesministeriet medvirke til at sikre, at der udbydes forskningsbaseret undervisning af ansatte i videnskabelige hovedstillinger på universiteterne. Reglerne er imidlertid ikke et effektivt redskab til at sikre dette.

40. I dette kapitel undersøges det, om reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold understøtter en effektiv forvaltning, herunder om reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter er entydige og klare.

A. Entydige og klare regler for eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold

41. Rigsrevisionens undersøgelse af, om reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold er klare og entydige, har vist følgende:

- Det er universiteternes opfattelse, at bestemmelser, der regulerer eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold – herunder bestemmelser om arbejdsomfang og aflønning – generelt er klare og entydige.
- Der er dog 2 væsentlige forhold, der ikke har været tilstrækkelig klarhed omkring. Styrelsen for Universiteter og Internationalisering har givet universiteterne adgang til at fastansætte eksterne lektorer, uden at ansættelsesformen har været reguleret. Herudover har der været uklarhed om, hvordan reglerne i loven om tidsbegrænset ansættelse skal administreres i praksis.

42. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at universiteterne generelt opfatter reglerne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter som entydige og klare. Universiteterne oplyser, at det er klart, hvilke regler der regulerer eksterne lektorer og undervisningsassistenteres ansættelsesforhold – herunder ansættelsesens længde og arbejdsomfang.

Mulighed for at fastansætte eksterne lektorer

43. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at universiteterne i udbredt omfang fastansætter eksterne lektorer.

I notatet om stillingsstruktur fra 2007, der er udarbejdet af Uddannelsesministeriet, fremgår det, at eksterne lektorer kan ansættes i tidsbegrænsede stillinger eller fastansættes, og Styrelsen for Universiteter og Internationalisering har desuden i et brev fra 2010 orienteret universiteterne om, at der på baggrund af notatet er mulighed for at fastansætte eksterne lektorer. Det er dog aftalen om eksterne lektorer fra 2001, der er aftalt mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation, som fastsætter rammerne for stillingen som ekstern lektor. I aftalen er der ikke givet mulighed for at fastansætte eksterne lektorer.

Fastansatte medarbejdere på universiteterne har typisk ret til pension og har længere opsigelsesvarsler end eksterne lektorer. Da aftalen om eksterne lektorer ikke giver mulighed for fastansættelse, er det uklart, om bestemmelserne, der regulerer eksterne lektorers ansættelsesforhold, også gælder for fastansatte eksterne lektorer. Det er således uklart, hvad der gælder for fastansatte eksterne lektorers ansættelsesforhold, fx i forhold til, om de har krav på pension, og hvilke opsigelsesvarsler der gælder.

Uddannelsesministeriet har oplyst, at der i forbindelse med Styrelsen for Universiteter og Internationaliserings revision af notatet om stillingsstruktur i 2007 har været drøftelser med Akademikernes Centralorganisation om indholdet. Ifølge ministeriet har Akademikernes Centralorganisation anerkendt, at eksterne lektorer kan ansættes varigt, men det har ikke været muligt at dokumentere dette.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet siden 2007 har forsøgt at få en aftale om ansættelsesvilkårene for de eksterne lektorer på plads. Der er i maj 2012 indgået en ny aftale om eksterne lektorer mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation, der giver mulighed for fastansættelse af eksterne lektorer.

Rigsrevisionen finder det ikke helt tilfredsstillende, at der i perioden 2007-2012 har været uklarhed om ansættelsesvilkårene for fastansatte eksterne lektorer. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der med den nye aftale er skabt klarhed vedrørende pension og opsigelsesvarsler.

Tidsbegrænsede ansættelser

44. Eksterne lektorer og undervisningsassistenter er ansat i tidsbegrænsede stillinger og er dermed omfattet af loven om tidsbegrænset ansættelse.

Der har fra ikrafttrædelsen af loven om tidsbegrænset ansættelse været behov for en afklaring af, hvornår der er tale om henholdsvis fornyelse af et ansættelsesforhold eller et nyt ansættelsesforhold. Beskæftigelsesministeriet har i 2003 i et brev til Uddannelsesministeriet, der efterfølgende blev sendt til universiteterne, redegjort for, hvornår der er tale om henholdsvis fornyelse af et ansættelsesforhold eller et nyt ansættelsesforhold. Det fremgår bl.a., at der skal foretages en konkret vurdering af det enkelte ansættelsesforhold i forhold til, om der er en sådan tidsmæssig sammenhæng, at der er tale om en fornyelse frem for 2 selvstændige ansættelsesforhold.

Uddannelsesministeriet har oplyst, at Styrelsen for Universiteter og Internationalisering har vejledt universiteterne om, at der skal foretages en konkret vurdering ved hver ansættelse, når universiteterne har rettet henvendelse herom. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet har fremhævet problemstillingerne i forhold til loven om tidsbegrænset ansættelse over for universiteter, bl.a. ved oplæg på seminarer o.l.

Aftalen om eksterne lektorer fra 2012 indeholder 2 væsentlige ændringer i forhold til undersøgelsen:

- mulighed for at fastansætte eksterne lektorer
- ophævelse af bestemmelsen om, at den forhandlingsberettigede organisation skal orienteres ved overskridelse af 500-timers loftet.

Styrelsen for Universiteter og Internationalisering har i brev af 13. januar 2012 til HR-cheferne på alle universiteter indskærpet reglerne om fornyelse af tidsbegrænsede ansættelser. Det understreges, at der hver gang skal foretages en konkret vurdering af den enkelte situation.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det til trods for ministeriernes vejledning har været uklart for universiteterne, hvordan reglerne i loven om tidsbegrænset ansættelse skal administreres i praksis.

Ministeriernes rolle

45. Finansministeriet er ansvarlig for timelønscirkulæret og for aftalen om eksterne lektorer. Timelønscirkulæret er ensidigt fastsat af Finansministeriet efter drøftelse med Centralorganisationernes Fællesudvalg, mens aftalen om eksterne lektorer er indgået mellem Finansministeriet og Akademikernes Centralorganisation. Begge cirkulærer er fra januar 2001 og definerer rammerne for stillingerne som henholdsvis ekstern lektor og undervisningsassistent – herunder løn og arbejdsomfang.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Finansministeriet ikke har fulgt op på, om reglerne understøtter en effektiv forvaltning af eksterne lektorer og undervisningsassistents ansættelsesforhold.

Finansministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med overenskomstforhandlingerne indhenter krav gennem Uddannelsesministeriet fra bl.a. universiteterne, hvor universiteterne har mulighed for at pege på eventuelle uhensigtsmæssigheder i Finansministeriets regelsæt.

Rigsrevisionen kan dog konstatere, at aftalen om eksterne lektorer ikke er blevet ændret i perioden januar 2001 - maj 2012.

Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet – som ansvarlig for timelønscirkulæret og aftalen om eksterne lektorer – bør følge op på, om reglerne fungerer efter hensigten.

Universiteterne er selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning under tilsyn af uddannelsesministeren. Denne tilsynsforpligtelse er delegeret til Styrelsen for Universiteter og Internationalisering, som dermed har til opgave at påpege, når universiteterne ikke overholder gældende regler.

Styrelsen for Universiteter og Internationalisering har ikke fulgt op på universiteternes forvaltning af loven om tidsbegrænset ansættelse og har således ikke reageret på, at universiteterne – bortset fra ét – har haft en praksis, som ikke er i overensstemmelse med reglerne.

Arbejdsfordelingen mellem Finansministeriet og Uddannelsesministeriet medfører, at det er Styrelsen for Universiteter og Internationalisering, der har kontakten med universiteterne. Hvis universiteterne har spørgsmål til fortolkning af reglerne, skal de henvende sig til Styrelsen for Universiteter og Internationalisering. Styrelsen kan gå videre til Moderniseringsstyrelsen under Finansministeriet, hvis der er behov for dette.

B. Regler, der understøtter en effektiv forvaltning af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold

46. Rigsrevisionens undersøgelse af, om reglerne understøtter en effektiv forvaltning af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold, har vist følgende:

- Reglerne understøtter ikke fuldt ud en effektiv forvaltning af eksterne lektorer og undervisningsassistenter ansættelsesforhold. Reglerne om minimums- og maksimumstimer indebærer væsentlige administrationsomkostninger for universiteterne, uden at det er klart, hvilke formål reglerne tjener.

Faste forberedelsesnormer

47. Forberedelse udgør en væsentlig del af tiden for eksterne lektorer og undervisningsassistenter. De centralt fastsatte normer gør, at henholdsvis eksterne lektorer og undervisningsassistenter får den samme tid til forberedelse af en undervisningstime på de forskellige universiteter. De centralt fastsatte normer tager ikke hensyn til, hvor meget erfaring den enkelte underviser har, hvordan holdet af studerende er sammensat, eller hvor mange hold den eksterne lektor eller undervisningsassistent underviser i det samme fag.

De centralt fastsatte normer er en begrænsning af ledelsesrummet og kan virke hæmmende for fleksibiliteten i anvendelse af eksterne lektorer og undervisningsassistenter. Fx er det ikke muligt for universiteterne at lade en ekstern lektor undervise 2 hold i det samme fag på samme niveau, uden at der skal gives samme forberedelsestid på begge hold.

De centralt fastsatte normer for undervisning kan ligeledes være særligt gunstige for erfarne undervisere, der har undervist i det samme fag gennem en årrække, eller for undervisere, der underviser flere hold i det samme fag på samme niveau, mens normerne ikke nødvendigvis afspejler den tid, der bruges på forberedelse for mindre erfarne undervisere.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der på universiteterne er udbredt enighed om, at de centralt fastsatte normer for undervisning er fornuftige, selv om de ikke altid passer med den faktiske tidsanvendelse.

Universiteterne mener, at det vil give øget administration, hvis der lokalt skal aftales individuelle forberedelsesnormer.

100-timers reglen

48. Eksterne lektorer har krav på betaling for min. 100 arbejdstimer årligt, også selv om timerne ikke er afholdt. En sikring af udbetaling for min. 100 timer indebærer øget administration, da der skal anvendes flere ressourcer i planlægningen af undervisningen, samtidig med at der løbende skal følges op på, om der er tildelt et tilstrækkeligt antal timer.

Universiteterne har i undervisningsåret 2010/2011 i flere tilfælde ikke udbetalt løn for min. 100 timer til deres eksterne lektorer. Københavns Universitets juridiske fakultet angiver følgende mulige forklaringer på, at det for deres vedkommende forholder sig sådan:

- Flere eksterne lektorer delte undervisningen i ét kursusfag.
- En ekstern lektor underviste i et kursusfag, som kun blev udbudt i enten foråret eller efteråret.
- En ekstern lektor varetog ikke undervisningen, da faget ikke blev oprettet på grund af for få tilmeldte studenter.
- En ekstern lektor varetog ikke undervisningen, da faget ikke blev udbudt på grund af overgang fra én studieordning til en anden.
- En ekstern lektors sygdom eller orlov.

På nær det sidste punkt vedrørende sygdom/orlov burde de eksterne lektorer ifølge Finansministeriet have været aflønnet for min. 100 timer. Det viser, at universiteterne kun i ganske

få tilfælde kan fravige 100-timers reglen og derfor skal udbetale løn for timer, der ikke er afholdt. Universiteterne bør derfor være opmærksomme i planlægningen af undervisningen og løbende følge op på, om der er tildelt tilstrækkeligt med timer.

Boks 9 viser Københavns Universitets juridiske fakultets vurdering af 100-timers reglen.

BOKS 9. 100-TIMERS REGLEN

Københavns Universitets juridiske fakultet har oplyst, at næsten alle fakultetets eksterne lektorer har hovedbeskæftigelse uden for universitetet.

Fakultetets eksterne lektorer varetager ofte undervisning på meget specialiserede fagområder, hvor deres kompetencer fra hovedbeskæftigelsen udnyttes.

Hvis en ekstern lektor i et undervisningsår ikke står til at opfylde kravet om min. 100 timer, vil det i langt størstedelen af tilfældene ikke være i den eksterne lektors interesse, at fakultetet finder yderligere arbejdsopgaver for at sikre, at minimumstimetallet opfyldes.

Det er således fakultetets vurdering, at 100-timers reglen ikke tager hensyn til fakultetets bestand af eksterne lektorer, og at et krav om opfyldelse af de 100 timer med stor sandsynlighed vil gøre det vanskeligt at fastholde og rekruttere dygtige eksterne lektorer, der ofte har en arbejdstung og tidskrævende hovedbeskæftigelse.

Finansministeriet har ikke kunnet oplyse formålet med 100-timers reglen. Ifølge Finansministeriet er det en historisk bestemmelse.

Det er således uklart, hvilket formål 100-timers reglen tjener, samtidig med at reglen pålægger universiteterne ekstra omkostninger. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Finansministeriet overvejer, om 100-timers reglen skal bibeholdes.

Timelofferne

49. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er væsentlige administrative omkostninger forbundet med en effektiv kontrol af regeloverholdelsen vedrørende maksimumstimer for eksterne lektorer og undervisningsassistenter. Dette skyldes flere forhold.

Planlægningen og dermed indplaceringen af de eksterne lektorer foretages typisk på de enkelte fag eller studier, der har viden om fremtidige opgaver. Der skal dog en central kontrol til for at sikre regeloverholdelsen, da de eksterne lektorer kan undervise flere forskellige steder på universitetet. Det kræver, at der er en løbende dialog mellem de decentrale niveauer og det centrale niveau for at sikre regeloverholdelsen.

Det er nødvendigt for universiteterne at medtænke maksimumsbestemmelserne på henholdsvis 500 og 780 timer allerede i planlægningen, da reglerne vil være overtrådt, så snart timerne er lagt. Det giver universiteterne en udfordring, da de skal være på forkant med udviklingen i antallet af udbudte fag, eksaminer, vejledningsopgaver mv. På samme tid skal de sikre, at denne viden deles mellem de decentrale niveauer og det centrale niveau.

Dertil kommer den tid, der skal bruges på udformning af begrundelser og orientering af den forhandlingsberettigede organisation, når en ekstern lektor arbejder mere end 500 timer.

50. Det fremgår af timelønsциркуляret, at det samlede timetal for undervisningsassistenter ikke må overskride 780 arbejdstimer årligt. Reglen giver universiteterne en opgave med at sikre, at timeloftet på 780 timer overholdes. De administrative vanskeligheder ved at følge timetallet for undervisningsassistenter er de samme som for eksterne lektorer.

Boks 10 viser Copenhagen Business Schools vurdering af reglerne om timelofter.

BOKS 10. TIMELOFTER

Copenhagen Business School har oplyst, at de finder, at der er en modsætning mellem Folketingets forventning om vækst i optagelsestal og flere undervisningstimer pr. studerende og de timelofter, der gælder for både undervisningsassistenter og eksterne lektorer.

Copenhagen Business School har været nødt til at bruge en del administrative kræfter på løbende at imødekomme undervisningsbehovet med de timer, der lovligt kan rekvireres hos deltidsansatte videnskabelige medarbejdere.

Ofte forhindrer timelofterne et hensigtsmæssigt match mellem de studerendes behov for en vejleder og de relevante kompetencer i staben af eksterne lektorer og undervisningsassistenter. Det skyldes, at et betydeligt omfang af vejledningstimer først kan fordeles på et sent tidspunkt i semestret, når de studerende har valgt emner.

51. Timelofterne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter skal ifølge Styrelsen for Universiteter og Internationalisering medvirke til at sikre, at der udbydes forskningsbaseret undervisning af ansatte i videnskabelige hovedstillinger på universiteterne, ved at eksterne lektorer og undervisningsassistenter, der ikke har forskningsforpligtelse, ikke underviser på fuld tid.

Finansministeriet og Uddannelsesministeriet har oplyst, at de fastsatte timelofter desuden skal fungere som en form for afgrænsning, der markerer, at eksterne lektorer og undervisningsassistenter er særlige stillingskategorier.

Timelofterne for eksterne lektorer og undervisningsassistenter kan dog ikke sikre, at der udbydes forskningsbaseret undervisning på universiteterne. Det skyldes bl.a., at der ikke er regler for, hvor mange eksterne undervisere universiteterne må benytte, hvorfor universiteterne blot kan sprede undervisningen ud på flere eksterne lektorer og undervisningsassistenter og dermed undgå timeloftet.

Fx varetages størstedelen af undervisningen på Københavns Universitets juridiske fakultet af eksterne lektorer og undervisningsassistenter, men her har Rigsrevisionen ikke fundet eksempler på, at eksterne lektorer eller undervisningsassistenter overskrider timelofterne.

Derudover er der ikke noget, der forhindrer, at den samme eksterne lektor arbejder op til 500/780 timer om året på flere forskellige universiteter.

Universiteterne har til opgave at drive forskning og forskningsbaseret undervisning og at sikre samspillet mellem disse aktiviteter. Akkrediteringsinstitutionen ACE Denmark foretager vurderinger af, om universitetsuddannelserne er forskningsbaserede.

52. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at universiteterne udbyder forskningsbaseret undervisning. Reglerne om timelofter er imidlertid ikke et effektivt redskab til at sikre dette. Samtidig påfører reglerne universiteterne væsentlige administrationsomkostninger. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Finansministeriet arbejder hen imod en mere fleksibel ordning.

Rigsrevisionen, den 12. september 2012

Lone Strøm

/Hans Andersen

Bilag 1. Ordliste

100-timers reglen	En ekstern lektor har krav på betaling for min. 100 timer pr. undervisningsår.
500-timers reglen	Det samlede årlige timetal for eksterne lektorer kan ikke overstige 500 timer årligt. Hvis det af hensyn til undervisningens tilrettelæggelse eller gennemførelse er nødvendigt, kan timetallet dog udgøre op til 780 timer årligt. I så fald skal den forhandlingsberettigede organisation orienteres herom. Orienteringen skal indeholde en begrundelse.
780-timers reglen	Det samlede årlige timetal for eksterne lektorer og undervisningsassistenter må ikke overstige 780 timer.
Arbejdsomfang	Antallet af arbejdstimer inkl. tid til forberedelse.
Centralt fastsatte normer	Cirkulærebestemte regler for forberedelsestid mv., som universiteterne ikke kan fravige.
Deltidsansat videnskabeligt personale	Ansatte ved universiteterne, der er på deltid og typisk uden forskningsforpligtelse.
Ekstern lektor	Deltidsansat ved universiteterne uden forskningsforpligtelse, der varetager undervisning og eksaminerer. Kvalifikationskravet er kandidatniveau og yderligere kvalifikationer på højt niveau.
Fakultet	Faglig afdeling eller hovedområde på et universitet.
Forberedelsestid	Den tid, der er afsat til forberedelse af forelæsning eller hertil svarende undervisning.
Institut	Decentral enhed på et universitet, der danner rammen om undervisning og forskning.
Personalesag	Fysisk eller elektronisk sag, der indeholder dokumenter af relevans for et ansættelsesforhold.
Statens Lønssystem	Anvendes til at beregne og anvise løn til langt den overvejende del af de statslige lønmodtagere.
Tidsbegrænset ansættelse	Ansættelsesaftale, der indgås for et aftalt tidsrum. Aftalen medfører, at ansættelsesforholdet automatisk ophører, når tidsrummet er forløbet.
Timeløfter	Samlebetegnelse for 500-timers reglen og 780-timers reglen.
Undervisningsassistent	Deltidsansat ved universiteterne uden forskningsforpligtelse, der varetager undervisning. Kvalifikationskravet er kandidatniveau.
Videnskabelig hovedstilling	Stilling på adjunkt-, lektor- eller professorsniveau.