

Kommittédirektiv



Trygga villkor och attraktiva karriärvägar för unga forskare

Dir.
2015:74

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska, i syfte att säkra återväxten av framstående unga forskare i Sverige, se över

- hur villkoren kan förbättras för kvinnor och män som är doktorander,
- hur den meriteringsanställning som regleras i högskoleförordningen kan förändras i syfte att skapa en attraktiv forskarkarriär,
- hur användningen av på varandra följande tidsbegränsade anställningar under lång tid i högskolan kan motverkas, och
- hur mobiliteten kan öka i fråga om kvinnor och män som är doktorander samt kvinnor och män som tillhör den undervisande och forskande personalen vid universitet och högskolor.

En utgångspunkt för utredarens arbete är att nuvarande anställningsstruktur enligt högskoleförordningen, utöver bestämmelserna om meriteringsanställning, ska ligga fast. Villkoren och förhållandena för både kvinnor och män ska genomgående belysas och ligga till grund för utredarens förslag.

Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som kan föranledas av översynen.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2016.

Uppdraget att föreslå trygga villkor för doktorander och attraktiva karriärvägar för unga forskare

Utgångspunkter

En viktig förutsättning för svensk forskning i världsklass är att Sverige lyckas attrahera unga forskarbegåvningar både nationellt och internationellt. Forskningsgenombrott sker ofta tidigt i forskarkarriären. För att yngre kvinnor och män som är forskare ska kunna bli självständiga i sin forskning och ha möjlighet att bryta ny mark krävs att de har trygga villkor under sin doktorandtid och att det finns tydliga karriärvägar med goda villkor för anställningar på olika nivåer, från doktorander till professorer. För att få nya perspektiv, kunskaper och färdigheter som kan driva forskningens utveckling framåt är det även betydelsefullt med ett aktivt utbyte mellan olika lärosäten och mellan deras doktorander, lärare och forskare.

Under de senaste tio åren har det gjorts olika förändringar som bl.a. syftat till att skapa tryggare studiesociala villkor för doktorander och till att ge statliga universitet och högskolor ökade förutsättningar att skapa tydliga karriärstrukturer för lärare och forskare. Det kvarstår dock vissa frågor som behöver ses över. Det gäller bl.a. att ytterligare förbättra doktoranders villkor, att motverka användningen av på varandra följande visstidsanställningar i högskolan under långa perioder, att skapa attraktiva meriteringsanställningar och att öka mobiliteten för personalen vid universitet och högskolor. Villkoren och förhållandena för både kvinnor och män ska genomgående belysas och ligga till grund för utredarens förslag.

Frågor som berörs i det följande har betydelse för kvinnor och män som är doktorander och läroanställda vid statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). I dessa direktiv används därför, om inte annat anges, begreppen universitet och högskolor samt lärosäten för statliga universitet och högskolor. När det gäller utbildningsbidrag för doktorander omfattas även Handelshögskolan i Stockholm av begreppen.

Trygga villkor för doktorander

Utbildningen på forskarnivå är ett första steg mot en fortsatt forskarkarriär och det är därför angeläget att kvinnor och män som är doktorander erbjuds trygga villkor och goda förutsättningar för att genomföra utbildningen. Kvinnor och män som är doktorander vid universitet och högskolor har i dag olika studiesociala villkor beroende på vilken finansieringsform som ligger till grund för deras försörjning under utbildningstiden.

Finansieringen sker ofta med lön genom anställning som doktorand, med utbildningsbidrag eller med stipendier, men även andra finansieringsformer, såsom anställning hos en annan arbetsgivare, förekommer liksom en kombination av olika finansieringsformer. Anställning som doktorand medför att doktoranden omfattas av samma sociala skyddsnet och villkor som vid andra statliga anställningar, medan finansiering genom utbildningsbidrag eller stipendium inte gör det. Bestämmelser om tillträde till utbildning på forskarnivå och om krav på studiefinansiering finns i högskoleförordningen (1993:100). I förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander regleras utbildningsbidrag. Enligt 7 kap. 36 § högskoleförordningen får ett universitet eller en högskola till utbildning på forskarnivå anta bara sökande som anställs som doktorander eller som beviljas utbildningsbidrag för doktorander. Ett lärosäte får dock anta en sökande som har någon annan form av finansiering, om högskolan bedömer att finansieringen kan säkras under hela utbildningen.

När det gäller utbildningsbidraget, inklusive bidragets storlek, regleras det i förordningen om utbildningsbidrag för doktorander. Under 2013 infördes en bestämmelse om att tiden med utbildningsbidrag som finansieringsform skulle bli kortare och att doktoranderna skulle anställas tidigare under utbildningen. Av 5 kap. 4 § nämnda förordning framgår numera att den som har fått utbildningsbidrag för doktorander efter ansökan ska anställas senast när det enligt den individuella studieplanen återstår en utbildningstid som motsvarar tre års utbildning på heltid till doktorsexamen eller konstnärlig

doktorsexamen. Många lärosäten har beslutat att avskaffa utbildningsbidraget.

När det gäller stipendier finns det en begränsning för användningen av dessa i och med att stipendier enligt regleringsbrev för universitet och högskolor inte får finansieras med medel från statsbudgeten. Stipendier kan emellertid finansieras med medel från externa finansiärer. Villkoren för doktorander som finansierar sin utbildning med stipendier varierar beroende på vilka villkor som stipendiegivaren erbjuder och skiljer sig dem emellan bl.a. vad gäller stipendiets nivå. För att förbättra villkoren för doktorander med stipendium infördes 2013 en bestämmelse i 1 kap. 11c § högskoleförordningen om att universitet och högskolor genom en överenskommelse med Kammarkollegiet ska teckna en försäkring för doktorander vars studiefinansiering består av stipendium. Försäkringen ska gälla då doktorandens stipendium bortfaller på grund av frånvaro från studierna vid sjukdom eller föräldraledighet.

En majoritet av doktoranderna vid universitet och högskolor är i dag anställda och därmed berättigade till samma sociala förmåner som vid andra statliga anställningar. År 2014 var 62 procent av kvinnorna och 62 procent av männen som doktorerade anställda som doktorander. Både utbildningsbidrag och externa stipendier används emellertid i viss omfattning fortfarande. Trots de senaste årens ändringar för att förbättra villkoren råder osäkerhet om dessa finansieringsformer ger tillgång till fullgoda studiesociala villkor. Sex procent av kvinnorna och sex procent av männen som doktorerade 2014 hade utbildningsbidrag. Samtidigt hade sju procent av kvinnorna och åtta procent av männen stipendium.

Att kvinnor och män som är doktorander erbjuds god finansiering och trygga villkor under utbildningen bidrar till möjligheterna att både rekrytera och behålla doktorander. Eftersom en stor del av den forskning som bedrivs vid universitet och högskolor utförs av doktorander bidrar det i förlängningen till kvaliteten i både utbildningen och forskningen. Osäkra studiesociala villkor riskerar medföra att vissa grupper väljer bort utbildning på forskarnivå och en fortsatt forskarkarriär till förmån för arbeten som erbjuder

tryggare villkor. Det finns därför skäl att se över villkoren för doktorander med utbildningsbidrag eller stipendier. En ambition är att samtliga doktorander ska erbjudas likvärdiga villkor och därmed förutsättningar för att genomföra utbildningen. Möjligheten att erbjuda samtliga doktorander anställning bör därför också ses över.

Utredaren ska med utgångspunkt i nuvarande bestämmelser om tillträde till utbildning på forskarnivå och krav på studiefinansiering, om anställning som doktorand och om utbildningsbidrag för doktorander

- beskriva och analysera de studiesociala villkoren för de kvinnor och män som är doktorander som har utbildningsbidrag eller stipendier,
- utifrån analysen, och vid behov, lämna förslag till hur de studiesociala villkoren kan förbättras ytterligare för de kvinnor och män som är doktorander med utbildningsbidrag eller stipendier, utan att grundläggande principer inom socialförsäkringarna påverkas,
- utifrån analysen lämna förslag till hur kvinnor och män som är doktorander – i stället för att ha utbildningsbidrag eller stipendier som finansiering – ska kunna anställas från första dagen i utbildningen,
- redovisa för- och nackdelar med de olika förslagen med särskilt beaktande av konsekvenserna för universitet och högskolor och för de kvinnor och män som är doktorander med stipendier från svenska eller utländska stipendiegivare,
- bedöma behovet av övergångsbestämmelser i fråga om användningen av finansieringsformerna utbildningsbidrag och stipendier, och
- lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

En meriteringsanställning för en attraktiv forskarkarriär

Anställning som lärare vid statliga universitet och högskolor regleras, utöver i allmänt tillämplig lagstiftning, i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) till vilken förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet hänvisar och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

I högskolelagen anges att för utbildning och forskning ska det finnas professorer och lektorer anställda vid högskolorna. Professor är den främsta anställningen som lärare enligt högskolelagen. Vidare framgår det av lagen att en professor ska anställas tills vidare. En professor får dock anställas för bestämd tid i några angivna fall. Det gäller professorer inom konstnärlig verksamhet, adjungerade professorer och gästprofessorer.

Utöver lärarkategorierna professor och lektor är det respektive högskola som bestämmer vilka lärarkategorier som ska finnas och hur karriärstrukturen för lärare och forskare ska se ut vid högskolan.

Särskilda bestämmelser om tidsbegränsade anställningar som avviker från lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) har meddelats i fråga om anställningar för lärare i högskolelagen, högskoleförordningen och förordningen för Försvarshögskolan. Den särreglering som finns för läraranställningar är motiverad av sektorns särskilda behov och är en viktig del i det akademiska karriärsystemet där en lärares arbete utvärderas kontinuerligt och där det finns ett system med sakkunniggranskning inför tillsvidareanställning. Vidare har arbetsmarknadens parter avtalat om vissa tidsbegränsade anställningar för lärare vid universitet och högskolor genom kollektivavtal. I övrigt gäller anställningsskyddslagen.

I syfte att meritera sig för en tillsvidareanställning som lektor eller professor är karriärmöjligheterna efter en avlagd doktorsexamen av väsentlig betydelse. I fråga om meritering för fortsatt karriär inom högskolan finns det enligt gällande kollektivavtal möjlighet för högskolorna att anställa lärare som postdoktorer under en tid av två år. Vidare kan högskolorna enligt 4 kap. 12 a och b §§ högskoleförordningen anställa lärare för meritering under fyra år. Syftet med en sådan anställning är att läraren ska ges möjlighet att utveckla sin självständighet som forskare och att meritera sig för en fortsatt forskarkarriär. På så sätt kan forskaren bygga upp ett eget forskningsområde med en egen forskargrupp. I bestämmelserna uppställs bl.a. vissa behörighetskrav för att framhålla anställningens betydelse för

kvinnor och män i början av en karriär som lärare. Anställningen avses inte följas av ytterligare tidsbegränsade anställningar och därför finns en begränsning i bestämmelserna som innebär att en meriteringsanställning inte kan följas av en tidsbegränsad anställning enligt anställningsskyddslagen inom sex månader från det att anställningen upphörde.

För att Sverige ska kunna hävda sig som forskningsnation med nydanande forskning som är internationellt konkurrenskraftig behövs attraktiva karriärvägar efter doktorsexamen. Det visar bl.a. undersökningar genomförda av Kungl. Vetenskapsakademien (KVA), Sveriges universitetslärarförbund (SULF) och Sveriges unga akademi. I dessa undersökningar framhålls bl.a. att osäkra anställningsvillkor med kortsiktig och bristfällig finansiering får konsekvenser för kvaliteten i forskningen och gör det svårt för yngre forskare att frigöra sig från etablerade forskningsgrupper i syfte att bygga upp en egen självständig forskning. Vetenskapsrådet konstaterar vidare i sin rapport Karriärstruktur och karriärvägar i högskolan (2015) att andelen av högskolans karriärmässigt unga lärare som har någon form av meriteringsanställning har minskat kraftigt under de senaste decennierna. Detta gäller särskilt andelen kvinnor med en meriteringsanställning. Användandet av meriteringsanställningar har, enligt rapporten, skjutits allt längre fram i karriären vilket bl.a. antas bero på att lärare anställs för viss tid som postdoktor innan de senare anställs på en meriteringsanställning. Sammantaget pekar resultaten, enligt Vetenskapsrådet, på en uppluckring av karriärsystemet genom att många unga forskare tvingas att ha flera olika tidsbegränsade anställningar utan en tydlig karriärväg.

KVA pekar i sin rapport *Fostering breakthrough research: A comparative study* (2012) på att en av tre avgörande huvudfaktorer som skiljer svensk forskning från de mera framgångsrika länderna i undersökningen, nämligen Danmark, Nederländerna och Schweiz, är en alltmer eftersatt rekrytering med oklart karriärsystem för unga forskare. Den vetenskapliga toppen i Danmark, Nederländerna och Schweiz har en större bredd, och starkare nyrekrytering av unga forskare som

presterar i toppskiktet jämfört med Sverige, enligt KVA:s analys.

Det är universitet och högskolor som själva bestämmer hur karriärstrukturen för lärare och forskare ska se ut fram till anställning som lektor och professor. Det är en betydelsefull utgångspunkt som ligger fast. Sedan augusti 2012 medger, som nämnts ovan, högskoleförordningen emellertid möjlighet för lärosätena att anställa lärare för meritering under fyra år. Vid några lärosäten ger en meriteringsanställning i dag rätt till prövning för en tillsvidareanställning. Det har också varit ett uttalat syfte med meriteringsanställningen att den inte ska följas av ytterligare tidsbegränsade anställningar. SULF har dock framhållit att detta syfte även behöver förtydligas i högskoleförordningen. För den potentiella forskaren är vetskapen om en garanterad prövning för tillsvidareanställning en grundtrygghet som gör forskarbanan mer attraktiv för både kvinnor och män. Det har också framförts synpunkter från några lärosäten om att den meriteringsanställning som nu regleras i högskoleförordningen inte är tillräckligt lång för att bedöma om den anställda kan provas för en tillsvidareanställning.

I syfte att meriteringsanställningen ska fungera som ett tydligt steg i meriteringen inför en tillsvidareanställning bör bestämmelserna ses över så att anställningen ger rätt till prövning för en tillsvidareanställning enligt i förväg fastställda kriterier. På så sätt kan karriärsystemet också bli mer internationellt konkurrenskraftigt så att Sverige även kan rekrytera och behålla framgångsrika forskare från andra länder.

Utredaren ska därför med utgångspunkt i nuvarande bestämmelser om meriteringsanställning i högskoleförordningen

- kartlägga och analysera tillämpningen av bestämmelserna om meriteringsanställning och i vilken omfattning sådana anställningar används vid universitet och högskolor samt utifrån analysen redovisa goda exempel,
- kartlägga och analysera hur sådana anställningar finansieras,

- överväga om bestämmelserna behöver ändras i syfte att korta tiden efter doktorsexamen fram till en meriteringsanställning,
- analysera om meriteringsanställningens nuvarande längd är väl anpassad för att uppnå syftet med anställningen och redovisa för- och nackdelar med en eventuell förändring av anställningstidens längd,
- lämna förslag till åtgärder som innebär att andelen sådana anställningar ökar vid universitet och högskolor,
- lämna förslag till hur en sådan anställning kan följas av en prövning för en tillsvidareanställning samt redogöra för vilka konsekvenser en sådan reglering får för verksamheten vid universitet och högskolor och för de anställda kvinnorna och männen, och
- lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Utredaren ska hämta in relevanta erfarenheter och exempel från andra länder i fråga om attraktiva karriärvägar för kvinnor och män. En utgångspunkt i arbetet ska vara att nuvarande anställningsstruktur enligt högskoleförordningen, utöver bestämmelserna om meriteringsanställning, ska ligga fast. Vidare ska den nuvarande möjligheten som innebär att arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal kan göra undantag från bestämmelserna om meriteringsanställningar finnas kvar. Förslagen ska vara förenliga med visstidsdirektivet (Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE, CEEP).

Visstidsanställningar i högskolan

Av den undervisande och forskande personalen vid de statliga universiteten och högskolorna var 31 procent anställda för viss tid 2014, enligt statistik från Statistiska centralbyrån och Universitetskanslersämbetet. Andelen visstidsanställda varierade mellan olika ämnesområden och mellan lärosäten. En högre andel kvinnor (33 procent) var anställda för viss tid jämfört med andelen män (29 procent). Sammantaget var andelen visstidsanställda påtagligt högre för statliga universitet

och högskolor än för arbetsmarknaden i stort. Detta beror delvis på att högskoleförordningen och kollektivavtal medger större möjligheter att anställa för viss tid i högskolan, vilket har sin grund i att karriärsystemet bygger på meritering och kontinuerlig utvärdering av lärarens eller forskarens arbete. Dessutom kan bestämmelserna om visstidsanställningar i lagen (1982:80) om anställningsskydd användas. Andelen visstidsanställningar är också högre i de delar av högskolan där den externa finansieringen är hög.

Trots att flera av de tidsbegränsade anställningsformer som tidigare var tillåtna enligt högskoleförordningen har tagits bort ligger andelen visstidsanställningar inom högskolan alltjämt kvar på en hög nivå. Regeringen anser att det finns behov av att motverka användningen av på varandra följande tidsbegränsade anställningar under lång tid hos en och samma arbetsgivare. Det finns därför ett behov av att få en samlad bild och analys av utvecklingen av tidsbegränsade anställningar inom högskolan och i vilken omfattning flera tidsbegränsade anställningar följer på varandra.

Utredaren ska därför, i fråga om den undervisande och forskande personalen vid universitet och högskolor, i samarbete med Universitetskanslersämbetet, redovisa och analysera

- antalet och andelen kvinnor och män som är anställda med en tillsvidareanställning,
- antalet och andelen kvinnor och män som är anställda med en tidsbegränsad anställning, fördelat på de anställningsformer som medger tidsbegränsning enligt bestämmelser i högskoleförordningen, anställningsskyddslagen och kollektivavtal, och
- personalens anställningshistorik, dvs. hur många år en anställd kvinna eller man har haft tidsbegränsade anställningar vid en och samma högskola fördelat på de anställningsformer som medger tidsbegränsning enligt bestämmelser i högskoleförordningen, anställningsskyddslagen och kollektivavtal och hur många tidsbegränsade anställningar som personen i fråga har haft.

Utifrån redovisningen och analysen ska utredaren lämna förslag till hur användningen av på varandra följande tidsbegränsade anställningar i högskolan under lång tid kan motverkas. Förslagen ska även motverka könsskillnader mellan de som har en tidsbegränsad anställning och de som har en tillsvidareanställning. Utredaren ska i samarbete med Universitetskanslersämbetet lämna förslag till hur en modell för statistisk uppföljning i fråga om användningen av på varandra följande visstidsanställningar i högskolan kan utformas. En utgångspunkt i arbetet ska vara att nuvarande anställningsstruktur enligt högskoleförordningen, utöver bestämmelserna om meriteringsanställning, ska ligga fast. Förslagen ska vara förenliga med visstidsdirektivet.

Uppdraget att föreslå åtgärder för ökad mobilitet

För att Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation krävs ett aktivt nationellt och internationellt utbyte mellan lärosäten och deras lärare och forskare. Men även intersektoriell rörlighet, dvs. rörlighet mellan olika samhällssektorer som näringsliv, högskolan och övrig offentlig verksamhet, är av stor betydelse. Genom rekryteringar och ökad rörlighet av kvinnor och män som är doktorander, lärare och forskare tillförs ny kunskap och vidgade perspektiv till universitet och högskolor vilket bidrar till att höja kvaliteten i såväl utbildning som forskning. Vidgade perspektiv och möten främjar även förståelsen mellan länder och samhällen och skapar därigenom bättre förutsättningar för att möta gemensamma globala utmaningar.

Rörligheten hos kvinnor och män som är doktorander, lärare och forskare vid universitet och högskolor i Sverige uppfattas generellt sett som liten, men det saknas en samlad bild över hur mobiliteten faktiskt ser ut. Några hinder för mobilitet som har identifierats är avsaknad av tydliga karriärvägar och öppna, breda utlysningar av anställningar för unga forskare. Det kan få till följd att en del unga forskare tvekar att lämna sin befintliga arbetsplats.

I syfte att uppmuntra rörlighet bland kvinnor och män som är doktorander, lärare och forskare bör mobilitet premieras vid meriteringen som forskare. Meritvärdet kan t.ex. handla om att rörligheten bidrar till ökad produktivitet och kvalitet i forskningen samt lärdomar i form av nya tekniker och metoder. I översynen bör det därför ingå att bedöma behovet av åtgärder för ökad mobilitet.

Utredaren ska, när det gäller kvinnor och män som är doktorander samt kvinnor och män som tillhör den undervisande och forskande personalen vid universitet och högskolor,

- i samarbete med Universitetskanslersämbetet kartlägga och analysera hur mobiliteten ser ut,
- utifrån analysen redovisa hinder och förutsättningar för en ökad mobilitet, och
- lämna förslag till åtgärder som bidrar till att mobiliteten ökar.

Utredaren ska i samarbete med Universitetskanslersämbetet lämna förslag till en modell för statistisk uppföljning av mobiliteten för kvinnor och män som är doktorander och för kvinnor och män som tillhör den forskande och undervisande personalen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa vilka konsekvenser förslagen får för statliga universitet och högskolor och för andra aktörer inom forskningssystemet. I fråga om förslag avseende utbildningsbidraget för doktorander ska utredaren även analysera och redovisa vilka konsekvenser förslagen får för Handelshögskolan i Stockholm. De ekonomiska och budgetära konsekvenserna ska bedömas och beräknas. Utredaren ska i arbetet särskilt beakta konsekvenser för kvinnor och män. Konsekvensbeskrivningen ska även göras utifrån ett mångfaldsperspektiv. Om utredarens förslag innebär

kostnadsökningar, ska utredaren föreslå en finansiering enligt vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från statliga universitet och högskolor och övriga forskningsfinansiärer. Vidare ska utredaren föra dialog med berörda myndigheter och organisationer, företrädare för huvudmännen samt med arbetsmarknadens parter.

När det gäller de internationella jämförelserna ska utredaren hämta information från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Utredaren ska samråda med Utredningen om trygghetssystemen och internationell rörlighet (S 2014:17).

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2016.

(Utbildningsdepartementet)