SUHF

Dagordning för förbundsförsamlingen – förslag

Tid: Onsdagen den 20 mars 2024 kl 8:30 – 15:00
Plats: Mälardalens universitet, Campus Eskilstuna, Sal A2-004. Adress: Hamngatan 15, Eskilstuna.

	Ärende / *Föredragande*	**Åtgärd**	**Bilagor**
1.	Mötets öppnande	Ordförande hälsar välkommen	--
2.	Programmet för förbundsförsamlingen samt anmälan av övriga frågor	Information	--
3.	Formalia a. Upprop (nya ordinarie ledamöter hälsas välkomna) b. Beloppsgränser och röstetal (information) c. Adjungeringar d. Justeringsperson e. Godkännande av dagordningen f. Protokoll från förbunds-församling 2023-10-18	Information/beslut	Förslag till justeringsperson: Karin Cardell Protokoll från förbunds-församling den 18 oktober 2023
4.	Förbundsärenden - Verksamhetsberättelse för 2023 - Ekonomisk rapportering 2023 - Revisorernas berättelser och frågan om ansvarsfrihet för styrelsen *(Mats Tinnsten)*	Beslut	- Verksamhetsberättelse - Ekonomisk rapportering - Revision: ○ Revisionsberättelse ○ Granskningsberättelse
5.	Fyllnadsval till styrelsen *Susanne Kristensson*	Beslut	
6.	Val av valberedning och revisorer	Beslut	
7.	Ställningstagande om akademisk frihet och autonomi	Beslut	Förslag till ställningstagande
	PAUS ca kl. 10:00 – 10:30		
8.	*What if?* *10:30 – 11:00, prel* *Anna-Lena Claeys-Kulik, EUA*	Information/ diskussion	EUA-skriften *What if?*
9.	Vägledning om mikromeriter *Christopher Sönnerbrandt*	Beslut	Förslag till vägledning
10.	Besök av utbildningsministern *Mats Persson, utbildningsminister*	Information/ diskussion	
	LUNCH ca kl. 12:00 – 13:00		

11.	”SFS har ordet”: Myndighetskapitalet *Jacob Färnert, ordförande SFS* *Klara Dryselius, vice ordförande SFS*	Information	
12.	E-infrautredningen *Ann Fust och Magnus Petersson, utredare*	Information	Utredningsdirektiv
13.	Rapport från expertgruppen för analys	Information	Fyra delrapporter från Expertgruppen för analys: Ekberg, T. (2024). *Den akademiska friheten – Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas.* Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Manus. Amnéus, I. & Fredman, P. (2024-02-13). *Projekt 3: Styrningen av utbildningsutbudet.* Promemoria. Bjare, U. & Fredman, P. (2024). *Ökat beroende av externa medel för forskning och utbildning på forskarnivå*. Manus.
14.	Information från presidiet a) Färdplan mot öppen vetenskap b) Almedalen 2024 c) Presidiedagar d) NUS och NUD i Bryssel e) Utbildningsutskottet f) Överenskommelser med Migrationsverket g) Ansvarfull internationalisering	Information	Protokoll från styrelsemöten finns på förbundets hemsida: https://suhf.se/om-suhf/styrelsen/

15.	Rapporter från expertgrupper/ arbetsgrupper - Expertgruppen för högskolepedagogiska frågor *Birgitta Bergvall-Kåreborn, ordförande* - Arbetsgruppen för meritbedöm-ningar *Jan-Ingvar Jönsson, ordförande* - Expertgruppen för lärarutbildning *Kerstin Tham, ordförande* - Arbetsgruppen för lärosätenas bidrag till totalförsvaret *Robert Egnell, Försvarshögskolan* *Johan Schnürer, Örebro universitet* - Expertgruppen för arbetsgivarfrågor *Maria Knutson Wedel, ordförande*	Information	Nationellt program: Att leda utveckling av högre utbildning. En kurs som vänder sig till vicerektorer med utbildningsansvar.
16.	Inbjudan till årskonferens (15/10) och förbundsförsamling (16/10) på Uppsala universitet den 15-16 oktober 2024 *Anders Hagfeldt, rektor Uppsala universitet*	Information	--
17.	Förbundsförsamlingar 2025	Beslut	- Vårens möte den 19 mars på Linköpings universitet - Årskonferens och höstens möte den 21-22 oktober på SLU i Uppsala
18.	Övriga frågor	Diskussion	--
19.	Mötet avslutas	Ordförande avslutar mötet	--

Om inte annat anges är ordförande eller generalsekreterare föredragande.

SUHF

Sveriges universitets-
och högskoleförbund

2023-11-20
Dnr SU-850-0015-23

Protokoll fört vid förbundsförsamlingens sammanträde på Gymnastik- och idrottshögskolan den 18 oktober 2023

Närvarolista, bilaga 1

1. Mötets öppnande

Ordförande Hans Adolfsson hälsade alla välkomna till förbundsförsamlingen.

2. Programmet för förbundsförsamlingen

Hans Adolfsson meddelade att programmet för dagen kommer att följa den utskickade dagordningen.

Inga övriga frågor anmäldes.

3. Formalia

Generalsekreterare Marita Hilliges förrättade upprop. Följande nya ordinarie ledamöter hälsades särskilt välkomna:

- Malin Broberg, rektor Göteborgs universitet
- Kersti Hedqvist, högskoledirektör KMH
- Johan Johansson, universitetsdirektör Göteborgs universitet
- Mats Jägstam, rektor Högskolan Väst
- Maria Lundgren, universitetsdirektör LTU
- Jerker Moodysson, rektor Karlstads universitet
- Martin Nilsson Jacobi, rektor Chalmers
- Sofie Roy, högskoledirektör Handelshögskolan (i sin frånvaro)
- Marie Smedsbro, högskoledirektör Högskolan i Skövde
- Veronika Sundström, universitetsdirektör KI
- Anna Valtonen, rektor Konstfack
- Susanna Öhman, rektor Högskolan i Halmstad.

Generalsekreteraren informerade om beloppsgränserna för röstetal och antal röster per lärosäte.

Förbundsförsamlingen beslutade om följande adjungeringar:

- Hela mötet: Marita Hilliges, Lars Alberius, Linda Gerén och Christopher Sönnerbrandt, SUHF:s kansli; Linn Svärd och Jacob Färnert, SFS
- Hela mötet: Marita Hilliges, Linda Gerén, Lars Alberius och Christopher Sönnerbrandt, SUHF:s kansli; Jacob Färnert och Klara Dryselius, SFS
- Punkt 8: Peter Liljenstolpe, Mälardalens universitet
- Punkt 9: Johan Boberg, Mikael Börjesson, Anna Tyllström och Linda Wedlin, alla från Uppsala universitet
- Punkt 16: Utbildningsminister Mats Persson och Johannes Hylander.

Förbundsförsamlingen utsåg Björn Sandahl, högskoledirektör vid Gymnastik- och idrottshögskolan, att jämte ordförande justera dagens protokoll.

Förbundsförsamlingen godkände förslaget till dagordning.

Protokollet från förbundsförsamlingens sammanträde den 16 mars 2023 är justerat och utsänt med handlingarna. Protokollet lades till handlingarna.

4. Förbundsärenden

Marita Hilliges informerade om medlemsavgiften och verksamhetsplanen för SUHF för kommande verksamhetsår.

Förbundsförsamlingen beslutade

- att SUHF tar ut medlemsavgifter för 2024 om 9,2 miljoner kronor * indexuppräkning + 3 miljoner kronor,
- att inga arvoden eller resekostnader utgår från SUHF:s budget för ledamöter i arbetsgrupper, utan att dessa täcks av vederbörandes huvudman. Eventuella undantag för personer utan organisationstillhörighet beslutas av presidiet.
- att OH-kostnader inte ska faktureras i de fall SUHF ersätter lärosäte för medarbetares tid i tjänsten vid större uppdrag,
- verksamhetsplanen för 2024 enligt förslag.

5. Fyllnadsval till styrelsen, per capsulam

Hans Adolfsson meddelade att SUHF har genomfört ett fyllnadsval, per capsulam, till SUHF:s styrelse. Förbundsförsamlingen röstade för valberedningens förslag och utsåg Sanne Kofod Olsen, rektor vid Kungl. Konsthögskolan från den 1 november 2023.

Protokollet från fyllnadsvalet lades till handlingarna.

6. SUHF:s inspel till forskningspropositionen

Hans Adolfsson redogjorde för arbetet med att ta fram ett förslag till inspel från SUHF till den kommande forskningspolitiska propositionen. Förbundsförsamlingen diskuterade förslaget.

Förbundsförsamlingen gav presidiet i uppdrag att redigera förslaget i enlighet med diskussionen. Inspelet ska stämmas av med styrelsen innan det skickas till regeringen.

7. SFS inspel till forskningsproppen

Jacob Färnert, ordförande för SFS och Kiara Dryselius, vice ordförande, presenterade inriktningen i SFS inspel till den kommande forskningspolitiska propositionen.

8. Rapporter från expertgrupper/arbetsgrupper

Ordförande i Arbetsgruppen för digitalisering, Catarina Coquand, gav en lägesrapport från arbetsgruppen. Catarina informerade om att gruppen som har arbetat under fyra år nu föreslår SUHF att den bör avvecklas. Syftet med gruppen har varit att samla lärosätena i fråga om digitalisering. När digitaliseringen nu har kommit längre så behöver frågan snarare hanteras inom de olika områden som berörs av digitalisering. Gruppens råd är därmed att SUHF:s expertgrupper bör säkerställa att digitaliseringsfrågor hanteras inom respektive grupp.

Ordförande i Arbetsgruppen för meritbedömning, Jan-Ingvar Jönsson, gav en lägesrapport. Arbetsgruppen arbetar för att ta fram ett ramverk för en ny form av meritbedömning. Gruppens uppdrag är även kopplat till arbetet för öppen vetenskap. En förändrad syn på meritbedömning krävs för att öppen vetenskap ska få stort och brett genomslag.

Ordförande i Arbetsgruppen för öppna lärresurser, Ylva Fältholm, gav en lägesrapport. Arbetsgruppen som inledde sitt arbete i mars 2023 planerar att kunna avrapportera omkring årsskiftet. Det skapas mycket digitala lärresurser inom landet men i dagsläget är det av olika anledningar få av dessa som delas öppet. Det finns mycket att vinna på att öppet dela, och kunna ta del av, digitalt undervisningsmaterial. Bristande kunskaper om upphovsrätt och avsaknad av incitament gör att öppen delning av lärresurser sker i alltför liten omfattning.

Ordförande i Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor, Peter Liljenstolpe, informerade om aktuella frågor. Expertgruppen har två uppdrag, dels kring fastigheter och dels om säkerhet. Frågor som omfattas är kontinuitetsplanering, säkerhetsprövningar, IT-säkerhet,

lokalers klimatpåverkan, hyreshöjningar, studentbostäder, mm. Vissa frågor hanteras inom expertgruppens undergrupper.

Ordförande i Expertgruppen för lärarutbildning, Kerstin Tham, informerade om aktuella frågor. De tre viktigaste frågorna som gruppen arbetar med är den av regeringen nyligen startade utredningen för att utveckla lärar- och förskollärarutbildningarna (Dir. 2023:111), det kommande professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare samt arbetet med praktiknära skolforskning (ULF).

9. Lärosätenas roll i ett demokratiskt samhälle

Förbundsförsamlingen tog del av presentationer som ur olika perspektiv belyste lärosätenas roll i ett demokratiskt samhälle. Två forskningssatsningar vid Uppsala Universitet behandlar frågor kopplade till universitets och högskolors roll både som utbildningsinstitutioner och forskningsorganisationer i demokratiska samhällen samt betydelsen av akademisk frihet och hur denna kan förstås. Föredragande var Linda Wedlin och Anna Tyllström inom forskningsprogrammet Demokrati och Högre Utbildning samt Mikael Börjesson och Johan Boberg inom forskningscentrumet HERO.

Johan Schnürer, rektor vid Örebro universitet, och Robert Egnell, rektor vid Försvarshögskolan, från Arbetsgruppen för lärosätenas bidrag till totalförsvaret, diskuterade lärosätenas roll i kris och krig.

Förbundsförsamlingen tog del av presentationerna och diskuterade lärosätens roll i ett demokratiskt samhälle.

10. Expertgruppen för analys – lägesrapport och ställningstagande

Hans Adolfsson, ordförande i Expertgruppen för analys, lämnade en lägesrapport. Hur långt man har kommit i de fyra projekt som har initierats av expertgruppen presenterades i korthet:

1. Ändrad offentligrättslig organisationsform
2. Ökad kontroll och ökad byråkratisering
3. Styrning av utbildningsutbudet
4. Ökat beroende av externa bidrag.

Hans Adolfsson presenterade därefter styrelsens förslag till ställningstagande om akademisk frihet och autonomi. Ställningstagandet bygger på ett utkast från Expertgruppen för analys, baserat på SUHF:s tidigare arbete i frågan, som har vidarebehandlats av styrelsen.

Förbundsförsamlingen tog del av information om expertgruppens pågående arbete, och diskuterade styrelsens förslag till ställningstagande.

11. Almedalen 2024

Hans Adolfsson presenterade styrelsens förslag att SUHF ska delta under Almedalsveckan 2024 och då genomföra ett antal seminarier – och en rektorsmiddag – för att samla högskolesektorn och dess intressenter.

Förbundsförsamlingen beslutade om förbundets deltagande under Almedalsveckan 2024 och uppdrar åt styrelsen att effektuera i enlighet med diskussionen. Förslag på tema kan skickas till SUHF:s kansli.

12. SUHF och kommunikation

Marita Hilliges presenterade det arbetet som under 2023 har genomförts gällande hur SUHF kommunicerar internt och med externa parter. Som en del i arbetet har styrelsen beslutat om en revidering av beskrivningen av arbetsfördelning inom SUHF. Kansliet har tagit fram en promemoria med förslag till hur SUHF:s grupper kan kommunicera i samband med lansering av rapporter och rekommendationer.

Förbundsförsamlingen tog del av uppföljning av styrelsens översyn av förbundets kommunikationsarbete.

13. Information från presidiet

Hans Adolfsson och Marita Hilliges lämnade information från presidiet om

- *Presidiedagar*
  Två presidiedagar har genomförts sedan förbundsförsamlingen i mars 2023. Under presidiedagarna har presidiet träffat nya rektorer, Akademiska Hus, Sida, Sveriges Unga Akademi, Statskontoret, med flera. Samtal förs även med Migrationsverket om en möjlighet till längre uppehållstillstånd för internationella studenter.
- *Nordiska universitetssamarbetet (NUS) och Nordic University Days i Bryssel (NUD)*
  Från årsskiftet blir Norge ordförandeland i NUS. En nordisk-baltisk rektorskonferens genomfördes nyligen i Reykjavik i NUS regi. Nästa NUD-tillfälle planeras till 24 – 25 september 2024.
- *European University Association (EUA)*
  Astrid Söderbergh Widding har nyligen valts in i EUA:s styrelse.
- *International Association och Universities (IAU)*
  Peter Aronsson ingår i IAU:s styrelse. Årskonferensen äger rum i Doha, Qatar, i november.

14. Inbjudan till förbundsförsamling den 20 mars 2024 på Mälardalens universitet, Eskilstuna

Karin Cardell, universitetsdirektör Mälardalens universitet, hälsade alla varmt välkomna till välkomna till vårens förbundsförsamling den 20 mars 2024 på Mälardalens universitet, Eskilstuna. Deltagarna välkomnas till middag i Eskilstuna kvällen före.

15. Övriga frågor

Inga övriga frågor behandlades.

16. SUHF möter: Utbildningsminister Mats Persson

Utbildningsminister Mats Persson samtalade med Anders Söderholm och Ylva Fältholm under ledning av Johannes Hylander, moderator.

17. Mötet avslutas

Ordföranden tackade deltagarna och avslutade mötet.

Vid protokollet

Linda Gerén

Justering

Hans Adolfsson

Björn Sandahl

Bilaga 1

Närvarande vid förbundsförsamlingens sammanträde den 18 oktober 2024. Mötet ägde rum på Gymnastik- och idrottshögskolan.

(Partiell närvaro specificeras ej. Digital närvaro noteras ej.)

Ordförande
Hans Adolfsson, Umeå universitet

Rektorer och förvaltningschefer eller motsvarande

Mats Viberg	Blekinge Tekniska Högskola	Rektor
Henrick Gyllberg	Blekinge Tekniska Högskola	Högskoledirektör
Martin Nilsson Jacobi	Chalmers tekniska högskola	Rektor
Anna Lindholm	Chalmers tekniska högskola	Universitetsdirektör
Niklas Holmefur	Enskilda högskolan Stockholm	Rektor
Robert Engell	Försvarshögskolan	Rektor
Christina Zander	Försvarshögskolan	Högskoledirektör
Per Nilsson	Gymnastik- och idrottshögskolan	Rektor
Björn Sandahl	Gymnastik- och idrottshögskolan	Förvaltningschef
Malin Broberg	Göteborgs universitet	Rektor
Johan Johansson	Göteborgs universitet	Tf universitetsdirektör
Martin Norsell	Högskolan Dalarna	Rektor
Katarina Johansson	Högskolan Dalarna	Högskolan Dalarna
Mats Tinnsten	Högskolan i Borås	Rektor
Anna Cregård	Högskolan i Borås	Förvaltningschef
Ylva Fältholm	Högskolan i Gävle	Rektor
Susanna Öhman	Högskolan i Halmstad	Rektor
Catarina Coquand	Högskolan i Halmstad	Högskoledirektör
Muriel Beser Hugosson	Högskolan i Skövde	Rektor
Marie Smedbro	Högskolan i Skövde	Högskoledirektör
Håkan Pihl	Högskolan Kristianstad	Rektor
Åsa Vännman	Högskolan Kristianstad	Högskoledirektör
Mats Jägstam	Högskolan Väst	Rektor
Li Lejerstedt	Högskolan Väst	Högskoledirektör
Agneta Marell	Jönköping University	Rektor
Jerker Moodysson	Karlstads universitet	Vikarierande rektor
Ann-Christine Larsson Ljung	Karlstads universitet	Universitetsdirektör
Veronika Sundström	Karolinska Institutet	Universitetsdirektör
Anna Valtonen	Konstfack	Rektor
Elisabet Nordwall	Konstfack	Förvaltningschef
Sanne Kofod Olsen	Kungl. Konsthögskolan	Rektor
Malin Hell	Kungl. Konsthögskolan	Förvaltningschef
Helena Wessman	Kungl. Musikhögskolan	Rektor
Kersti Hedqvist	Kungl. Musikhögskolan	Högskoledirektör
Anders Söderholm	Kungl. Tekniska högskolan	Rektor
Kerstin Jacobsson	Kungl. Tekniska högskolan	Universitetsdirektör
Jan-Ingvar Jönsson	Linköpings universitet	Rektor

Jenny Ahlén	Linköpings universitet	Universitetsdirektör
Peter Aronsson	Linnéuniversitetet	Rektor
Therése Iveby Gardell	Linnéuniversitetet	Universitetsdirektör
Birgitta Bergvall-Kåreborn	Luleå tekniska universitet	Rektor
Maria Lundgren	Luleå tekniska universitet	Universitetsdirektör
Erik Renström	Lunds universitet	Rektor
Susanne Kristensson	Lunds universitet	Universitetsdirektör
Kerstin Tham	Malmö universitet	Rektor
Susanne Wallmark	Malmö universitet	Universitetsdirektör
Roger Klinth	Marie Cederschiöld högskola	Rektor/VD
Anders Fällström	Mittuniversitetet	Rektor
Ludde Edgren	Mittuniversitetet	Tf. förvaltningschef
Martin Hellströ	Mälardalens universitet	Rektor
Karin Cardell	Mälardalens universitet	Universitetsdirektör
Susanne Georgsson	Röda Korsets Högskola	Rektor
Louise Beskow	Röda Korsets Högskola	Förvaltningschef
Johanna Adami	Sophiahemmet Högskola	Rektor
Mårten Jansson	Sophiahemmet Högskola	Förvaltningschef
Paula Crabtree	Stockholms konstnärliga högskola	Rektor
Eva Öqvist	Stockholms konstnärliga högskola	Högskoledirektör
Astrid Söderbergh Widding	Stockholms universitet	Rektor
Åsa Borin	Stockholms universitet	Universitetsdirektör
Martin Melkersson	Sveriges Lantbruksuniversitet	Universitetsdirektör
Gustav Amberg	Södertörns högskola	Rektor
Hans Andersson	Södertörns högskola	Förvaltningschef
Hans Adolfsson	Umeå Universitet	Rektor
Hans Wiklund	Umeå Universitet	Universitetsdirektör
Anders Hagfeldt	Uppsala universitet	Rektor
Caroline Sjöberg	Uppsala universitet	Universitetsdirektör
Johan Schnürer	Örebro universitet	Rektor
Louise Pålsson	Örebro universitet	Universitetsdirektör

Adjungerade

Peter Liljenstolpe	Mälardalens universitet	§ 8
Johan Boberg	Uppsala universitet	§ 9
Mikael Börjesson	Uppsala universitet	§ 9
Anna Tyllström	Uppsala universitet	§ 9
Linda Wedlin	Uppsala universitet	§ 9
Mats Persson	Utbildningsminister	§ 16
Johannes Hylander	Moderator	§ 16
Jacob Färnert	Sveriges förenade studentkårer	Hela mötet
Klara Dryselius	Sveriges förenade studentkårer	Hela mötet
Marita Hilliges	SUHF	Hela mötet
Lars Alberius	SUHF	Hela mötet
Linda Gerén	SUHF	Hela mötet
Christopher Sönnerbrandt	SUHF	Hela mötet

SUHF

Missiv till punkt 4
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

Förbundsärenden

Dokument

- Verksamhetsberättelse för SUHF för 2023
- Ekonomisk rapportering för SUHF 2023
- Revisionsberättelse från verksamhetsrevisorerna
- Granskningsberättelse från Stockholms universitets internrevision

Förslag

Förbundsförsamlingen beslutar

- *att lägga verksamhetsberättelsen för SUHF för 2023 till handlingarna*
- *att fastställa den ekonomiska rapporteringen för 2023*
- *att bevilja styrelsen ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2023.*

Bakgrund

Verksamhetsberättelsen

I verksamhetsberättelsen för 2023 redovisas SUHF:s verksamhet vad gäller förbundsförsamling, styrelse, expert- och arbetsgrupper och kansli. Verksamhetsberättelsen följer samma upplägg som förbundets manifest *Framtiden börjar nu – Manifest för dialog om den svenska högskolan 2030* och delas upp i de fyra prioriterade områdena: framtidens utmaningar, kompetens, dialog och profil.

Ekonomisk rapportering för 2023

SUHF:s centrala verksamhet (kansliet) finansieras av medlemsavgifterna. För 2023 uppgick medlemsavgifterna till 12 200 tkr, varav 9 200 tkr utgjorde kansliets finansiering. Kostnaderna består av utgifter för kansli, presidium, konsulter mm. Förutom den centrala verksamheten har SUHF en projektverksamhet. I denna ingår två långsiktigt självfinansierade grenar – en för de högre ledarprogrammen och en för konferensverksamheten. Därutöver genomförs, på uppdrag av Expertgruppen för analys, ett antal utredningar – även dessa finansieras av medlemsavgifterna genom den extra budget om 3 miljoner kronor per år för perioden 2023 – 2025, som beslutades av förbundsförsamlingen i oktober 2022.

Sammantaget har SUHF under 2023 haft intäkter på 17 891 tkr och kostnader på 15 972 tkr vilket ger en kapitalförändring på 1 919 tkr.

Revision

SUHF verksamhetsrevisorer, Mats Tinnsten, rektor Högskolan i Borås, och Louise Pålsson, universitetsdirektör vid Örebro universitet, har efter granskning av förbundets räkenskaper och förvaltning lämnat en revisionsberättelse.

Stockholms universitet är värdmyndighet för SUHF vilket innebär att den ekonomiska redovisningen sker på ett kostnadsställe i universitetets bokföring. Stockholms universitets internrevisor har gjort en bedömning av den interna kontrollen avseende ekonomisk redovisning, samt granskat ett urval av transaktioner i bokföringen och därefter lämnat en granskningsberättelse.

SUHF

Sveriges universitets-
och högskoleförbund

2024-02-27
Dnr SU-850-0013-24

Verksamhetsberättelse 2023

Innehållsförteckning

Inledning ... 4
Verksamhetsberättelsens upplägg ... 4
Arbetsformer ... 4
Förbundets ekonomi ... 7
Framtidens utmaningar ... 7
Kompetens ... 10
Dialog ... 12
Profil ... 15
Bilaga 1: Medlemmar 2023 ... 16
Bilaga 2: Översikt över verksamheten 2023 ... 17
- Remissyttranden ... 17
- Rekommendationer ... 17
- Rapporter ... 17
- Skrivelser ... 18
- Ställningstaganden ... 18
- Konferenser och seminarier ... 18

Bilaga 3: Presidiedagar 2023 ... 21
Bilaga 4: Arbetsgrupper ... 22
- Arbetsgruppen för bibliometri ... 22
- Arbetsgruppen för digitalisering ... 22
- Arbetsgruppen för disciplinärenden ... 22
- Arbetsgruppen för EU-bevakning ... 22
- Arbetsgruppen för EUI-studieadministrativa frågor ... 22
- Arbetsgruppen för kvalitet i administrationen ... 23
- Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter ... 23
- Arbetsgruppen för informationssäkerhet inklusive IT-/cybersäkerhet ... 23
- Arbetsgruppen kring klimatpåverkan ... 23
- Arbetsgruppen för meritbedömningar ... 23
- Arbetsgruppen för vårdkompetens ... 23
- Arbetsgruppen för öppna lärresurser ... 24
- Expertgruppen för analys ... 24
- Expertgruppen för arbetsgivarfrågor ... 24
- Expertgruppen för arkiv- och dokumenthantering ... 24
- Expertgruppen för ekonomifrågor ... 24
- Expertgruppen för etikfrågor ... 25
- Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor ... 25
- Expertgruppen för högskolepedagogiska frågor ... 25
- Expertgruppen för internationaliseringsfrågor ... 25
- Expertgruppen för kvalitetsfrågor ... 25
- Expertgruppen för lärarutbildning ... 26

Expertgruppen för lärosätesbiblioteken 26
Expertgruppen för samverkan 26
Expertgruppen för studieadministrativa frågor 26
Forskningsdatagruppen 27
Förhandlingsgrupp för avtal mellan SUHF och Bonus Copyright Access 27
Förhandlingsgrupp för UHR-överenskommelser 27
NBA – Nationella bedömningsgruppen för antagning 27
Redovisningsrådet 27
Samordningsgruppen för högskoleprovet 27
Samordningsgruppen för öppen vetenskap 28
Samverkansgruppen SUHF – Migrationsverket 28
Samverkansgruppen mellan SUHF och Myndigheten för yrkeshögskolan 28
Samverkansgruppen SUHF – Skolverket 28
Samverkansgruppen SUHF – UHR 28
Styrgruppen för SUHF:s program för ledare i akademin 29
Styrgruppen för det administrativa ledarskapsprogrammet 29
SUHF:s rådgivande grupp för globala relationer (inklusive styrgrupp) 29
Utredningsgrupp: Bortom transformativa avtal 29
Bilaga 5: Lärosätesrepresentation i expert- och arbetsgrupper 30

Inledning

SUHF erbjuder universitet och högskolor en gemensam arena för diskussioner och åtgärder. Det har till syfte att främja samråd och samverkan mellan universitet och högskolor och att agera i frågor av gemensamt intresse. Förbundet verkar för att universitet och högskolor ges goda ekonomiska och organisatoriska förutsättningar och därigenom kan bidra till att stärka demokratin och välståndsutvecklingen i Sverige. Förbundet arbetar i förhållande till statsmakter och andra organisationer i Sverige, liksom i förhållande till organisationer i Norden, Europa och världen i övrigt.

SUHF arbetar genom framställningar, rekommendationer och uttalanden. Det initierar och genomför utredningar och liknande verksamheter.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har tillsammans med den negativa ekonomiska utveckling, energikris och fortsatt klimatkris påverkat hela samhället inklusive akademin. Inte minst har säkerhets- och migrationsfrågor varit högt uppe på agendan under året.

Verksamhetsplanen för 2023 behandlar inte i detalj alla insatser och aktiviteter som genomfördes under året. Insatser har gjorts för att hantera och bevaka olika initiativ, förslag och beslut från statsmakterna och olika organisationer.

Verksamhetsberättelsens upplägg

Verksamhetsberättelsen inleds med en beskrivning av arbetsformer och en kortfattad genomgång av arbetsgrupperna samt en sammanfattning av förbundets ekonomi.

I de senare avsnitten följer upplägget den beslutade verksamhetsplanen som i sin tur är uppbyggd på samma sätt som manifestet, *Framtiden börjar nu*. Manifestet består av fyra delar: framtidens utmaningar, kompetens, dialog och profil.

De insatser och aktiviteter som har genomförts har placerats under den rubrik där de tydligt hör hemma, men många har inverkan på flera områden. Insatser och aktiviteter är inte uppställda i prioritetsordning.

Arbetsformer

Förbundsförsamlingen är SUHF:s högsta beslutade organ. Förbundsförsamlingen träffas normalt för två heldagsmöten per år – ett i mars och ett i oktober – på något lärosäte. Under 2023 var Högskolan i Halmstad värd för förbundsförsamlingens vårmöte och Gymnastik- och idrottshögskolan, GIH, värd för höstmötet. Utöver dessa fysiska möten genomfördes en extra digital förbundsförsamling den 27 april, med anledning av regeringens beslut att förkorta lärosätenas styrelsers mandatperiod från tre år till 17 månader.

Styrelsen utses av förbundsförsamlingen. Styrelsen består av sju rektorer och en förvaltningschef. SFS inbjuds att adjungera en person från sitt presidium till styrelsens möten. Styrelsemöten genomförs åtta gånger per år varav hälften i form av längre, fysiska möten och resterande som digitala möten. Styrelsen kombinerade sitt junimöte 2023 med ett internat och besök hos sin polska systerorganisation KRASP.

Under 2023 hade styrelsen följande sammansättning:

- Hans Adolfsson, rektor Umeå universitet, ordförande
- Erik Renström, rektor Lunds universitet, vice ordförande
- Peter Aronsson, rektor Linnéuniversitetet
- Martin Hellström, rektor Mälardalens universitet
- Kerstin Jacobsson, universitetsdirektör KTH
- Helena Wessman, rektor Kungl. Musikhögskolan (till 231031)
- Sanne Kofod Olsen, rektor Kungl. Konsthögskolan (från 231101)
- Agneta Marell, rektor Jönköping University
- Mats Viberg, rektor Blekinge tekniska högskola

Presidiet utgörs av förbundets ordförande, vice ordförande och generalsekreterare. Presidiet har möte varje vecka under terminen. Fyra gånger per år genomförs presidiedagar då presidiet träffar nya rektorer och olika intressenter, se bilaga 3.

SUHF bedriver en stor del av arbetet inom olika typer av arbetsgrupper. Arbetsgrupperna består huvudsakligen av personer från medlemslärosätena. SFS inbjuds att utse representanter i relevanta arbetsgrupper. Resekostnader och arbetstid betalas av arbetsgivaren.

Arbetsgrupperna kan delas in i två kategorier: expertgrupper och arbetsgrupper. Under 2023 har följande grupper varit verksamma. Grupperna beskrivs närmare i bilaga 4.

***Expertgrupper* (grupper med fleråriga uppdrag)**

- Expertgruppen för analys
- Expertgruppen för arbetsgivarfrågor
- Expertgruppen för arkiv- och informationshantering
- Expertgruppen för ekonomifrågor
- Expertgruppen för etikfrågor
- Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor
- Expertgruppen för högskolepedagogiska frågor
- Expertgruppen för internationaliseringsfrågor
- Expertgruppen för kvalitetsfrågor
- Expertgruppen för lärarutbildning
- Expertgruppen för lärosätesbiblioteken
- Expertgruppen för samverkan
- Expertgruppen för studieadministrativa frågor

***Arbetsgrupper* (ad hoc-grupper för enskilda uppdrag eller utredningar samt undergrupper till expertgrupper)**

- Arbetsgruppen för bibliometri
- Arbetsgruppen för digitalisering
- Arbetsgruppen för disciplinärenden
- Arbetsgruppen för EU-bevakning
- Arbetsgruppen för EUI-studieadministrativa frågor
- Arbetsgruppen för flyktingfrågor
- Arbetsgruppen för informationssäkerhet inklusive IT-/cybersäkerhet
- Arbetsgruppen för kvalitet i administrationen

- Arbetsgruppen kring klimatpåverkan
- Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter
- Arbetsgruppen för lärosätenas bidrag till totalförsvaret
- Arbetsgruppen för meritbedömningar
- Arbetsgruppen för vårdkompetens
- Arbetsgruppen för öppna lärresurser
- Förhandlingsgrupp för avtal mellan SUHF och Bonus Copyright Access
- Förhandlingsgrupp UHR överenskommelser (vilande)
- Nationell arbetsgrupp för forskningsdata
- NBA – Nationella bedömningsgruppen för antagning
- Redovisningsrådet
- Referensgruppen för European Open Science Cloud (EOSC)
- Samordningsgrupp för högskoleprovet (vilande)
- Samordningsgruppen för öppen vetenskap
- Samverkansgrupp SUHF – Skolverket
- Samverkansgrupp SUHF – UHR
- Samverkansgrupp SUHF – Migrationsverket
- Samverkansgruppen SUHF – Myndigheten för yrkeshögskolan
- Sekreterarnätverket
- SUHF:s rådgivande grupp för globala relationer (inklusive styrgrupp)
- Utredningsgrupp: Bortom transformativa avtal

Dessutom driver SUHF utbildningar med därtill kopplade arbetsgrupper: Styrgruppen för SUHF:s program för ledare i akademin (HeLP-programmet och Rektorsprogrammet) samt Styrgruppen för det administrativa ledarskapsprogrammet.

Deltagandet av lärosätesanknutna personer i expert- och arbetsgrupper är en värdefull och absolut förutsättning för att SUHF ska fungera. Kansliet utför i allmänhet en samordnande funktion i de olika grupperna.

Inom SUHF finns två nätverk för förvaltningschefer för universitetet respektive högskolor. Nätverken träffas dels var för sig, dels gemensamt i samband med förbundsförsamlingarna. Generalsekreteraren deltar kontinuerligt i universitetsdirektörernas och högskoledirektörernas nätverksmöten. Dessa möten redovisas kontinuerligt vid styrelsens möten.

SUHF har via förfrågningar även bemannat arbetsgrupper inom andra organ och myndigheter, exempelvis Kungliga biblioteket, Skolverket, Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet. Beslut om deltagande och bemanning av dessa grupper fattas av presidiet, i allmänhet efter beredning i berörda expertgrupper.

SUHF har dessutom nominerat representanter från universitets och högskolesektorn till olika grupper. Det gäller exempelvis det nationella vårdkompetensrådet, de nationella råden för specialisttjänstgöring, Skolforskningsnämnden, Försvarsmaktsrådet, experter till utredningar samt ett antal referensgrupper eller liknande som tillsätts av olika myndigheter, utredningar och organ.

På uppdrag av styrelsen genomfördes under 2023 ett arbete kring förbundets kommunikation. Detta resulterade bland annat i en revidering av dokumentet Beskrivning av arbetsfördelning inom SUHF.

Förbundets ekonomi

SUHF:s centrala verksamhet (kansliet) finansieras av medlemsavgifterna som för 2023 uppgick till 9 200 tkr, vilket är en ökning från året före. Ökningen beror dels på en anpassning till kansliets utökning med en person (beslutat vid förbundsförsamlingen i oktober 2022), dels på den indexuppräkning som görs årligen (beslutat vid förbundsförsamlingen i oktober 2021).

Förutom den centrala verksamheten har SUHF en projektverksamhet. I denna ingår två långsiktigt självfinansierade grenar – en för de högre ledarprogrammen och en för konferensverksamheten. Därutöver genomförs, på uppdrag av Expertgruppen för analys, ett antal utredningar – även dessa finansieras av medlemsavgifterna genom den extra budget om 3 miljoner kronor per år för perioden 2023 – 2025, som beslutades av förbundsförsamlingen i oktober 2022.

Kansliets kostnader utgörs av utgifter för kansli, presidium, konsulter, mm. Kansliets driftskostnader har under 2022 varit högre än tidigare år. Kostnaden beror framför allt på att kansliet har utökats med en person.

Ledarprogrammen HeLP och Rektorsprogrammet har under 2023 genomförts enligt plan med start av en ny HeLP-utbildning vart tredje kvartal och ett nytt rektorsprogram vart fjärde kvartal.

SUHF har haft en stor seminarieverksamhet under året med 38 genomförda konferenser, seminarier och webbinarier. Andelen digitala arrangemang ökade under pandemin och har etablerats som ett väl fungerande sätt att mötas i många sammanhang. SUHF tar inte ut deltagaravgift vid digitala arrangemang.

Sammantaget har SUHF under 2023 haft intäkter på 17 891 tkr och kostnader på 15 972 tkr vilket ger en kapitalförändring på 1 919 tkr. För mer detaljer se den ekonomiska rapporteringen för 2023.

Framtidens utmaningar

I manifestets inledning Framtidens utmaningar betonas samhällsutmaningarna och högskolans roll relativt dessa. Universitet och högskolor ska vara självständiga, stå nära det övriga samhället och vara till för alla.

Nedan anges ett antal områden där SUHF har arbetat under 2023 för att bidra till att högskolans roll förtydligas och att goda förutsättningar finns för alla att ta del av högre utbildning.

SUHF ska arbeta för förändringar som är inriktade mot att förbättra lärosätenas möjligheter att utvecklas för att möta den komplexa kravbilden och samtidigt behålla den hittills så framgångsrika akademiska modellen. I hög grad syftar det till att skapa förutsättningar för mångfald och variation inom systemet och att ge lärosätena rådighet över sin verksamhet. En minskad direktstyrning kompletterad med bättre uppföljning

och tydligt ansvarstagande från lärosätena ökar förutsättningarna för att ta tillvara den kreativitet och vilja som finns vid varje lärosäte.

För att stödja en utveckling i denna riktning har SUHF under 2023 bland annat arbetat med nedanstående (text från verksamhetsplanen för 2023 är kursiverad):

- *SUHF ska inom ramen för lärosätenas autonomi föra debatt och genomföra seminarier och hearings. Här ingår fortsatt påverkansarbete utifrån förbundets ställningstaganden.*
  Frågan om autonomi lyftes med ministern på Steningevik samt under seminarium i Almedalen. EUA:s Autonomy Scorecard diskuteras vid förbundsförsamlingen i mars och ett förslag till ställningstagande angående autonomi vid förbundsförsamlingen i oktober. Analysgruppen har ett särskilt uppdrag i frågan. En första delrapport publicerades i juni. Under hela året har en projektgrupp med representanter från SULF och SFS arbetat med ett projekt om grundlagsskydd för akademisk frihet. Under hösten anslöt även Sveriges Unga Akademi (SUA) till arbetet.

- *SUHF ska arbeta med att synliggöra lärosätenas bidrag till samhällets välfärd och utveckling, dess genomslag.*
  Statistikunderlag kring lärosätenas bidrag till kunskaps- och kompetensutvecklingen har tagits fram av Expertgruppen för samverkan. Expertgruppen för analys har i uppdrag att kontinuerligt uppdatera underlaget, en uppdatering publicerades under våren. Statistikunderlaget finns tillgängligt på SUHF:s hemsida. Samarbete med Skolverket pågår angående bl.a. skolutveckling och lärarutbildning.

- *SUHF ska arbeta för lagstöd i frågan om utbildningens frihet, i likhet med den frihet forskningen ges i grund- och högskolelag.*
  Vårt gemensamma positionspapper reviderades under våren 2023. Det gemensamma arbetet för grundlagsstöd för akademisk frihet har fortsatt tillsammans med SULF, SFS och även SUA (se ovan).

- *SUHF ska med olika medel reagera och arbeta med de frågor som lyfts i tidigare och kommande forskningspolitiska propositioner.*
  Den kommande forskningspolitiska propositionen diskuteras på 2023 års dialogseminarium och vid förbundsförsamlingen i mars. I oktober lämnades ett inspel till regeringen.

- *SUHF ska fortsatt arbeta med frågor kring högskolans styrning och resurstilldelning.*
  Under året tillsattes ytterligare två utredningar i analysgruppens regi. Den ena om styrning av utbildningsutbudet och den andra om lärosätenas beroende av externa bidrag. Ett flertal dialoger genomfördes med forskningsfinansieringsutredningen. Frågan om profilområden bevakades.

  Lärosätena har även behov av en god infrastruktur (fastigheter såväl som e-infra) för sin verksamhet. Flera utredningar kring e-infrastruktur för forskning har gjorts. SUHF konstaterar att även utbildningens behov av e-infrastruktur behöver ses över och initierar därför under 2023 en utredning med detta syfte.

- *SUHF ska verka för förstärkta utbildningsprislappar för att säkerställa utbildningens kvalitet.*
  Frågan har lyfts, både internt och i förhållande till regeringen, och fanns med i styrelsens uppmaning till lärosätena om frågor att inkludera i lärosätenas respektive budgetunderlag. Denna fråga har kommit att ersätta frågan om slopat produktivitetsavdrag.

- *SUHF ska utveckla förbundets analyskapacitet enligt beslut i förbundsförsamlingen.*
  Expertgruppen för analys verkar åren 2023 – 2025. Fokus ligger på fyra olika utredningar.

- *SUHF ska verka för att spridning av kunskap är fri och tillgänglig för alla genom öppen vetenskap och öppna data*.
  Samordningsgruppen för öppen vetenskap, forskningsdatagruppen, Expertgruppen för lärosätesbiblioteken, arbetsgruppen för öppna lärresurser och Bibsam har arbetat med frågan ur olika synvinklar. En viktig fråga under året har varit att ge inspel till KB:s uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för öppen vetenskap. Arbetsgruppen bortom transformativa avtal levererade sin slutrapport under året, vilket även resulterade i en SUHF-rekommendation.

- *SUHF ska verka för implementering av de globala målen för hållbar utveckling, Agenda 2030 och klimatramverk för lärosätena.*
  Klimatramverket antogs av förbundsförsamlingen i oktober 2021. Den följs upp av Expertgruppen för samverkan. Gruppen följer även klimatnätverkets Vinnova-finansierade projekt. Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor har under året haft en arbetsgrupp som arbetat med klimatförbättrande åtgärder eller åtgärder som minskar negativ klimatpåverkan som genomförts eller planeras vid landets lärosäten med särskilt fokus på klimatpåverkan vid om- och nybyggnation. Arbetet har resulterat i rapport som finns på SUHF:s webbsida.

- *SUHF ska arbeta med strategiska frågor rörande internationalisering. I det internationella arbetet på europeisk nivå ska SUHF bevaka och följa upp EU-program som Horisont Europa, Erasmus+, Europauniversitet (EUI) och EOSC*.
  Expertgruppen för internationaliseringsfrågor och dess undergrupper, samt SUHF:s rådgivande grupp för globala relationer och Arbetsgruppen för EUI-studieadministrativa frågor, har under året arbetat aktivt med dessa frågor. Förutom ovan angivna internationella samarbeten har SUHF under året även blivit medlem i CoARA, Coalition for Advancing Research Assessment. Kansliet deltar i den nationella referensgruppen för European Research Council (ERC), Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) samt i Bologna Follow-up Group (BFUG). Under Sveriges EU-ordförandeskap bidrog SUHF i de frågor som rör högskolan, exempelvis automatiskt ömsesidigt erkännande, var medarrangör i en konferens om öppen vetenskap samt bevakade frågan om forskningsinfrastruktur.

- *SUHF ska fortsatt delta i och aktivt påverka samarbetet inom EUA, NUS och IAU.*
  Presidiet har varit aktivt inom NUS, EUA och IAU. Astrid Söderbergh Widding valdes under året till EUA:s styrelse. SUHF:s generalsekreterare var under 2023 del av ordförandetrion för generalsekreterarnätverket inom EUA. Peter Aronsson, rektor Linnéuniversitet, var ledamot av IAU:s styrelse. SUHF har

representanter flertalet arbetsgrupper inom EUA. SUHF har aktivt deltagit i NUS arbete och i den nordisk-baltiska rektorskonferensen som anordnades i september i Reykjavik under temat Trusted Research.

Kompetens

I manifestets avsnitt om Kompetens betonas akademisk frihet och ansvar med kollegial öppenhet och gemensam prövning utifrån ett ansvarsfullt ledarskap.

För att stödja en utveckling i denna riktning har SUHF under 2023 bland annat arbetat med nedanstående (text från verksamhetsplanen för 2023 är kursiverad):

- *SUHF ska fortsätta arbetet med kvalitetsfrågor för utbildning, forskning och administration. Under 2023 kommer fokus att ligga dels på utvecklingen de nationella kvalitetssäkringssystemen för högre utbildning och forskning som organiseras av Universitetskanslersämbetet och Vetenskapsrådet. Lärosätenas eget ansvarstagande för kvalitetsarbetet inom all verksamhet ska vara i fokus.*
  Expertgruppen för kvalitetsfrågor och våra representanter i UKÄ:s och VR:s referensgrupper har arbetat med dessa frågor. En viktig fråga under året har handlat om att följa UKÄ:s nya granskningscykel inom det nationella kvalitetsgranskningssystemet med reviderade bedömningsgrunder. Den nationella utvärderingen av ALF-avtalet har bevakats. Under våren skickades en skrivelse om enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd till regeringen. Dialoger har förts gällande kvalitetssäkringen av Europauniversitetens utbildningssamarbeten.

- *SUHF ska stödja och synliggöra sektorns gemensamma ansvarstagande för kompetensförsörjningen.*
  Lärarutbildningsgruppen och vårdkompetensgruppen har under 2023 fortsatt att arbeta i relation till huvudmännen. För att underlätta vårt gemensamma ansvarstagande togs under våren ett samlat dokument fram med ställningstaganden gällande lärarutbildningsområdet. SUHF har även gjort ett stort arbete med anledning av den nya reformen för omställningsstudier. Se även ovan avseendet statistikunderlag för kompetensförsörjning. SUHF arbetar vidare med att synliggöra lärosätenas centrala roll avseende kompetensförsörjning och livslångt lärande, bl.a. i relation till den nationella myndighetssamverkan som efter regeringens beslut etablerats för ändamålet.

- *SUHF ska följa arbetet kring regeringsuppdraget till alla myndigheter kring jämställdhetsintegrering samt verka för att jämställdhetsfrågor ska finnas med på agendan vid olika möten och seminarier.*
  SUHF har fortsatt att bevaka jämställdhetsfrågor i alla sina grupper. Könsbalansen bland rektorer och förvaltningschefer bevakas. Arbetsgivargruppen har ett särskilt uppdrag att bevaka jämställdhetsintegrering.

- *SUHF ska verka för att möta samhällets behov av kompetens inom säkerhetsområdet.*
  Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor har arbetat aktivt med frågan. Under året inrättades en särskild arbetsgrupp för informationssäkerhet. Samverkansgruppen har bildat en grupp med särskilt fokus på totalförsvarets behov.

- *SUHF ska genomföra olika konferenser med olika inriktningar för personal inom högskolan, såväl digitala som fysiska.*
  Under 2023 har 37 seminarier, workshops samt större och mindre konferenser genomförts. En särskild seminarieserie om AI lanserades under året. Två webbinarier genomfördes under hösten: När, hur och varför passar AI i olika examinationsformer? samt Kan AI bidra till ökad forskningskvalitet?.

- *SUHF ska stärka och utveckla Rektorsprogrammet, HeLP-programmet och det administrativa ledarskapsprogrammet. I arbetet med ledarprogrammen ingår att söka de bästa formerna för att säkerställa lika villkor och mångfald i det högsta akademiska och administrativa ledarskapet. Centrala frågor kring ledarskap och arbetsgivarrollen som framkommer inom ledarprogrammen ska ligga till grund för särskilda aktiviteter, liksom koordinering med andra aktörer med ansvar för ledarskapsutveckling i staten.*
  Programmen har under 2023 fortsatt. Nya program som har startats är det åttonde Rektorsprogrammet (RP8) samt HeLP15 och HeLP16.

- *SUHF ska fortsätta arbetet med arbetsgivarfrågor och dialogen med Arbetsgivarverkets olika organ. En mycket central fråga i arbetet är strategisk kompetensförsörjning avseende all personal inom högskolan.*
  Expertgruppen för arbetsgivarfrågor har fortsatt att bevaka frågan. Kompetensförsörjningen kring våra professionsprogram följs även av våra särskilda grupper, exempelvis lärarutbildningsgruppen.

- *SUHF ska arbeta för att ta fram ett gemensamt ramverk för meritbedömningar. Arbetet ska genomföras i dialog med relevanta aktörer.*
  Arbetsgruppen för meritbedömningar har arbetat med att ta fram ett förslag till ramverk. Arbetet har innefattat kartläggning av meritbedömning i relevanta länder, dialoger med andra expertgrupper och myndigheter. Arbetet har anknytning till SUHF:s engagemang i CoARA.

- *SUHF ska arbeta med frågor med anknytning till genusbaserad utsatthet, liksom hat och hotrelaterade frågor. Högskolan vara en säker plats för anställda och studenter.*
  Uppdragen har lagts till Expertgruppen för arbetsgivarfrågor. En uppföljning av prevalensstudien kring genusbaserad utsatthet gjordes i november. Förbundsförsamlingen beslutade i mars 2023 om ett ställningstagande kring hot och hat. I oktober arrangerades ett symposium med rubriken Ett öppet samtal om hat och hot. Under symposiet redovisades resultatet av en enkät om vad lärosätena gör i förebyggande insatser och som stöd. Vad gäller fysisk säkerhet så behandlas detta av Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor.

- *SUHF ska aktivt delta i arbetet med plattformen för internationalisering.*
  Dialog med plattformen för internationalisering (Plint) förs inom ramen för Expertgruppen för internationaliseringsfrågor och inom samverkansgruppen med UHR. SUHF har tre representanter i styrgruppen.

- *SUHF ska aktivt arbeta med att stärka och stödja sektorns arbete med forskningsetiska frågor, hantering av konsekvenser av oredlighet och att främja god forskningssed. Även stödja arbetet kring disciplinfrågor. Särskilt fokus ska ligga på att följa arbetet i Nämnden för prövning av oredlighet i forskning,*

Etikprövningsmyndigheten och Överklagandenämnden för högskolan.
Expertgruppen för etikfrågor för kontinuerlig dialog med Nämnden för prövning av oredlighet i forskning (NPOF), Etikprövningsmyndigheten (EPN) och Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). För tredje året i rad genomfördes ett gemensamt seminarium med NPOF, Att förebygga oredlighet – praxis och perspektiv. Tillsammans med EPN genomfördes webbinariet Etikprövning idag: Perspektiv på en aktuell debatt. Expertgruppen för etikfrågor har även gett inspel till regeringen på nödvändiga justeringar i lagstiftningen kring etikprövning samt varit i dialog med den utredare som tillsattes under året.

- *SUHF ska nationellt framföra vikten av bättre möjligheter att attrahera kompetens till högskolan. Lärosätena ska vara attraktiva för såväl nationella och internationella arbetstagare som nationella och internationella studenter.*
  Upphållstillståndsfrågan har följts aktivt. SUHF har fortsatt det nära samarbetet med Migrationsverket. Under 2023 startas en samverkansgrupp SUHF – Migrationsverket. Särskilt fokus har varit på att nå fram till överenskommelser mellan lärosätena och Migrationsverket för tvååriga uppehållstillstånd för studenter.

Dialog

Manifestet slår fast att ny kunskap och nya insikter bara kan vinnas då modet att utmana finns. Det är kärnan i avsnittet Dialog. Det gäller dialog inom och mellan discipliner och med övriga samhället.

Nedan ges exempel på hur SUHF under 2023 har arbetat med områden som stödjer olika former av dialog (text från verksamhetsplanen för 2023 är kursiverad):

- *SUHF ska vara en arena för diskussioner och ställningstagande i högskolepolitiska frågor. SUHF:s påverkansarbete handlar dels om att ta en aktiv roll gentemot omvärlden och proaktivt bearbeta politiska och andra aktörer i frågor där högskolesektorn har en enad hållning. Det inkluderar att följa upp de förslag och reformer som regering, riksdag och myndigheter samt olika europeiska organ lägger fram.*
  Dialogseminariet med forskningsfinansiärerna arrangerades i januari. Förbundet var aktiv under Almedalsveckan. Kontinuerliga samtal har förts med Regeringskansliet. Fyra samverkansgrupper finns som arbetar med lika många myndigheter. Expertgruppen för analys har uppdrag att ta fram argumentationsunderlag i viktiga frågor som förbundet vill driva. Presidiet har kontinuerligt fört samtal med företrädare för olika myndigheter och organisationer.

- *SUHF ska uttala sig i sektorsgemensamma frågor där det råder tillräcklig samsyn.*
  SUHF har under 2023 i många sammanhang framfört lärosätenas synpunkter. Se exempelvis bilaga 2 för remissvar och skrivelser.

- *SUHF ska föra aktiv dialog kring uppdragen om öppen tillgång respektive öppna data med Kungliga biblioteket och Vetenskapsrådet, liksom även med övriga forskningsfinansiärer rörande kostnadsströmmar vid övergången till öppen*

vetenskap samt verka för fortsatt utveckling av SwePub för bibliometriska analyser av hög kvalitet.
Expertgruppen för lärosätesbiblioteken har fört dialog på olika nivåer inom KB, bland annat gällande KB:s uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för öppen vetenskap. Presidiet har träffat riksbibliotekarien. Frågan om öppen vetenskap har varit högt uppe på agendan. SUHF och Vetenskapsrådet arrangerande gemensamt konferensen Nationellt strategiskt event om öppen vetenskap och det europeiska öppna forskningsmolnet (EOSC). Under året genomförde SUHF även fem webbinarier inom området öppen vetenskap. SUHF ingår i SwePubs styrgrupp med ordförande och flera ledamöter.

- *SUHF ska fortsätta dialogen med Myndigheten för yrkeshögskolan och arbeta för klargörande av gränsdragningar, validering och övergångsmöjligheter mellan de båda postgymnasiala utbildningsformerna.*
  Dialog har förts inom samverkansgruppen med MYH. Denna grupp har dessutom fungerat som en styrgrupp för ett Vinnova-finansierat projekt om övergångar från yrkeshögskolan till högskolan.

- *SUHF ska föra aktiv dialog med Skolverket gällande frågor om professions-program, kvalitetsdialoger och ULF-avtal.*
  Samverkansgruppen med Skolverket har träffats regelbundet och främst behandlat frågor om samverkan med lärosätena, det kommande professions-programmet för lärare med flera, samt Skolverkets regionalisering. Två rådslag om regional samverkan har genomförts gemensamt av SUHF och Skolverket. Ett förslag till ULF-avtal har tagits fram och lämnats till regeringen.

- *SUHF ska föra aktiv dialog med Migrationsverket gällande frågor om uppehålls-tillstånd för studenter, doktorander och forskare.*
  Samverkansgruppen med Migrationsverket har tagit fram en processkartläggning av den omfattande administrativa hantering som sker vid lärosätena, Migrationsverket och övriga myndigheter vid rekrytering samt beslut om antagning och uppehållstillstånd avseende studieavgiftsskyldiga studenter. Åtgärder för att korta ledtider och komma till rätta med identifierade processproblem har tagits fram, prioriterats och börjat genomföras. En utgångspunkt är att bygga vidare på tidigare utfört samverkansarbete och resultaten av de pilotprojekt som gjordes åren 2018 – 2023. Åtgärder som försvårar missbruk av uppehållstillstånd för studier ska också vidtas, enligt ett särskilt regeringsuppdrag till Migrationsverket och lärosätena, vilket är en förutsättning för att kunna göra processen enklare för de mer seriösa studenterna. I april anordnades ett frukostmöte om samverkan med Migrationsverket. En nationell samverkanskonferens arrangerades i september där problembilden och åtgärder diskuterades. I november genomfördes ett webbinarium om remissen av förslag till överenskommelser mellan lärosätena och Migrationsverket om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvåårigа uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning

- *SUHF ska föra aktiv dialog med Universitets- och högskolerådet i de frågor som berör högskolan.*
  Samverkansgruppen med UHR har träffats regelbundet och främst behandlat frågor gällande UHR:s regeringsuppdrag såsom högskoleprovet, det nationella behörighetsprovet, validering och erkännande, det högskolepedagogiska lyftet,

plattform för internationalisering, mm. SUHF har tät samverkan med UHR även i flera andra expert- och arbetsgrupper, bl.a. kring UHR:s uppdrag från lärosätena att biträda ett nationellt samordnat antagningsförfarande, samt om förutsättningar för europauniversiteten, satsningar på livslångt lärande, säkerhetsaspekter, samt de rättsliga förutsättningarna för nationellt samordnade studieadministrativa processerna och systemen. En utredning om framtidens e-infratruktur för högre utbildning har tillsatts av SUHF efter dialog med UHR samt även Ladokkkonsortiet och Vetenskapsrådet (Sunet).

- *SUHF:s presidium, styrelse och kansli ska ha löpande kontakter med företrädare för riksdagens partier, myndigheter, studentorganisationer, andra organisationer och EU-parlamentet. Detta sker genom formella och informella möten samt genom deltagande i olika seminarier och konferenser.*
  Dialoger har förts bland annat under de fem presidiedagarna, se bilaga 3. Utöver detta har presidiet träffat SFS i samband med att deras nyvalda presidium tillträdde. Generalsekreteraren har regelbundet träffat departementsrådet.

- *SUHF ska fortsatt verka för att forskning och utbildning kan bedrivas med full kostnadstäckning.*
  Expertgruppen för ekonomifrågor arbetar med SUHF-modellen och har fört samtal med framför allt de statliga forskningsfinansiärerna och forskningsfinansieringsutredningen. En av analysgruppens utredningar berör frågan. Avseende utbildning, se punkten ovan om förstärkta utbildningspris-lappar för att säkerställa utbildningens kvalitet (under rubriken Framtidens utmaningar).

- *SUHF ska samla företrädare för sektorn till diskussioner i angelägna frågor. Ett dialogseminarium mellan lärosäten och forskningsfinansiärer ska genomföras årligen, i januari.*
  Dialogseminariet med forskningsfinansiärerna arrangerades i januari utifrån tre teman: Utredningen om en effektiv organisation för statlig forsknings-finansiering, meritbedömning och kommande forskningspolitiska proposition. Utöver detta har SUHF genomfört ett stort antal seminarier och webbinarier, se bilaga 2.

- *SUHF medverkar som regel och i den form som är möjlig under Almedalsveckan. Förbundet kan även komma att delta i andras arrangemang för att föra sektorns talan.*
  Under Almedalsveckan genomfördes fem seminarier (lärosätenas roll i total-försvaret, etikprövningslagen, samverkan och autonomi), varav ett i samarran-gemang med SFS (ersättningsbeloppen).

- *SUHF:s lokaler ska, om smittläget medger, upplåtas för att underlätta medlem-marnas behov av mötesplatser i Stockholm. Följande principer ska gälla: SUHF ska gynna samarbeten, främst mellan lärosäten. SUHF ska i första hand stödja lärosäten som inte har tillgång till andra lokaler i Stockholmsområdet. Styrelsen och SUHF:s arbetsgrupper har prioritet. I mån av plats har lärosätenas ledning-sgrupper och samarbetsgrupper möjlighet att låna lokalerna.*
  SUHF:s lokaler används kontinuerligt av medlemmarna. Ett nytt portkodssystem har införts för lättare tillgång.

Profil

Det betonas i manifestets avsnitt Profil att behovet av olika utbildnings- och forsknings-miljöer ökar. Det behövs därför ett högskolelandskap som motsvarar detta behov. Ett diversifierat landskap där lärosätena värderas, utvärderas och finansieras utifrån de egna premisserna.

För att bidra till ökade möjligheter till profilering har SUHF under 2023 bland annat arbetat med nedanstående (text från verksamhetsplanen för 2023 är kursiverad):

- *SUHF ska verka för en ny ändrad offentligrättslig organisationsform.*
  Expertgruppen för analys låter olika utredare utreda frågan. I samband med Almedalsveckan publicerades Tim Ekbergs rapport Akademisk frihet och institutionell autonomi.

- *SUHF ska verka för minskat beroende av extern finansiering.*
  Expertgruppen för analys har under året anlitat utredare för att ta fram en rapport.

- *SUHF ska verka för minskad politisk styrning av utbildningsutbudet.*
  Expertgruppen för analys har under året anlitat utredare för att ta fram en rapport.

- *SUHF ska verka för minskad kontroll och byråkratisering av högskolesektorn.*
  Expertgruppen för analys har under året anlitat utredare för att ta fram en rapport.
- *SUHF ska verka för kvalitetssystem som gynnar mångfald inom såväl utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå som forskning.*
  Expertgruppen för kvalitetsfrågor och SUHF:s representanter i UKÄ:s och VR:s referensgrupper har arbetat med dessa frågor, se under rubriken Kompetens.

- *Fortsätta arbetet med styrning för mångfald genom ett uthålligt styr- och resursfördelningssystem.*
  SUHF bevakar frågan på många olika sätt. Alla analysgruppens utredningar har bäring på frågan. Frågan har dessutom en koppling till autonomi, vilket styrelsen aktivt arbetar med.

- *SUHF ska verka för förståelsen av ett dynamiskt och diversifierat högskole-landskap i arbetsgrupper, ledarprogram och i kommunikation med externa parter.*
  Vid sammansättning av grupper, medverkande i konferenser och annan representation så har förbundet vinnlagt sig om att sammansättningen ska spegla bredden av medlemslärosätena. I de förslag som skrivs fram av SUHF och i de kontakter förbundet har med externa parter, lyfts vikten av ett högskole-landskap med en rik mångfald av forskningsinriktningar samt olika sätt att organisera och genomföra utbildningar. Även SUHF:s ledarprogram lyfter detta i sina utbildningar.

Bilaga 1: Medlemmar 2023

Blekinge tekniska högskola
Chalmers tekniska högskola
Enskilda Högskolan Stockholm
Försvarshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Göteborgs universitet
Handelshögskolan i Stockholm
Högskolan Dalarna
Högskolan i Borås
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Kristianstad
Högskolan Väst
Jönköping University
Karlstads universitet
Karolinska Institutet
Konstfack
Kungliga Tekniska högskolan
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Malmö universitet
Marie Cederschiöld högskola
Mittuniversitetet
Mälardalens universitet
Röda Korsets högskola
Sophiahemmet högskola
Stockholms konstnärliga högskola
Stockholms universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Södertörns högskola
Umeå universitet
Uppsala universitet
Örebro universitet

Bilaga 2: Översikt över verksamheten 2023

Remissyttranden

- Svar från SUHF på delning av förslag angående Rådet för professioner i skolväsendet (januari 2023)
- Yttrande över förslag till ändring av Myndigheten för yrkeshögskolans föreskrifter (januari 2023)
- Yttrande över UHR:s förslag till ändrade föreskrifter för högskoleprovet (februari 2023)
- Yttrande över Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53) (mars 2023)
- Yttrande över UHR:s förslag till ändrade föreskrifter för grundläggande behörighet och urval (mars 2023)
- SUHF:s yttrande över Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53) (mars 2023)
- UHR:s förslag till föreskrifter om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet (maj 2023)
- Yttrande angående MYHFS pedagogiskt stöd för studerande med funktions-nedsättning (september 2023)
- Yttrande över SIS förslag om ändring av EMIL-standarden för utbildningsanordnare (september 2023)
- Yttrande till KB gällande nationella riktlinjer för öppen vetenskap (november 2023)
- Yttrande promemorian Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning (Ds 2023:24) (november 2023)
- Yttrande över Framtidens yrkeshögskola (SOU 2023:31) (november 2023)

Rekommendationer

- REC. 2023:7 Recommendation Regarding Charting Sweden's Path Beyond the Transformative Agreements
- REK 2023:7 Rekommendation kring transformativa avtal, nov 2023
- REK 2020:3 REV – Vägledning för lärosätens arbete med att förebygga, hantera och följa upp misstankar om avvikelser från god forskningssed – Reviderad 2023
- REK 2023:6 Råd till lärare, forskare och företag vid samverkan, SUHF/Svenskt Näringsliv, mars 2023
- REK 2023:5 Minsta antal timmar klinisk utbildning sjuksköterskeutbildning
- REC 2023:4 Checklist, Global Responsible Engagement, Revised 230411
- REK 2023:3 Högskolepedagogisk utveckling
- REK 2023:2 Validering av reell kompetens för tillträde
- REC 2023:1 Q&A Mutual Automatic Recognition. Memo.
- REC 2023:1 Mutual automatic recognition (EN)
- REK 2023:1 Automatiskt ömsesidigt erkännande

Rapporter

- Andrahandsuthyrning: Rapport Staffan Sarbäck, sep 2023 REV
- Bortom transformativa avtal: Rapport (oktober 2023)
- Charting Sweden's Path Beyond Transformative Agreements – Analysis and Proposals for Strategic Direction (October 2023)
- Lärosätenas bidrag till kunskaps- och kompetensutveckling 2023 (BILDER/PDF)

- Lärosätenas bidrag till kunskaps- och kompetensutveckling 2023 (BILDER/PPT)
- Akademisk frihet och institutionell autonomi, Tim Ekberg (2023)
- Lokalers klimatpåverkan SUHF-rapport 230320

Skrivelser

- Skrivelse till regeringen om studieregisterförordningen 199:1153, 231207
- Skrivelse till regeringen om förslag på åtgärder angående FSA studielån för studenter från USA, 231215
- Skrivelse till regeringen om tilläggsdirektiv, Grundlagsutredning från SUHF, SFS, SULF och SUA, 231129
- Inspel till forskningspropositionen 2024
- Skrivelse till regeringen om utvecklingsforskning, 230704
- Skrivelse till regeringen om försöksverksamhet nationellt grundläggande behörighetsprov, 230616
- Skrivelse till regeringen om utredningen av systemet för etikprövning, 230608
- Skrivelse till regeringen om styrelserna 230428 Reviderad
- Skrivelse till regeringen om risker och konsekvenser p.g.a. UKÄ:s förslag om förordningen 1993:1153, 230419
- Gemensamt uttalande för grundlagsskydd av högre utbildning och lärosätenas autonomi (SUHF SULF SFS), 230302
- Skrivelse angående utredning av process och ansvarsfördelning vid examenstillståndsprövningar, 230323

Ställningstaganden

- SUHF:s ställningstaganden inom lärarutbildningsområdet, 230419
- Ställningstagande mot hat och hot, SUHF, 230316

Konferenser och seminarier

Under 2023 genomfördes 38 seminarier och konferenser, både digitalt och fysiskt, inom ramen för SUHF. Dokumentation från konferenserna finns publicerade på suhf.se.

22 januari
Dialogseminarium 2023 mellan lärosätesledningar och forskningsfinansiärer (fysiskt)

26 januari
Ett samlat grepp! – en konferens om aktuella vårdkompetensfrågor (fysiskt)

23 februari
Uppföljande möte om omställningstudiesystemet (digitalt)

17 mars
Seminarium #1: Bortom transformativa avtal (digitalt)

22 mars
Etikprövning idag: Perspektiv på en aktuell debatt (digitalt)

24 mars
Kvalitetssäkring i utbildning och forskning (fysiskt)

4 april
Frukostmöte mellan SUHF och Migrationsverket (digitalt)

25 april
Inspirationsdag för ekonomer i högskolan (fysiskt)

27 april
Seminarium #2: Färdplan för öppen vetenskap (digitalt)

9-10 maj
Vårkonferens för bibliotekschefer (fysiskt)

11-12 maj
Workshop SUHF-Migrationsverket (fysiskt)

12 maj
Att förebygga oredlighet (digitalt)

16-17 maj
Open Science – From Policy to Practice (fysiskt)

2 juni
Seminarium #3: CoARA och öppen vetenskap – vad innebär det för de svenska lärosätena? (digitalt)

14 juni
Rådslag om regionalt samarbete (fysiskt)

27-30 juni
Almedalen (fysiskt)

16-18 augusti
Rektorsinternat (fysiskt)

31 augusti
Kvalitet i administrationen (fysiskt)

15 september
När, hur och varför passar AI i olika examinationsformer? (digitalt)

18 september
Samverkanskonferens SUHF och Migrationsverket (fysiskt)

20 september
Seminarium #4: Hur går omställningen till ett öppet vetenskapligt system – lärdomar från 2023 års SUHF-enkät (digitalt)

20-28 september
Fördjupade samtal med utredaren för utredningen om styrelser och säkerhet (digitalt)

28 september
Samverkan – hur får vi akademi och näringsliv att dansa tango? Tillsammans med Svenskt Näringsliv (fysiskt/digitalt)

6 oktober
Symposium – Ett öppet samtal om hat och hot (fysiskt)

12 oktober
Nationellt strategiskt event om öppen vetenskap och det europeiska öppna forskningsmolnet (EOSC) med Vetenskapsrådet (fysiskt)

17 oktober
Årskonferens kring forskningsetik (fysiskt)

15 november
Kan AI bidra till ökad forskningskvalitet? (digitalt)

16-17 november
Höstkonferens inom ekonomi och planering (fysiskt)

16-17 november
Höstkonferens för bibliotekschefer

17 november
Seminarium #5 om öppen vetenskap: Öppna lärresurser – utmaningar och möjligheter (digitalt)

20 november
Uppföljande möte om omställningstudiesystemet (fysiskt)

21 november
Högskolans digitalisering: omvärld, säkerhet, styrning, kompetens (digitalt)

27 november
Webbinarium: Överenskommelser med Migrationsverket

30 november
Genusbaserad utsatthet och sexuella trakasserier – vi får inte slappna av! (fysiskt)

8 december
Svenska universitet och högskolor i den europeiska policyutvecklingen (digitalt)

8 december
Rådslag 2 om regionalt samarbete mellan skolhuvudmän, lärosäten och skolmyndigheter (fysiskt)

Bilaga 3: Presidiedagar 2023

Dag	Deltagare
2023-02-24	Ingrid Pettersson, utredare Forskningsfinansierings-utredningen, Janet Beer, Ivanca Popvic, Josep Maria Garell, Muriel Beser Hugosson, Ann Fust kring SUHF-modellen
23-05-05	Lars Geschwind, SULF, Christina Forsberg och Annika Fahlander, CSN, Lars Hultman, Eino Örnfeldt, Sanne Kofod Olsen, Mikael Ribbenvik
23-06-12	Ingrid Pettersson, utredare Forskningsfinansierings-utredningen, Niklas Holmefur, Andreas Göthenberg
230-09-15	Catarina Coquand, Petra Jonvallen, Statskontoret, Sveriges Unga Akademi, Annika Pontén och Per Westman, UKÄ, Thomas Elmqvist, Anna-Mia Ekström, Sida, Caroline Arehult, Akademiska Hus, Myndigheter inom framtidens e-infrastruktur för högre utbildning
23-12-01	SFS presidium, Kungliga biblioteket, Migrationsverket, Hans Wiklund, VFU-utredningen, Ny GD Myndigheten för yrkeshögskolan, Peter Honeth, Lärarutbildningsutred-ningen, Utbildningsradion, UR

Bilaga 4: Arbetsgrupper

Nedan följer kortfattade beskrivningar av arbetsgrupperna.

Arbetsgruppen för bibliometri

Arbetsgruppen för bibliometri är en arbetsgrupp under Expertgruppen för lärosätes-biblioteken. Gruppen ska omvärldsbevaka utvecklingen inom bibliometriområdet, utbyta erfarenheter och vid behov utbildning. Ordförande i arbetsgruppen är Lovisa Österlund, Linköpings universitet.

Arbetsgruppen för digitalisering

Under 2019 inrättade SUHF en arbetsgrupp för digitalisering. Arbetsgruppens uppdrag är att arbeta med frågor som rör digitalisering av högskolan. Arbetet ska fokusera på hur lärosätena kan möta de utmaningar den snabba utvecklingen ger och hur de kan samverka inom dessa frågor. Under pandemin har förutsättningar för digitalisering dramatiskt förändrats. Arbetsgruppen har därför ägnat mycket tid att följa med den snabba utvecklingen för att tolka vad den kan bidra med inom högskolesektorn. Ordförande var Catarina Coquand, högskoledirektör vid Högskolan i Halmstad.

Arbetsgruppen för disciplinärenden

Arbetsgruppens uppdrag är att inventera processen för disciplinärenden och överväga framtagandet av gemensamma deklarationer, rekommendationer eller ramverk vad gäller förebyggande av fusk, anmälan, bedömning och påföljd av disciplinärenden vid landets lärosäten. Ordförande är Katrine Riklund, prorektor vid Umeå universitet.

Arbetsgruppen för EU-bevakning

Arbetsgruppen är en undergrupp till Expertgruppen för internationaliseringsfrågor och har i uppdrag att bevaka övergripande EU-frågor inom forskning, utbildning och innovation, analysera frågorna och dess relevans för svenska lärosäten samt förmedla sina insikter och resultat till sektorn samt regelbundet rapportera till expertgruppen. Arbetsgruppen leds av Rickard Eksten, Lunds universitet.

Arbetsgruppen för EUI-studieadministrativa frågor

Arbetsgruppen startades under 2022 för att stödja medlemmarnas arbete att nå framgång inom olika europauniversitetsallianser, samt för att främja nationell likvärdighet och resurseffektivitet för samtliga medlemmar. Arbetsgruppens uppdrag är att identifiera studieadministrativa frågor som är gemensamma för allianserna, beskriva best practice, samt även ta fram rekommendationer då det anses möjligt. Ordförande är Carolina Rytterkull, sektionschef vid Lunds universitet.

Arbetsgruppen för kvalitet i administrationen

I uppdraget till Expertgruppen för kvalitetsfrågor ingår att "uppmärksamma och problematisera administrationens funktion och ställning inom högskolan". Expertgruppen har därför tillsatt en arbetsgrupp att arbeta med kvalitet i administrationen. Gruppen genomför en nationell konferens vartannat år. Ordförande är Micael Melander, förvaltningschef vid Högskolan i Gävle.

Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter

Arbetsgruppen startades under 2023 och har i uppdrag att underlätta lärosätenas arbete med att utveckla arbetet med föreskrifter. Arbetsgruppen leds av Björn Sandahl, förvaltningschef vid GIH.

Arbetsgruppen för informationssäkerhet inklusive IT-/cybersäkerhet

Arbetsgruppen startades under 2022 som en undergrupp till Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor. Arbetsgruppens uppdrag är föreslå åtgärder på informationssäkerhetsområdet för landets lärosäten. Ordförande är Veronika Sundström, universitetsdirektör vid Karolinska Institutet.

Arbetsgruppen kring klimatpåverkan

Arbetsgruppen startades under 2022 som en undergrupp till Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor. Arbetsgruppens uppdrag är att analysera klimatförbättrande åtgärder eller åtgärder som minskar negativ klimatpåverkan som genomförts eller planeras vid landets lärosäten, med särskilt fokus på klimatpåverkan vid om- och nybyggnation. Ordförande är Peter Liljenstolpe, campuschef vid Mälardalens universitet.

Arbetsgruppen för meritbedömningar

SUHF startade under 2022 en arbetsgrupp för att ta fram ett nationellt ramverk för meritbedömningar vid anställning och befordran av lärare och forskare inom högskolan. Ordförande är Jan-Ingvar Jönsson, rektor vid Linköpings universitet.

Arbetsgruppen för vårdkompetens

Gruppen ska dels samordna lärosätenas arbete med vårdkompetens och dels följa och förbereda arbetet i det nationella vårdkompetensrådet. Det nationella vårdkompetensrådet är inrättat av regeringen och ska långsiktigt samordna, kartlägga och verka för att effektivisera kompetensförsörjning av personal inom hälso- och sjukvården. I SUHF:s arbetsgrupp för vårdkompetens ingår minst en representant för var och en av landets sex regionala sjukvårdsregioner. Ordförande i gruppen är Roger Klinth, rektor vid Marie Cederschiöld högskola.

Arbetsgruppen för öppna lärresurser

Arbetsgruppen startades under 2023 och har bland annat i uppdrag att undersöka de hinder – juridiska, ekonomiska och tekniska – som i dagsläget finns för att för att öka spridningen av öppna lärresurser. Arbetsgruppen leds av Ylva Fältholm, rektor vid Högskolan i Gävle.

Expertgruppen för analys

Förbundsförsamlingen beslutade den 20 oktober 2021 att förbundet ska bygga ut sin analyskapacitet genom att inrätta en expertgrupp för analys. Den kvalificerade analyskapaciteten ska vara en tydlig och integrerad del av SUHF:s verksamhet och utgöra en naturlig utvidgning av det analys- och utredningsarbete som redan bedrivs. Arbetet startade under 2022 och förbundsförsamlingen beslutade i oktober om uppdrag och budget för 2023 – 2025. Ordförande i gruppen är Hans Adolfsson, rektor vid Umeå universitet.

Expertgruppen för arbetsgivarfrågor

SUHF:s expertgrupp för arbetsgivarfrågor är en expertgrupp för diskussion om arbetsgivarfrågor. Gruppen utgör en viktig länk i arbetsgivarfrågor. Medlemmar från expertgruppen sitter i Arbetsgivarverkets (AGV) styrelse och medlemsråd, SUHF:s förvaltningschefsnätverk och personalchefsnätverk. Expertgruppen har bland annat i uppdrag att stimulera ett informationsutbyte mellan ledamöterna i Arbetsgivarverkets olika organ samt identifiera vilka frågor som är mest angelägna att diskutera inom lärosätena för eventuellt gemensamt agerande, bevaka olika utredningar inom arbetsområdet, årligen anordna en arbetsgivardag för rektorer, förvaltningschefer och personalchefer. Ordförande i gruppen under 2023 var Maria Knutson Wedel, rektor SLU.

Expertgruppen för arkiv- och dokumenthantering

Sedan 2015 finns en expertgrupp för arkiv- och dokumenthanteringsfrågor. Expertgruppen arbetar med frågor som rör den snabba teknikutveckling som pågår och som innebär stora utmaningar, men även stora möjligheter, för informationshanteringen. I gruppens uppdrag ingår att aktivt delta i olika grupper och samarbeten angående forskningsdata och forskningsinformation, vid behov ta fram förslag till nya rekommendationer samt bedriva fortsatt arbete med kravställning av Ladok, Canvas och andra system avseende arkivkrav. Ordförande i gruppen är Hans Wiklund, universitetsdirektör, Umeå universitet.

Expertgruppen för ekonomifrågor

Den 1 januari 2020 gjordes Högskolornas forum för redovisningsfrågor (HfR) om till en expertgrupp för ekonomifrågor. Expertgruppen arbetar strategiskt och övergripande med ekonomiska frågor inom högskolan. Den ska verka för god redovisningssed och uppmärksamma ekonomistyrningsfrågor inom högskoleområdet och kontinuerligt föra dialog med berörda parter. Expertgruppen skapar möjligheter för erfarenhetsutbyte mellan lärosäten samt arrangerar konferenser och seminarier för olika målgrupper i

frågor av betydelse för ekonomiområdet. Gruppen har en undergrupp, Redovisningsrådet (se nedan). Ordförande är Louise Pålsson, universitetsdirektör vid Örebro universitet.

Expertgruppen för etikfrågor

Från den 1 januari 2021 ersatte Expertgruppen för etikfrågor den tidigare arbetsgruppen för etikfrågor/oredlighetsfrågor/god forskningssed. Syftet med gruppen är att stärka och stödja sektorns arbete med att hantera forskningsetiska frågor, hantering och konsekvenser av oredlighet och att främja god forskningssed samt i vissa frågor ge underlag för att sektorn genom SUHF ska kunna agera gemensamt inom området. Under 2023 var Anders Hagfeldt, rektor vid Uppsala universitet, ordförande.

Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor

Lokalförsörjning vilar sedan 1993 på universitet och högskolor. Sedan 2011 har SUHF en expertgrupp för fastighetsfrågor. Syftet med gruppen är att stärka och stödja sektorns arbete med och professionalisering av lokalförsörjnings- och säkerhetsansvaret i syfte att skapa ett gemensamt förhållningssätt för fastighets- och säkerhetsfrågorna. Gruppen arbetar med ökad självständighet i lokalfrågor, för kontinuerlig dialog med företrädare för olika fastighetsägare, säkerhetsfrågor och studentbostadsfrågan. Ordförande är Peter Liljenstolpe, campuschef vid Mälardalens universitet.

Expertgruppen för högskolepedagogiska frågor

Från den 1 januari 2021 ersatte Expertgruppen för högskolepedagogiska frågor den tidigare arbetsgruppen för högskolepedagogik och lärande. Expertgruppen har i uppdrag att bidra till att samla och sprida relevant forskningsbaserad kunskap i högskolepedagogiska frågor, utgöra svensk sektorgemensam samarbetspartner för internationella organisationer inom området, etablera rutiner NU-konferensen, mm. Ordförande är Birgitta Bergvall-Kåreborn, rektor vid Luleå tekniska universitet.

Expertgruppen för internationaliseringsfrågor

Expertgruppen för internationaliseringsfrågor behandlar internationaliseringsaspekter avseende hela lärosätenas verksamhet, såväl utbildning som forskning och samverkan – huvudsakligen på strategisk nivå. Under expertgruppen verkade under 2023 Arbetsgruppen för EU-bevakning. Dialog har förts med relevanta myndigheter och Regeringskansliet. Under 2023 var Erik Renström, rektor vid Lunds universitet, ordförande.

Expertgruppen för kvalitetsfrågor

Expertgruppen för kvalitetsfrågor har ett övergripande ansvar att främja nationellt erfarenhetsutbyte inom högskolesektorn när det gäller kvalitetsutveckling inom forskning, utbildning och administration. Syftet är att stärka lärosätenas möjligheter att ta ansvar för kvaliteten i verksamheten. Gruppen har för regelbundet samtal med de aktörer som är aktiva inom kvalitetsutvärderingsområdet. Ordförande är Clas Hättestrand, prorektor vid Stockholms universitet.

Expertgruppen för lärarutbildning

Från den 1 januari 2021 ersatte Expertgruppen för lärarutbildning den tidigare arbetsgruppen för lärarutbildning. Expertgruppen har i uppdrag att bevaka och arbeta med aktuella frågor inom lärarutbildningsområdet som är relevanta för SUHF:s medlemmar, följa olika utredningar inom området samt att ge styrelsen underlag till remissvar, inspel, etc. inom lärarutbildningsområdet. Ordförande i gruppen är Kerstin Tham, rektor vid Malmö universitet.

Expertgruppen för lärosätesbiblioteken

Från den 1 januari 2021 ersatte Expertgruppen för lärosätesbiblioteken den tidigare Styrgruppen för Forum för bibliotekschefer vid universitet och högskolor. I Expertgruppens uppdrag ingår att verka för att utveckla en god och effektiv infrastruktur för lärosätenas informationsförsörjning och vetenskapliga kommunikation som stöd för utbildning, forskning och samverkan av högsta kvalitet. Frågor som rör öppen vetenskap och digitalisering ska särskilt uppmärksammas. Gruppen för regelbunden dialog med Kungliga biblioteket (KB) och tar ofta fram förslag till ledamöter till olika KB-grupperingar. Ordförande under 2023 var Gustav Amberg, rektor vid Södertörns högskola ordförande.

Expertgruppen för samverkan

Expertgruppen för samverkan har i uppdrag att följa utvecklingen inom lärosätenas strategiska samverkan med omgivande samhälle inom forskning och utbildning samt bidra till erfarenhetsutbytet inom sektorn. Fokus ska ligga på lärosätesövergripande frågor av relevans för områden som universitets- och högskoleledningar har att hantera, exempelvis strategier och långsiktiga verksamhetsutmaningar, kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling vad gäller samverkan samt frågor kring styrning och uppföljning av samverkan. Under året har expertgruppen bland annat arbetar med att ta fram råd för att underlätta samarbete mellan lärosätena och företag. Ordförande under 2023 var Anders Fällström, rektor vid Mittuniversitetet.

Expertgruppen för studieadministrativa frågor

Expertgruppen för studieadministrativa frågor bereder och hanterar studieadministrativa frågor och regelfrågor för tillträde till högskoleutbildning och utfärdande av examina. Expertgruppen ska i dessa frågor ge SUHF:s styrelse underlag till remissvar och rekommendationer. SUHF bidrar genom expertgruppen till ett väl fungerande nationellt samordnat och resurseffektivt ramverk för studieadministration i högskolan. Expertgruppen strävar efter transparens, delaktighet och dialog inom sektorn i dessa frågor. Studenternas rättssäkerhet är central.
Expertgruppen har flera undergrupper (se respektive rubrik):

- SUHF:s nationella bedömningsgrupp för antagning (NBA).
- Arbetsgruppen för EUI-studieadministrativa frågor
- Samordningsgruppen för högskoleprovet (vilande).

Ordförande var Lotten Glans, förvaltningschef vid Mittuniversitetet (våren) och Åsa Borin, förvaltningschef vid Stockholms universitet (hösten). Expertgruppens arbetsutskott ska snabbt kunna agera och råda SUHF:s styrelse i akuta frågor och bistå i överläggningar med exempelvis UHR

Forskningsdatagruppen

Forskningsdatagruppen har i uppdrag att strategiskt bevaka den nationella och internationella verksamhetsutvecklingen för öppna data och föreslå konkreta strategier och insatser för att i dialog med relevanta aktörer främja det nationella arbetet med att utveckla och implementera lokala infrastrukturer för öppna data vid de svenska lärosätena. Under 2023 var Elisabeth Strandhagen, biträdande föreståndare SND vid Göteborgs universitet, ordförande.

Förhandlingsgrupp för avtal mellan SUHF och Bonus Copyright Access

Arbetsgruppen förhandlar avtal mellan SUHF:s medlemmar och Bonus Copyright Access medlemsorganisationer. SUHF och högskolorna har tecknat ett avtal med Bonus Copyright Access som sedan den 1 januari 2014 reglerar kopiering och tillgängliggörande inom högskoleområdet. När avtalet slöts rådde andra förutsättningar och därför aktiverades förhandlingsgruppen för att under 2023 utvärdera avtalet. Arbetsgruppen leddes av Susanne Kristensson, universitetsdirektör vid Lunds universitet.

Förhandlingsgrupp för UHR-överenskommelser

Nya överenskommelser mellan UHR och lärosätena tecknades under 2021. Gruppen var vilande under 2023. Ordförande är Kerstin Jacobsson, universitetsdirektör vid KTH.

NBA – Nationella bedömningsgruppen för antagning

SUHF:s nationella bedömningsgrupp för antagning (NBA) ska ta fram rekommendationer för behörighetsbedömning och meritvärdering av svenska och utländska betyg för antagning till grundnivå och avancerad nivå. Rekommendationerna ska avse tolkning och tillämpning av förordningar och föreskrifter. NBA arbetar i nära samarbete med UHR som står för NBA:s sekretariat. NBA rapporterar till Expertgruppen för studieadministrativa frågor. Ordförande är Carolina Rytterkull, studieadministrativ chef vid Lunds universitet.

Redovisningsrådet

Expertgruppen för ekonomifrågor har upprättat ett redovisningsråd. Rådets uppgift är att tolka regler och föreskrifter som utges av regeringen och ESV i syfte att underlätta för sektorns myndigheter. Rådet är också ansvarigt för förvaltningen och utvecklingen av SUHF-modellen. Ordförande är Hanna Mörtberg, ekonomichef vid Uppsala universitet.

Samordningsgruppen för högskoleprovet

Samordningsgruppen har under 2023 varit vilande. Detta sedan regeringen under corona-pandemin flyttade ansvaret för genomförande av högskoleprovet från lärosätena till Universitets- och högskolerådet.

Samordningsgruppen för öppen vetenskap

Samordningsgruppen ser till att utvecklingen av öppen vetenskapsfrågorna samordnas från SUHF:s sida och att det sker en ändamålsenlig arbetsdelning mellan olika grupper som arbetar med dessa frågor. Ordförande var under 2023 Astrid Söderbergh Widding, rektor vid Stockholms universitet.

Samverkansgruppen SUHF – Migrationsverket

SUHF:s styrelse och Migrationsverkets generaldirektör enades 2022 om att inrätta en samverkansgrupp kring parternas överlappande processer för uppehållstillstånd för studenter och doktorander och forskare som rekryteras till Sverige av lärosätena. Syftet är att samverka kring åtgärder för att göra det så smidigt och enkelt som möjligt för den som har avsikt att studera och behöver uppehållstillstånd för studier, samt kring åtgärder för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Samverkansgruppen ska även lyfta forskarnas situation. Ordförande är Anders Söderholm, rektor vid KTH.

Samverkansgruppen mellan SUHF och Myndigheten för yrkeshögskolan

SUHF och Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har sedan flera år en arbetsgrupp med uppgift att föra en dialog mellan SUHF och MYH för ökad förståelse av de olika utbildningsformerna samt ta fram förslag till åtgärder som leder till ökad tydlighet och förbättrade övergångsmöjligheter mellan de olika utbildningsformerna. Under 2023 var Christer Bergqvist, avdelningschef och bitr. generaldirektör MYH, ordförande. Ordförandeskapet växlar mellan MYH och SUHF.

Samverkansgruppen SUHF – Skolverket

Under hösten 2020 initierade SUHF tillsammans med Skolverket en samverkansgrupp. Syftet med samverkansgruppen är att skapa en arena för att, på ledningsnivå, föra dialog kring frågor som är av intresse och vikt för båda parter samt att bygga upp en långsiktig, gemensam samverkanskultur. Viktiga frågor som har diskuterats under året gäller ULF-samarbetet om praktiknära skolforskning, Skolverkets regionalisering och professionsprogram för lärare. Ordförandeskapet alternerade under året mellan Kerstin Tham, rektor Malmö universitet, för SUHF och Peter Fredriksson, generaldirektör, för Skolverket.

Samverkansgruppen SUHF – UHR

Sedan länge har SUHF och Universitets- och högskolerådet (UHR) en samverkansgrupp för gemensamma diskussioner på ledningsnivå. UHR:s verksamhet förutsätter till stora delar ett nära samarbete med universitet och högskolor. Samverkansgruppen behandlar frågor inom alla de områden där UHR och lärosätena verkar gemensamt såsom tillträde till högskolan, de studieadministrativa systemen och UHR:s olika främjandeuppdrag. Ordförande under 2023 var Erik Renström, rektor vid Lunds universitet.

Styrgruppen för SUHF:s program för ledare i akademin

Sedan 2009 genomför SUHF tillsammans med Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ett högre ledarprogram, HeLP. Program startas med cirka ett års mellanrum med omkring 25 deltagare per program.

SUHF driver sedan 2013 även ett rektorsprogram för nyanställda rektorer. Rektorsprogrammet ska bidra till att utveckla rektorers personliga, strategiska och lärosätesledarskap för att ge ökade förutsättningar att leda än mer välfungerande lärosäten, i en nationell och internationell kontext, både idag och i morgon.

En styrgrupp ansvarar för båda programmen. Projektledarna finansieras inom programmet. Programledaren för det administrativa ledarskapsprogrammet är adjungerad i styrgruppen. Ordförande är Pam Fredman, tidigare rektor vid Göteborgs universitet.

Styrgruppen för det administrativa ledarskapsprogrammet

Som ett led i att skapa en sammanhållen utvecklingsinsats för att stärka förutsättningar för god administrativ chefsförsörjning inom universitet och högskolor startade SUHF 2016 ett administrativt ledarskapsprogram. Programmet genomförs under ett år vid fem tillfällen. Det startar vartannat år. Verksamheten leds av en styrgrupp. Yasmine Lundqvist och Kent Waltersson har hållit i planering och genomförande. Susanne Wallmark, universitetsdirektör Malmö universitet, är styrgruppens ordförande.

SUHF:s rådgivande grupp för globala relationer (inklusive styrgrupp)

Svenska universitet och högskolor behöver fördjupa sin kunskap och sin förmåga till proaktiva bedömningar i förhållande till internationella politiska och sociala processer och sammanhang där lärosäten är aktörer eller berörs. SUHF har därför inrättat en rådgivande grupp för globala relationer för att stärka lärosätenas och SUHF:s kapacitet och kompetens i dessa internationella frågor. Erik Renström, rektor vid Lunds universitet var under 2023 styrgruppens ordförande.

Utredningsgrupp: Bortom transformativa avtal

Transformativa avtal är en relativt ny form av kontrakt mellan vetenskapliga förlag och akademin. Avtalen ger forskarna möjlighet att publicera sina artiklar öppet tillgängliga och är avsedda att driva på en övergång av vetenskapliga tidskrifter från prenumerationsbaserade affärsmodeller till en affärsmodell baserad på öppen tillgång. Grundtanken med de transformativa avtalen är att de endast ska vara tillfälliga under en övergångsperiod. Utredningsgruppen har i uppdrag att lägga fram en strategi inför övergången från de transformativa avtalen. Ordförande är Astrid Söderbergh Widding, rektor vid Stockholms universitet.

Bilaga 5: Lärosätesrepresentation i expert- och arbetsgrupper

Under 2023 fanns det 38 arbetsgrupper med ett 260-tal ledamöter från 36 av 38 medlemslärosäten (ej Enskilda Högskolan Stockholm och Röda Korsets högskola).

Till detta ska läggas personer som deltar i grupper inom andra organisationer till vilka SUHF nominerar deltagare, som exempel kan nämnas KB, Sunet och UHR.

Förutom de externa sekreterarna eller verkställande ledamöterna har kansliets personal fungerat som sekreterare i flertalet av arbetsgrupperna. Dessutom finns ett antal under-grupper som rapporterar direkt till respektive arbetsgrupp eller expertgrupp.

Namn	**Ordförande,** ***verkställande ledamot el. motsv.***	**Övriga ledamöter från medlems-lärosäten, 31/12 2023**	**Mandatperiod**
Administrativt ledarskapsprogram	Susanne Wallmark, MaU	MdU, MdU, LiU	1 januari 2022 – 31 december 2023
Arbetsgrupp för EUI studieadmini-strativa frågor	Carolina Rytterkull, LU	LU, SU, HiS, Miun,	1 juli 2022 – 31 december 2024
Arbetsgrupp kring informations-säkerhet inklusive IT-/cybersäkerhet	Veronika Sundström, KI	LiU, FHS, LU, SU, LTU	1 oktober 2022 – 31 december 2023
Arbetsgrupp kring klimatpåverkan	Peter Liljenstolpe, MdU	KTH, UU, UU, UmU, SU	15 januari 2022 – 15 december 2023
Arbetsgruppen för bibliometri	Lovisa Österlund, LiU	UmU, KTH, GU, SLU, HB, CTH, KI, LU	1 januari 2022 – 31 december 2023
Arbetsgruppen för digitalisering	Catarina Coquand, HH *Gerolf Nauwerck, UU*	CTH, HB, KTH, LTU, LU, HDa, MaU	1 september 2021 – 31 dec. 2023
Arbetsgruppen för disciplinärenden	Katrine Riklund, UmU	UU, HV, Mau, HKr, SU, KaU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Arbetsgruppen för kvalitet i administrationen	Micael Melander, HiG	LU, UmU, SH, KF, HV	1 januari 2022 – 31 december 2023
Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter	Björn Sandahl, GIH	LU, MdU, UU, KI, UmU, LiU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Arbetsgruppen för meritbedöm-ningar	Jan-Ingvar Jönsson, LiU *Maria Swartz, LiU*	ÖrU, LnU, HiG, CTH, MaU, KI, UmU, HH	1 februari 2022 – 31 december 2024
Arbetsgruppen för vårdkompetens	Roger Klinth, MCSH	ÖrU, HiS, UmU, MaU, LiU, KI, LU	1 januari 2022 – 31 december 2023
Arbetsgruppen för öppna lärresurser	Ylva Fältholm, HiG	SU, KaU, SLU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för analys	Hans Adolfsson, UmU *Tim Ekberg, LU*	HiG, HV, GU, KTH	1 mars 2022 – 31 december 2025
Expertgruppen för arbetsgivarfrågor	Maria Knutson Wedel, SLU *Ingrid Ganrot, KaU*	HKr, KTH, GU, Ki, UU, LU, HV	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för arkiv- och dokumenthantering	Hans Wiklund, UmU *Erik Larsson, ÖrU*	GU, MaU, UmU, KI, GU, HDa, KMH, KI, SU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för ekonomifrågor	Louise Pålsson, ÖrU	UmU, LU, MaU, LnU, UU, KTH, HH, CTH	1 januari 2022 – 31 december 2023
Expertgruppen för etikfrågor	Anders Hagfedt, UU *Stefan Eriksson, UU*	UmU, BTH, SH, SU, LU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för fastighets- och säkerhetsfrågor	Peter Liljenstolpe, MdU *Richard Olsson, UmU*	HDa, KI, LU, UU, UU, LiU, SLU, LTU	1 januari 2022 – 31 december 2023

Namn	Ordförande, *verkställande ledamot el. motsv.*	Övriga ledamöter från medlems-lärosäten, 31/12 2023	Mandatperiod
Expertgruppen för högskolepedagogiska frågor	Birgitta Bergvall-Kåreborn, LTU *Klara Bolander Laksov, SU*	SH, Miun, JU, KMH, MaU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för internationaliseringsfrågor	Erik Renström, LU *Anna Lindahl, MiUn*	LU, UU, FHS, SU, JU	1 januari 2022 – 31 december 2023
Expertgruppen för kvalitetsfrågor	Clas Hättestrand, SU *Erwin Van Rijswoud, ÖrU*	LTU, LU, UU, HiG, BTH, LnU	1 januari 2022 – 31 december 2023
Expertgruppen för lärarutbildning	Kerstin Tham, MaU *Daniel Berlin, GU*	GU, GU, SU, HDa, MaU, UmU, HDa	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för lärosätesbiblioteken	Gustav Amberg, SH *Sara Kjellberg, MaU*	CTH, HB, HV, HB, UmU, KI, LTU, GU, SU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för samverkan	Anders Fällström, Miun *Ingela Pihl, ÖrU*	UmU, LU, SLU, FHS, LnU, KMH, LNU, Miun	1 januari 2023 – 31 december 2024
Expertgruppen för studieadministrativa frågor	Åsa Borin, SU *Brita Lundh, HH*	HKr, HH, LiU, UU, KaU, LU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Forskningsdatagruppen	Elisabeth Strandhagen, GU	SU, Chalmers, UmU, ÖrU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Förhandlingsgrupp för avtal mellan SUHF och Bonus Copyright Access	Susanne Kristensson, LU	KaU, UmU, MdU	1 januari 2022 – 31 december 2023
NBA – Nationella bedömningsgruppen för antagning	Carolina Rytterkull, LU	UU, KaU, KTH, LU, CTH, LnU, HV, Miun	1 januari 2023 – 31 december 2024
Redovisningsrådet	Hanna Mörtberg, UU	UU, HiS, UmU, GU, LU, LiU	1 januari 2022 – 31 december 2023
Samordningsgrupp för öppen vetenskap	Astrid Söderbergh Widding, SU *Wilhelm Widmark, SU*	SH, LnU, HiG, LiU, ÖRU, GU, UmU	1 januari 2023 – 31 december 2024
Samverkansgrupp SUHF – Migrationsverket	Anders Söderholm, KTH	KI, LU, KaU, LnU	1 januari 2023 – 31 december 2025
Samverkansgruppen mellan SUHF och Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)	MYH/SUHF	HV, MdU, HiG	1 maj 2022 – 31 december 2023
Samverkansgrupp SUHF – Skolverket	Kerstin Tham, MaU	SU, GU, UU, HDa	1 januari 2023 – 31 december 2024
Samverkansgruppen SUHF – UHR	Erik Renström, LU	UU, LTU, Miun, BTH	1 januari 2023 – 31 december 2024
SUHF:s program för ledare i akademin och rektorsprogrammet	Pam Fredman, GU	MAU, HHS, KI, HDa, LIU	1 juli 2023 – 31 december 2024
SUHF:s rådgivande grupp för globala relationer	Erik Renström, LU	FHS, KTH, KI	1 april 2022 – 31 december 2023
Utredningsgrupp: Bortom transformativa avtal	Astrid Söderbergh Widding, SU	SU, LU, KI, SU, SH	-31 december 2023

SUHF totalt (kansliet och projektverksamheten)

Enhet: 850 - (SUHF) SV UNIV HöGSKOLEFöRBUND

SUHF utfall Totalt 2023 (tkr)			
	Utfall	Utfall	
	2301 - 2312	2201 - 2212	2312 vs 2212
INTÄKTER			
Övrigt	17 891,1	11 534,3	6 356,8
SUMMA INTÄKTER	**17 891,1**	**11 534,3**	**6 356,8**
KOSTNADER			0,0
Personalkostnader	-5 604,2	-6 008,9	404,7
Förändr.semskuld inkl.lkp	-52,7	-31,0	-21,6
Lokalkostnader	-1 082,3	-1 021,3	-61,0
Driftskostnader	-9 173,3	-5 839,5	-3 333,8
Avskrivningar	-59,8	-65,9	6,1
SUMMA KOSTNADER	**-15 972,3**	**-12 966,7**	**-3 005,6**
ÅRETS KAPITALFÖRÄNDRING	**1 918,8**	**-1 432,4**	**3 351,2**
Kapitalförändring sedan tidigare år	6 640,0	8 072,4	-1 432,4
SUMMA KAPITALFÖRÄNDRING	**8 558,8**	6 640,0	1 918,8
Utgående balanserade medel	**8 558,8**	6 640,0	1 918,8
varav uppbokat inom ledarprogrammen	1 551,9	920,4	631,5
övriga balanserade medel	7 006,9	5 719,7	1 287,2
Återstående avskriv.kostn.	-13,3	-73,1	59,8

Övergripande kommentarer

Förbundet hade under 2023 betydligt högre intäkter än året före. Ökningen beror till en del på ökade medlemsavgifter till kansliet, se nästa sida. Ett nytt projekt för analys startades under hösten 2022 och har för åren 2023 – 2025 intäkter om 3 mnkr årligen som bekostas av medlemsavgifter. Utöver detta så har ytterligare några projekt haft ökade intäkter, det gäller exempelvis ledarprogrammen.

Även kostnaderna är högre än föregående år, detta är i linje med förväntningarna. Kansliets kostnader redovisas på nästa sida. Information om projektverksamheten finns på sidorna 3-4.

SUHF utfall Kansliet 2022 (tkr)	2023	2022	2023 vs 2022
INTÄKTER			
Övrigt (medlemsavgifter)	9 202,9	**7 600,0**	1 602,9
SUMMA INTÄKTER	**9 202,9**	**7 600,0**	**1 602,9**
KOSTNADER			0,0
Personalkostnader	-4 960,9	**-4 845,2**	-115,7
Förändr.semskuld inkl.lkp	-52,7	**-31,0**	-21,6
Lokalkostnader	-995,2	**-1 016,7**	21,6
Driftskostnader	-3 588,0	**-2 401,7**	-1 186,3
Avskrivningar	-59,8	**-65,9**	6,1
SUMMA KOSTNADER	**-9 656,6**	**-8 360,7**	**-1 295,9**
ÅRETS KAPITALFÖRÄNDRING	**-453,7**	**-760,7**	**306,9**
Kapitalförändring sedan tidigare år	**6 566,6**	**7 327,2**	-760,7
SUMMA KAPITALFÖRÄNDRING	**6 112,9**	**6 566,6**	-453,7
Utgående balanserade medel	**6 112,9**	**6 566,6**	-453,7
Återstående avskriv.kostn.	-13,3	-73,1	59,8

Kommentarer kansliet 2023

Kansliets intäkter utgörs av medlemsavgifterna som för 2023 uppgick till 9,2 mnkr. Ökningen från året före beror dels på en anpassning till kansliets utökning med en person (beslutat vid förbundsförsamlingen i oktober 2022), dels på den indexuppräkning som görs årligen (beslutat vid förbundsförsamlingen i oktober 2021).

Kansliets driftskostnader har under 2023 varit högre än tidigare år. Ökningen beror till stor del på kansliets utökning med en person. Utökningen gjordes redan under 2022 med gällde då endast under andra halvåret, medan det har gällt under hela året 2023. Kansliet har under 2023 även haft högre kostnader för expertinsatser för moderering under Almedalen och vid förbundsförsamling, utredning av SUHF:s kommunikationsarbete, översättning, mm.

SUHF projektverksamhet (konferenser, ledarskapsprogram och utredningar)			
SUHF utfall Projekt 2023 (tkr)	**Utfall**	**Utfall**	**Utfall**
	2023	**2022**	**2023 vs 2022**
INTÄKTER			
Övrigt	8 688,2	3934,3	4 754,0
SUMMA INTÄKTER	**8 688,2**	**3934,3**	**4 754,0**
KOSTNADER			0,0
Personalkostnader	-643,3	-1163,7	520,3
Förändr.semskuld inkl.lkp	0,0	0,0	0,0
Lokalkostnader	-87,1	-4,6	-82,6
Driftskostnader	-5 585,3	-3437,8	-2 147,5
Avskrivningar	0,0	0,0	0,0
SUMMA KOSTNADER	**-6 315,7**	**-4606,0**	**-1 709,7**
ÅRETS KAPITALFÖRÄNDRING	**2 372,6**	**-671,7**	**3 044,3**
Kapitalförändring sedan tidigare år	73,4	745,1	-671,7
SUMMA KAPITALFÖRÄNDRING	2 446,0	73,4	2 372,6
Utgående balanserade medel	2 446,0	73,4	2 372,6
varav uppbokat inom ledarprogrammen	1 552,0	920,4	631,6
övriga balanserade medel	894,0	-846,9	1 740,9
Återstående avskriv.kostn.	0,0	0,0	0,0

För kommentarer, se nästa sida.

Aktiva projekt

Sammanställning för 2023 (belopp i tkr):

Namn	**IB**	**Intäkter**	**Kostnader**	**UB**
Högre ledarprogram	628,0	362,6	-595,3	395,3
HeLP12 (avslutat under 2023)	362,6	0,0	-362,6	0,0
HeLP13	4,5	0,0	-194,5	-190,1
HeLP14	377,3	960,0	-834,4	502,9
HeLP15	-2,2	1592,1	-1018,0	571,9
HeLP16	0,0	605,0	-382,3	222,7
RP7 (avslutat under 2023)	-496,7	537,3	-40,6	0,0
RP8 Rektorsprogrammet	0,0	761,2	-655,4	105,9
Adm ledarskapsprogram	46,9	103,5	-207,1	-56,7
Seminarie	-259,2	1 666,4	-1 409,9	-2,7
SUHF Utredningar	-587,7	3000,0	-1515,5	896,7

Kommentarer projektverksamheten 2023

SUHF:s projekt ska i huvudsak vara självfinansierade och är därför beräknade att över tid gå plus minus noll. Projektet SUHF Utredningar utgör ett undantag. På detta projekt bokförs kostnader för de utredningar som genomförs på uppdrag av Expertgruppen för analys och finansieringen består av den extra budget om 3 miljoner kronor per år för perioden 2023 – 2025, som beslutades av förbundsförsamlingen i oktober 2022. Expertgruppen påbörjade sin verksamhet redan 2022 och startade av denna anledning året med ett underskott. Flera utredningar med externa utredare pågår. Eftersom faktureringen normalt sker efter genomförandet kommer projektets kostnader att bokföras med viss fördröjning.

Ledarprogrammen (dvs. alla projekt utom Seminarie och SUHF Utredningar) har under 2023 genomförts enligt plan med start av en ny HeLP-utbildning vart tredje kvartal och ett nytt rektorsprogram vart fjärde kvartal. Under året startade HeLP15, HeLP16 och RP8. Projektet Högre ledarprogrammet (där över- och underskott från avslutade program bokförs) har erhållit medel från det avslutade projektet HeLP12 (363 tkr). Rektorsprogram 7 (RP7) gick med underskott på grund av få deltagare (endast tre deltagare mot normalt fem-sju). Genom en ombokning av underskottet på projekt RP7 (-537 tkr) till projektet Högre ledarprogrammet kunde även RP7 avslutas i bokföringen. Förutom dessa över- och underskott har vissa övergripande kostnader för ledarprogrammen bokförts på projektet Högre ledarprogrammet.

Intäkterna för seminarieverksamheten uppgick under året till 1,67 mnkr och kostnaderna uppgick till 1,41 mnkr. För projektet Seminarie gäller att kostnader, exempelvis för en konferensanläggning, normalt bokförs före genomförandet medan det blir en fördröjning vad gäller intäkterna. Det senare beror på att SUHF, för hantering av deltagaravgifterna, anlitar ett externt företag som levererar slutsammanställning av intäkterna någon tid efter genomförandet.

2024-02-28

Revisionsberättelse

Efter granskning av Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) räkenskaper och förvaltning för budgetåret 2023-01-01 – 2023-12-31, avger vi härmed följande revisionsberättelse.

Vi har granskat förbundets räkenskaper, protokoll och andra handlingar, som lämnar upplysning om SUHF:s ekonomi och förvaltning. Granskningen har inte gett anledning till anmärkning beträffande förbundets bokföring, förvaltning eller verksamhet.

Enligt vår uppfattning ger årsredovisningen en i alla väsentliga avseenden rättvisande bild av SUHF:s finansiella ställning per den 31 december 2023, samt av dess resultat och finansiering för året.

Vi tillstyrker:

- att resultaträkning och balanserad kapitalförändring fastställs samt
- att styrelsen beviljas ansvarsfrihet för den tid som revisionen omfattar

Louise Pålsson

Mats Tinnsten

Stockholms universitet

Dnr: SU FV-0495-24

Granskningsberättelse – räkenskapsår 2023

Inledande information
Stockholms universitet är värdmyndighet för Sveriges universitet- och högskoleförbund (SUHF), vilket innebär att SUHF:s löpande bokföring sker på ett kostnadsställe (850) i universitetets redovisning.

Mot bakgrund av ovanstående har Internrevisionen (IR) granskat ett urval av verifikationer och granskat den interna kontrollen avseende ekonomisk redovisning.

Internrevisionens bedömning
IR bedömer att granskade verifikationer uppfyller kraven i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring 14§. I övrigt bedömer IR att granskade kostnader i allt väsentligt är korrekt bokförda och tillhör förbundets verksamhet. Vidare bedömer IR att förbundet i allt väsentligt har utformat den interna kontrollen avseende ekonomisk redovisning på ett ändamålsenligt sätt.

Stockholm, 13 februari 2024

Christoffer Skyberg
Internrevisor

Internrevisionen

Stockholms universitet

Telefon: 08-16 44 12
E-post: christoffer.skyberg@su.se

SUHF

Missiv till punkt 5
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

Fyllnadsval till styrelsen

Dokument

-

Förslag

Förbundsförsamlingen beslutar att utse Muriel Beser Hugosson, rektor vid Högskolan i Skövde, till ledamot i SUHF:s styrelse från den 1 april 2024.

Bakgrund

Under våren kommer en vakans att uppstå i SUHF:s styrelse då Agneta Marell den 31 mars 2024 avgår som ledamot med anledning av att hon lämnar uppdraget som rektor vid Jönköping University. SUHF genomför därför ett fyllnadsval, i enlighet med stadgarnas lydelse att ”Styrelseledamot kan kvarstå i styrelsen upp till sex månader efter det att hen avgått från sin befattning vid lärosätet. Återstår mer än sex månader av mandatperioden i styrelsen ska fyllnadsval hållas. Fyllnadsval får ske genom poströstning.”

Den sittande valberedningens förslag är att Muriel Beser Hugosson, rektor vid Högskolan i Skövde, tillträder som ledamot i SUHF:s styrelse den 1 april 2024 för resterande mandatperiod fram till den 31 december 2024.

SUHF

Missiv till punkt 6
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

Val av valberedning och revisorer

Dokument

-

Förslag

Förbundsförsamlingen beslutar att SUHF:s valberedning för perioden från förbundsförsamlingen våren 2024 fram till och med förbundsförsamlingen våren 2026, ska vara:

- *Astrid Söderbergh Widding, rektor Stockholms universitet, ordförande under 2024 (nyval)*
- *Hans Adolfsson, rektor Umeå universitet, ordförande från och med 2025 (nyval)*
- *Peter Aronsson, rektor Linnéuniversitetet (nyval)*
- *Ylva Fältholm, rektor Högskolan i Gävle (omval)*
- *Susanne Kristensson, förvaltningschef Lunds universitet (omval)*
- *Anna Valtonen, rektor Konstfack (nyval).*

Förbundsförsamlingen beslutar att SUHF:s förtroendevalda verksamhetsrevisorer för perioden från förbundsförsamlingen våren 2024 fram till och med förbundsförsamlingen våren 2026, ska vara:

- *Mats Tinnsten, rektor Högskolan i Borås (omval)*
- *Louise Pålsson, universitetsdirektör, Örebro universitet (omval).*

Bakgrund

Förbundsförsamlingen utser valberedning om fem personer på marsmötet vartannat år, efter förslag av styrelsen.

SUHF:s ordförande och vice ordförande har tillsammans med valberedningens ordförande rätt att fatta beslut om ersättare om någon ledamot i valberedningen avgår.

Valberedningens riktlinjer (dnr 0003-15)

Vid Förbundsförsamlingen den 22 oktober 2014 framkom önskemål om dokumentation av riktlinjer för valberedningens arbete med att ta fram förslag på ledamöter till SUHF:s styrelse. SUHF:s styrelse beslutade den 26 november 2020 reviderade riktlinjer för valberedningens arbete.

Riktlinjer för sammansättningen

1. Utgångspunkten är att alla rektorer och alla förvaltningschefer är nomineringsbara.
2. SUHF:s styrelse ska vara representativt sammansatt så att den speglar bredden av SUHF:s medlemslärosäten. Detta innebär att både breddlärosäten och speciallärosäten, inkluderande konstnärliga lärosäten, bör vara representerade.
3. En av ledamöterna ska vara förvaltningschef.
4. Vid sammansättningen ska en jämn könsfördelning eftersträvas och den geografiska spridning som ledamöternas lärosäten representerar bör beaktas.
5. Valberedningen ska i sitt arbete eftersträva balans mellan förnyelse och kontinuitet.

Ersättning för ordförande och vice ordförande
För ordförandes och vice ordförandes arbete inom förbundet betalas årligen en ersättning till respektive lärosäte. Ersättningen uppgår till 15 % av årslönen för ordförande och 5 % av årslönen för vice ordförande.

Förbundets revision
För verksamhetsrevisionen utses två förtroendevalda revisorer. Stockholms universitets internrevisorer ansvarar för förbundets räkenskapsrevision.

SUHF

Missiv till punkt 7
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

Ställningstagande om autonomi och akademisk frihet

Dokument

- Förslag till ställningstagande av förbundsförsamlingen om akademisk frihet och autonomi.

Förslag

Förbundsförsamlingen beslutar att fastställa ställningstagandet.

Bakgrund

SUHF har under en längre tid visat på behovet av att den akademiska friheten tillvaratas och respekteras och att lärosätenas autonomi tydliggörs och ökar. Detta har gjorts genom särskilda ställningstaganden, i uppmaningar till regeringen, inbakat i remissvar och i olika former av rapporter och skrifter. Utgångspunkten är att den akademiska friheten och autonomin behöver stärkas och att lärosätena behöver få en styrning och en organisationsform som bättre svarar mot verksamhetens förutsättningar och behov.

Förbundsförsamlingen behandlade ett förslag till gemensamt ställningstagande på mötet den 18 oktober 2023, och gav då sitt stöd till att gå vidare till beslut på det kommande mötet den 20 mars 2024.

Förslaget har justerats av styrelsen, med beaktande av de synpunkter och kommentarer som framkom vid förbundsförsamlingens diskussion och de som togs emot skriftligen. Styrelsen beslutade vid sitt möte den 27 februari att förelägga förbundsförsamlingen förslaget för beslut.

SUHF

Sveriges universitets-
och högskoleförbund

2024-02-27

Förslag till ställningstagande av förbundsförsamlingen om akademisk frihet och autonomi

Inledning

Universitet och högskolor är samhällsbyggande institutioner med nära tusenårig tradition av ständig förnyelse för att möta dagens och framtidens behov. Lärosätenas grunduppdrag är att fritt söka efter kunskap och att fritt förmedla kunskap. Verksamheten vid lärosätena utgör en central grund för både kunskapssamhället och den demokratiska utvecklingen. Akademisk frihet är en förutsättning för att lärosäten ska kunna utföra sina uppdrag med kvalitet, relevans och trovärdighet.

SUHF har under en längre tid visat på behovet av att den akademiska friheten tillvaratas och respekteras och att lärosätenas autonomi tydliggörs och ökar. Detta har gjorts genom särskilda ställningstaganden, i uppmaningar till regeringen, inbakat i remissvar och i olika former av rapporter och skrifter. Grundanslaget har hela tiden varit det samma – att den akademiska friheten är helt grundläggande för lärosätena och att autonomin i förhållande till statsmakten behöver öka. En allt viktigare utgångspunkt är även att en öppen och levande demokrati är sammankopplad med och beroende av den akademiska friheten.

När Expertgruppen för analys bildades var behovet av ökad autonomi ett av de särskilt utpekade områdena. Utgångspunkten var att den akademiska friheten och autonomin behöver stärkas och att lärosätena behöver få en styrning och en organisationsform som bättre svarar mot verksamhetens förutsättningar och behov. Expertgruppen fick av förbundsförsamlingen i uppdrag att särskilt ta fram argument för en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform.

Som ett led i detta arbete presenterades skriften *Akademisk frihet och institutionell autonomi* (Ekberg, 2023) vid ett seminarium i Almedalen sommaren 2023. I denna skrift konstateras att den akademiska friheten bygger på att lärosätena är autonoma i förhållande till statsmakten. Självständiga lärosäten gynnar även Sverige som kunskapsnation och är ett viktigt värn för demokratin. En tydliggjord institutionell autonomi förutsätter ändringar i lagen och kan därutöver även förstärkas genom en ny typ av organisationsform för lärosätena.

Regeringen och ansvarig minister har på olika sätt betonat vikten av att den akademiska friheten respekteras samt behovet av ökad autonomi för lärosätena. Samtidigt har flera åtgärder och fattade beslut negativt påverkat lärosätenas självständighet och akademiska frihet. Detta har gjorts genom att bland annat förkorta styrelsernas mandatperiod, att med ytterst kort varsel dra in medel till utvecklingsforskning och ange nya examensmål för utbildninghar i högskoleförordningen.

Akademisk frihet och autonomi i centrum[i]

Akademisk frihet består av flera delar som förstärker varandra. I sin kärna omfattar den akademiska friheten såväl forskning som högre utbildning och bygger på institutionell autonomi för lärosätena. Universitets och högskolors självbestämmande har som syfte att säkerställa att forskningen och utbildningen är fri från otillbörlig styrning och fritt kan generera och sprida kunskap.

Det var under 70-talet som nästan alla lärosäten inordnades i samlingsbegreppet högskolan och blev förvaltningsmyndigheter. Innan dess fanns ett antal olika typer av organisationsformer. Att vara förvaltningsmyndighet och därmed en del av staten gör lärosätena öppna för politisk styrning. Genom att de statliga lärosätena är förvaltningsmyndigheter har de heller ingen egen rättskapacitet och är därmed begränsade att ingå avtal på egen hand. I ett internationellt perspektiv är det mycket ovanligt att universitet och högskolor är myndigheter direkt under regeringen.

Bestämmelser om skydd för forskningens frihet har funnits inskrivna i högskolelagen sedan den trädde i kraft 1993. Sedan 2011 är forskningens frihet även skyddad genom grundlagen. Även om den högre utbildningen omfattas av den akademiska friheten är den inte på motsvarande sätt som forskningen tydligt reglerad och skyddad av lag. Sedan den första juli 2021 anges det i högskolelagen att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Lagen pekar ut lärosätenas ansvar, men definierar inte vilket ansvar regeringsmakten har för att stärka och skydda den akademiska friheten.

Den akademiska friheten är ett gemensamt ansvar

Akademisk frihet kräver ett akademiskt ansvar. Akademiskt ansvar handlar om att de som är involverade i akademisk verksamhet har en uppgift att säkerställa att deras arbete är vetenskapligt korrekt och etiskt hållbart. I det akademiska ansvaret ligger även lärosätenas relation till det omgivande samhället och ansvar att upprätthålla allmänhetens förtroende för akademisk forskning och utbildning.

Samtidigt som det fria kunskapssökandet och förmedlandet av kunskap är kärnan i lärosätenas väsen så finns alltid legitima krav på att utbildningen och forskningen ska komma samhället till gagn. Det finns en förväntan att lärosäten utbildar för en mängd funktioner i vårt samhälle och att arbetsmarknadens behov av kompetens tillgodoses. Forskningen behöver lösa konkreta problem och stödja samhällets och näringslivets behov av kunskap och utveckling. Inom ramen för den akademiska friheten behöver lärosätena ta hänsyn till och väga in regeringens och det omgivande samhällets behov och förväntningar.

Lärosätena själva har ett betydande eget ansvar i att värna och främja den akademiska friheten. Det är avgörande att inom lärosätet hitta en funktionell balans mellan individers, gruppers och ledningsstrukturers rättigheter och befogenheter. Lärosätena måste ha strukturer som klarar av att både stödja lärares och forskares frihet och samtidigt kunna fatta strategiska beslut. Alla inom akademin har ett ansvar för att bidra till en fungerande balans mellan olika önskningar, viljor och behov.

Lärosätenas behov av konstitutionellt skydd

Universiteten och högskolornas verksamhet utgör en viktig grund för den demokratiska utvecklingen. Demokratin kan aldrig tas för given, den måste ständigt odlas och värnas. Både demokratin och den akademiska friheten är hotad i vår värld. Academic Freedom Index, som årligen följer upp graden av akademisk frihet i världen, visar att den akademiska fri-

heten har minskat under det senaste decenniet.[ii] EU-parlamentet publicerade 2023 en rapport som lyfter fram att den akademiska friheten även i allt större utsträckning är hotad inom EU.[iii]

Den akademiska friheten har länge setts som en självklarhet i många europiska länder. Men insikten att den akademiska friheten även är satt under press i länder med väletablerade demokratiska system har blivit alltmer vanlig. EU har i allt tydligare ordalag lyft fram vikten av att den akademiska friheten tillvaratas och skyddas. Inte minst pekar EU på vikten av att den akademiska friheten bygger på en institutionell autonomi för lärosätena. Samtidigt visar flera internationella jämförelser att de svenska lärosätena har en låg nivå av autonomi i jämförelse med andra länder i Europa.[iv]

Den svenska regeringens hållning har hittills varit att det är staten som garanterar den akademiska friheten.[v] Det synsättet innebär emellertid att den akademiska friheten bara finns så länge en regering tillåter det. Denna ordning förutsätter att den svenska regeringen självmant tar ett steg tillbaka och därigenom banar väg för lärosätenas autonomi och akademisk frihet. Den akademiska friheten kan dock inte endast grunda sig på regeringens välvilja. Den akademiska friheten behöver definieras och garanteras genom lag och förordningar samt förutsättningar, mandat och ansvar som möjliggör för lärosätena att förvalta och levandegöra denna frihet.

I Sverige finns organisationer och myndigheter som på olika sätt ses som särskilt skyddsvärda. I Sverige skyddas domstolarna av grundlagen. Riksrevisionen är placerats direkt under riksdagen och har ett oberoende reglerat i grundlagen. Sveriges Television, Sveriges Radio och Sveriges Utbildningsradio och deras roll som public service-bolag skyddas i särskild lag och genom sin organisationsform som stiftelse. Riksbanken är skyddad från politisk påtryckning genom lag.

Genom att på olika sätt skydda organisationer och myndigheter från direkt politisk styrning stärks grundläggande funktioner i vårt samhälle. Inte minst skyddas vitala funktioner som främjar och utvecklar en öppen demokrati. Lärosäten behöver i ökad utsträckning ses som särskilt skyddsvärda organisationer i vårt samhälle.

Förslag till ställningstagande

Förutsättningarna för den akademiska friheten hör samman med lärosätenas självbestämmande och avgörs av hur relationen mellan staten och lärosätena är utformad och reglerad. Detta skydd definieras ytterst genom lagar. Av grundlagen framgår att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Riksdagen behöver stifta lagar som även garanterar och understödjer den akademiska friheten vilken omfattar såväl forskningen som den högre utbildningen och bygger på lärosätenas institutionella autonomi.

SUHF anser:

- Att det i grundlagen (regeringsformen) som en allmän princip ska fastställas att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas.
- Att det i grundlagen ska framgå att den akademiska friheten omfattar forskningen och den högre utbildningen och att den ska skyddas enligt bestämmelser som meddelas i lag. Då den akademiska friheten bygger på lärosätenas institutionella autonomi ska det även av grundlagen framgå att denna ska skyddas enligt bestämmelser som meddelas av lag.

- Att förändringar i högskolelagen genomförs som närmare reglerar den akademiska friheten som omfattar forskningen och den högre utbildningen och som säkerställer lärosätenas institutionella autonomi.

Den faktiska och reella akademiska friheten avgörs i hög grad av hur staten väljer att styra, fördela medel och följa upp. Det räcker inte enbart med tillägg och ändringar i lagar. För att säkerställa den akademiska friheten kan skyddas, värnas och säkerställas krävs även goda ekonomiska förutsättningar och en funktionell styrning och återrapportering.

SUHF anser:

- Att regeringen behöver tillse att anslagen till och styrningen och kontrollen av lärosätenas verksamhet utformas och tillämpas så att den akademiska friheten främjas och att lärosätenas autonomi respekteras.

Alla lagändringar och förändringar av mer övergripande styrsystem behöver först behandlas av en statlig offentlig utredning. Efter en remissbehandling kan regeringen presentera förslag i en proposition för behandling av riksdagen. Ändringar av grundlagen behöver ha god framförhållning och bygga på ett fullgott underlag.

SUHF anser:

- Att regeringen bör tillsätta en statlig utredning med uppdrag att lämna förslag som leder till att den akademiska friheten kan säkerställas och att lärosätenas autonomi kan tydliggöras.

I direktivet bör följande uppdrag ingå:

- Att lämna förslag hur lärosätena kan styras och ges förutsättningar för att säkerställa den akademiska friheten som inbegriper både forskning och högre utbildning samt hur den institutionella autonomin kan ökas.
- Att utreda fördelar och nackdelar med att ge lärosätena egen rättskapacitet och lämna förslag på hur en anpassad och autonom organisationsform kan utformas för lärosätena.
- Att utreda och lämna förslag på hur utnämningsmakten och utnämningsprocessen för styrelser och rektorer kan utformas för att uppnå ökad autonomi.
- Att utreda hur styrning och kontroll kan se ut för att uppnå både tillförlitlig uppföljning och en ökad nivå av autonomi.
- Att utreda hur den ekonomiska styrningen av den högre utbildningen och forskningen kan utformas för att säkerställa den akademiska friheten och en ökad autonomi.

---

[i] Texten kommer i huvudsak från skriften *Akademisk frihet och institutionell autonomi*, Ekberg, T (2023)

[ii] Varieties of Democracy Institute (2022). Academic Freedom Index.

[iii] Europaparlamentet (2023). *State of play of academic freedom in the EU Member States*. Overview of de facto trends and developments.

[iv] EUA, Autonomy Scorecard 2023 & Karran, T. m fl (2017). *Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach*. Policy Reviews in Higher Education.

[v] Prop. 1996/97:141

SUHF

Missiv till punkt 8
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

What if?

Dokument

- What if? Exploring possible futures of transnational cooperation for Europe's universities, rapport från EUA januari 2024

Förslag

Förbundsförsamlingen tar del av Anna-Lena Claeys-Kuliks presentation av möjliga scenarier för Europas framtid och den akademiska sektorn. Förbundsförsamlingen lämnar synpunkter till styrelsen om materialet ska användas i förbundets arbete.

Bakgrund

Under 2023 samlade EUA och UniFE-projektet (the future of Europe) universitetsledare, nationella rektorskonferenser, experter och studentrepresentanter för breda diskussioner om Europas framtid och vår sektors plats i denna. Rapporten *What if?* är ett av resultaten från diskussionerna.

I rapporten utforskas vilka influenser som kan tänkas påverka universitetssamarbeten inom Europa under det kommande decenniet. Rapporten analyserar externa drivkrafter för förändring i sex dimensioner: politisk, ekonomisk, social, rättslig, teknisk och miljömässig.

Dessutom skisserar rapporten fyra olika prognoser för möjliga framtider för transnationellt universitetssamarbete med partners i och utanför Europa.

Anna-Lena Claeys-Kulik, Policy Coordinator, EUA, deltar via länk för att presentera *What if?*

UniFE
Universities and the future of Europe

What if?

Exploring possible futures of transnational cooperation for Europe's universities

By Anna-Lena Claeys-Kulik & Thomas Ekman Jørgensen

January 2024

eua EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial CC BY-NC

This information may be freely used and copied for non-commercial purposes, provided that the source is acknowledged (European University Association).

European University Association asbl

Avenue de l'Yser 24
1040 Brussels
Belgium
+32 (0) 2 230 55 44

Rue du Rhône 114
Case postale 3174
1211 Geneva 3, Switzerland
+41 22 552 02 96

www.eua.eu · info@eua.eu

Contents

Foreword 5

Acknowledgements 6

Executive summary 7

1. Introduction 8

1.1 Why universities need to engage in futures thinking now 8
1.2 How to work with the future 9
1.3 The UniFE project: a focus on Europe and transnational cooperation 9
1.4 How to use the present report 10

2. Drivers of change: The forces behind future developments 11

2.1 The political dimension 11
2.2 The economic and financial dimension 13
2.3 The social dimension 15
2.4 The technological dimension 17
2.5 The regulatory dimension 20
2.6 The environmental dimension 22

3. Possible futures: a focus on transnational cooperation 26

3.1 The growth forecast: continued internationalisation as survival strategy 27
3.2 The constraint forecast: cooperation with big strings attached 29
3.3 The collapse forecast: back to national borders 33
3.4 The transformation forecast: division of labour in a two-tier system 36

4. What if? We shape a better future together 38

Table of figures

Figure 1: Overview of drivers of change based on PESTLE analysis 10

Figure 2: Overview of political drivers, impact and signals of change 12

Figure 3: Overview of economic and financial drivers 14

Figure 4: Population growth in EU countries (as well as NO; IS; LI; CH) since 2001 15

Figure 5: Overview of social drivers 16

Figure 6: Overview of technological drivers 17

Figure 7: Accelerating materials discovery using artificial intelligence, high performance computing and robotics 19

Figure 8: Overview of regulatory drivers 20

Figure 9: Overview of environmental drivers 22

Figure 10: Important terms in futures thinking (source: Institute for the Future, IFTF) 26

Figure 11: Overview of the four forecasts 38

Foreword

The future is always uncertain; nobody can predict exactly what is going to happen. Much depends on what we do, but much does not. Here, I refer not only to the unpredictable evolution of nature, but also to how humanity acts and the effect of our individual and collective decisions on the evolution of our societies and planet.

What we can do is analyse current trends, embark upon foresight exercises, and prepare ourselves for possible future scenarios. We can also leverage this process to identify what we, as universities, can do to help move our world toward the best possible future. It is not only that we can do all of this, but we must do it. It is not only about shaping the future, but also preparing our institutions to better deliver our missions, for the benefit of society, regardless of what the future holds.

In 2021, the European University Association published "Universities without walls", which proposed a 10-year vision for our sector, and outlined how to make this vision a reality. Following the emphatically positive response to this vision, as a next step we set out on a new project, *Universities and the future of Europe* (*UniFE*). UniFE is a collective exercise based on futures thinking and strategic foresight methodologies. It is primarily focused on transnational collaboration in education, research and innovation, in a changing and unpredictable world. As such, UniFE is the result of an extensive bottom-up process, and heir to the wise tradition of our association. UniFE is the result of a collective effort, and the work and energy of many passionate participants drawn from EUA's members.

We are now very pleased to present two key outcomes from the UniFE project. Alongside this report, a second UniFE publication contains key policy messages, in time for 2024's European elections and the appointment of the next College of European commissioners. Both documents are closely linked and should be read in tandem.

This report describes four possible future forecasts for our continent and analyses the impact of these forecasts on our sector, especially on transnational collaboration of universities. The forecasts and scenarios described here are four illustrative models, while reality is made up of a much richer scale of greys. The future is too. Some aspects described here may partially come to pass, merge with elements of other scenarios and evolve. Whatever happens, they provide interesting food for thought.

With this report, we hope to inspire reflection among the higher education, research and innovation community across Europe. In our busy daily activities, sometimes we don't have enough quality time for such exercises. This is why we have designed it as a tool.

I invite you to read it, to use it, and to reflect on how we can prepare ourselves to deal with different futures. I especially invite you all to do your best to build a better future for all humankind. Knowledge, education and science represent a powerful form of soft power, and all universities should be an active part of it.

Prof. Josep M. Garrell
EUA President

Acknowledgements

Many people have contributed to making this publication possible. We are very grateful for the rich input and inspiring exchanges with all who contributed to the UniFE project, as well as their openness to engage with the future in an interactive and creative way using different futures thinking and strategic foresight methodologies.

We would especially like to thank members of the UniFE Advisory Board (listed below) who provided their extensive expertise, constructive critique and different perspectives, dutifully accompanying the project and fruitfully shaping its outcomes. Furthermore, we very much thank the academic and policy experts who participated in the UniFE online workshop in February 2023 for their help with identifying the signals and drivers of change that fed into developing the forecasts; the participants of the UniFE leadership retreat on 22-23 May 2023 for sharing their perspectives and ideas, and the European University Institute for hosting the event at their beautiful premises in Florence; the participants of the leadership roundtable at the EUA Annual Conference in Gdańsk in April 2023; the EUA Board and Council members and the participants of the online workshop with Secretaries General of EUA collective members in June 2023 for their valuable input, as well as the leadership of the European Students' Union for providing the student perspective. Finally, many thanks to our colleagues at the EUA Secretariat for contributing with expertise from their respective work areas.

Only if we open ourselves to new ways of engaging with the future, listen, sense and feel into different scenarios, can we unstick our minds from present challenges and emergencies, and enable ourselves to change perspectives. Then we can look at things from a place of possibilities and pave the way for action to shape a better future.

In fact, the future is wide open!

Thomas E. Jørgensen and Anna-Lena Claeys-Kulik
Director and Deputy Director for Policy Coordination and Foresight
European University Association (EUA)

Members of the UniFE Advisory Board

Josep M. Garrell, EUA President and Chair of the UniFE Advisory Board (July-December 2023)

Michael Murphy, former EUA President (July 2019-June 2023) and Chair of the UniFE Advisory Board (January-June 2023)

Carle Bonafous-Murat, Senior liaison officer, Brussels office, France Universités, France

Katja Brøgger, Associate Professor, Aarhus University, Denmark

Jukka Kola, Rector, University of Turku, Finland

Amaya Mendikoetxea, Rector, Autonomous University of Madrid, Spain

Snježana Prijić Samaržija, Rector, University of Rijeka, Croatia

Executive summary

In 2023, the European University Association's *Universities and the future of Europe (UniFE)* project gathered and consulted university leadership, national rectors' conferences and university associations, experts and student representatives for wide-ranging discussions on the future of Europe and our sector's place within it. This report, which distils key insights, may serve as inspiration for university leaders, as well as university staff who advise on policy, develop institutional strategies, and manage European and international cooperation.

Inspired by futures thinking and strategic foresight methodologies, *UniFE* explored likely influences on the future of university cooperation in Europe in the next decade. As such, the report analyses external drivers of change in six dimensions: political; economic; social; legal; technological and environmental.

Furthermore, the report outlines four different forecasts of possible futures for transnational university cooperation with partners in Europe and beyond:

- **GROWTH:** international cooperation in different forms grows as a survival strategy for universities that need to combat global challenges, innovate together and counter demographic decline;
- **CONSTRAINT:** cooperation happens mainly in Europe, while international cooperation is strongly constrained and politically regulated;
- **COLLAPSE:** the system of cooperation as we know it today breaks down due to political polarisation, rising nationalism and conflicts and major natural disasters linked to climate change;
- **TRANSFORMATION:** a two-tier university system in an enlarged EU emerges, member states decide to pool competences and resources due to geopolitical, economic and demographic pressures.

These forecasts are tools for reflection and creative thinking about the future. Based on evidence of signals and drivers of change in the present, they extrapolate and ask the question "What, if?". They can inspire discussions and elevate a sense of what is possible. They are neither accurate predictions nor normative recommendations.

For each forecast, the report discusses the implications for Europe's universities. This assessment also looks back at EUA's vision for Europe's universities in 2030, "Universities without walls"[1]. Published in 2021, this vision called for Europe's universities to be open, transformative and transnational; strong, autonomous and accountable institutions that engage with society and work towards sustainability. Finally, this report invites European universities to use futures thinking and strategic foresight methodologies to prepare for different futures, by looking at what is possible and plausible and developing strategies in the present to shape the future.

1 EUA , 2021, *Universities without walls – A vision for 2030.*

1 Introduction

1.1 Why universities need to engage in futures thinking now

"We are living in times of crises and accelerated change." How often have we heard or read this sentence or some variation of it in the past few years in speeches, discussions and publications? It is the expression of a widely shared perception that things are moving fast in several areas at the same time, and external developments are shaking the foundations of our societies and the world as we know it. Change is a constant, but what we have experienced and perceived over the past few years feels much more disruptive at a global level: The Covid-19 pandemic and increased risks for public health, geopolitical conflicts and wars, risks of foreign interference, economic instability, high inflation and increasing energy prices, accelerated digitalisation and concerns around the ethical use of technologies such as artificial intelligence, changing demographics, migration and refugees, political polarisation and democratic backsliding in several countries, and above all climate change and the sustainability challenge —these are all among the major challenges of our time and drivers for change for universities, Europe and the world around us.

> *We cannot change the wind, but we can set the sails differently.*
>
> *- Aristotle*

The present appears as a time of collective exhaustion of people, organisations and entire systems. In many ways, we are living in a transition, in a liminal space at the edge of the old and the verge of something new that we may not see clearly yet. We are facing challenges that will impact the future of humanity and the planet for centuries to come. This is scary, but it is also an immense opportunity to change things for the better and engage in a collective societal transformation.

Liminal spaces are spaces of discovery and learning, where potential is transformed into innovation individually as well as collectively. Universities are part of this transformation, and as organisations they are impacted by it and need to find ways of working with and through this process themselves. They have the capacity to contribute to driving change in society through their missions in research, learning and teaching, innovation and culture which are at the heart of transformation.

> *Europe's universities are keen to live up to these challenges. They are enduring institutions that have existed for a millennium, expanding the frontiers of knowledge, educating citizens and driving societal change. The next ten years will be a brief moment in this history but given the challenges ahead it will be a critical decade, requiring significant change beyond the continuum. The Covid-19 pandemic and ensuing economic and social crisis, with which the decade has started, will cast a shadow over the coming years but will also present opportunities for innovation in Europe's universities. [...]*
>
> *Universities are created to tackle the unknown. While their future cannot be planned, the tools they have at their disposal to meet the future can be improved.*[2]

2 Ibid, p.10.

1.2 How to work with the future

In such times, we are easily getting caught up in emergencies and feel like running behind things, reacting in a rush, rather than responding in time. This can apply to individuals, as well as organisations. It is important to take a step back and think about the future strategically, not looking into a crystal ball, but using the tools that universities have at hand, such a data and methodologies: There are tools and methods which can help organisations to better prepare for different possible futures and enhance resilience.

> *Between stimulus and response, there is a space. And in that space lies our freedom and power to choose our response. In our response lies our growth and our freedom.*
>
> *- Viktor E. Frankl*

Strategic foresight and futures thinking are important tools for this. Noticing signals of change early, understanding the drivers behind it and exploring different futures increases the awareness about possibilities. Looking at different possible futures and assessing them with university missions and purpose in mind, helps to develop a vision of a preferred future. This vision can then inform actions in the present that need to be taken to shape the future in a way that would be beneficial for universities. Such a foresight process can be conducted at the level of one individual university as well as in a collective exercise where universities work towards common ideas of the system they would wish for. For foresight to be effective, it then needs to be combined with strategic decision-making and subsequent actions.

1.3 The UniFE project: a focus on Europe and transnational cooperation

Cooperation is crucial for universities in facing the future.

> *European universities are characterised by collaboration. While universities across Europe compete for resources, they are cooperating on different levels to advance all their missions. They form diverse alliances and partnerships with different scopes in order to develop and enhance all their missions and ensure that excellence in learning and teaching, research, innovation and culture are present in all parts of the continent.*[3]

Europe has a unique multilateral and multilevel framework for cooperation in higher education and research. For more than two decades, governments across Europe have built a common framework for higher education through the Bologna Process. Moreover, the European Union provides a supranational framework with common funding and policy cooperation for research and education and takes an increased policy role in the European Education and Research Areas.

Current and recent political developments have sharpened the discussion about the future of European integration and collaboration and, more fundamentally, the role of Europe on the global stage. Brexit, the Covid-19 pandemic, political polarisation and democratic backsliding in certain countries, geopolitical tensions and an emergent energy crisis triggered by Russia's war against Ukraine are changing the political geometry. Mounting pressure on political systems calls for a reflection on the place of Europe in the world and a rethink of the way countries work together within the EU, Europe in the wider sense and further afield.

3 Ibid.

While most competences for higher education and research lie at national or regional level, developments at European level are becoming increasingly important for universities. Establishing a functioning and open multilateral and multilevel governance system is the basis for much of the international cooperation between higher education institutions. Moreover, this system should connect the European level with national, regional and local levels, as underlined in EUA's "Universities without walls – A vision for 2030". While achievements under the current frameworks should be recognised, there is scope to build upon and complement these. This is the time to rethink European governance and cooperation in research, education, innovation and culture, whether in the context of the EU, the Bologna Process or other potential constellations.

To tackle these pivotal questions, EUA has initiated a project dedicated to *Universities and the future of Europe (UniFE)*. Under the umbrella of UniFE, the association has been engaging in an in-depth consultation process with its membership to develop concrete ideas about what Europe's universities want from future transnational collaboration and what they need in terms of framework conditions, political structures and multilateral frameworks. Through leadership workshops, interviews with academic experts and student representatives as well as discussions with national rectors' conferences, the project has fostered exchange and distilled common ideas.

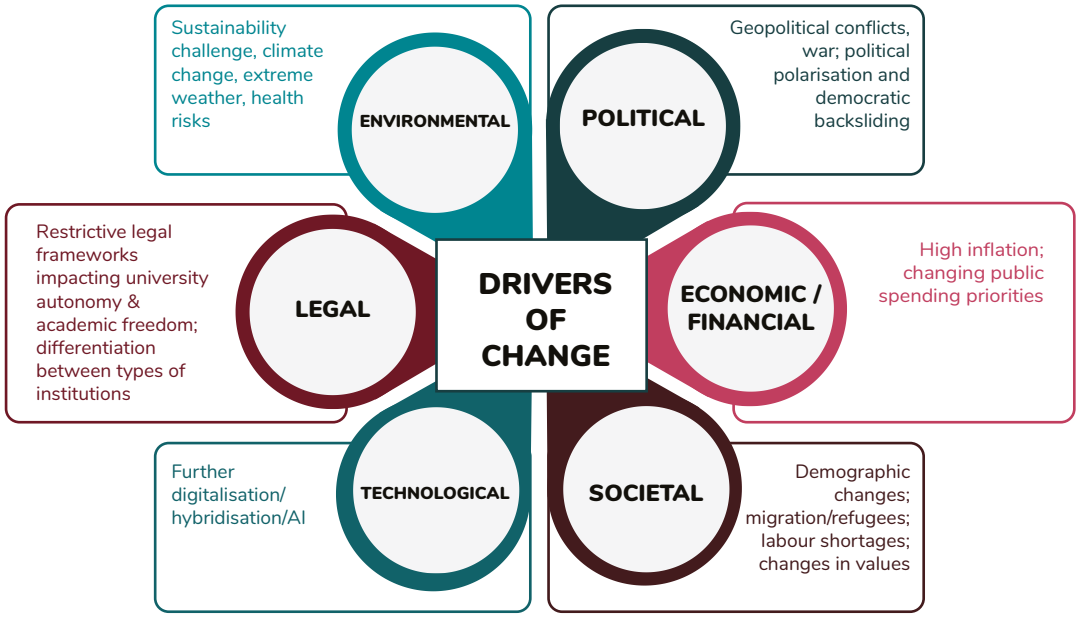
1.4 How to use the present report

The present report is an outcome of the *UniFE* project aimed at inspiring all those interested in university strategy and institutional development, futures thinking, and foresight applied to higher education and European cooperation. The forecasts presented and discussed in this report are tools to stimulate debate and reflection asking the question "What if?". While some of the implications of certain forecasts might be more favourable than others to universities as they are envisaged in EUA's *Universities without walls – A vision for 2030*, they are not meant to be normative, nor accurate predictions.

Beyond the present report, *UniFE*'s outcomes are also feeding into EUA's engagement around the European elections in 2024 and the organisation's overall approach to European policy making as it relates to universities. For this purpose, EUA has published a set of policy messages, addressed to European level policy makers with a view to shaping the framework for European cooperation in a way that is supportive to universities.

Before developing forecasts of possible futures, it is important to identify drivers of change that are already present in the here and now and that are likely to drive change in the years to come. The timeframe we look at are the next ten years. The drivers are grouped under the six dimensions of a PESTLE analysis used in environmental scanning of organisations: political, economic, social, technological, legal and environmental.

Figure 1: Overview of drivers of change based on PESTLE analysis



2 Drivers of change

The forces behind future developments

2.1 The political dimension

Geopolitical tensions and conflicts

In the political dimension, a major driver for change are geopolitical tensions and conflicts and the resulting security risks which are triggering changes in many other policy fields at national and European levels.

Russia's war of aggression against Ukraine is currently the harshest expression of conflict in Europe, affecting not just Ukraine, its people and its universities, but also the rest of Europe and its relations with other parts of the world. It has led to massive EU sanctions, including ceasing of cooperation in research and innovation. The EU and many member states have offered support for Ukraine at many different levels from financial to military, and this also includes higher education and research, e.g. wider access to EU programmes such as the possibility for Ukrainian universities to join alliances of European Universities as associated partners, or a new MSCA scholarship scheme for Ukrainians.

The Russian war against Ukraine also opened up topics that had long been dormant such as a further enlargement of the European Union towards the East (Ukraine and Moldova) and the Western Balkans, with countries like Albania and North Macedonia urging the EU to move forward in the accession process by the end of 2023[4].

It also brought about things that had been unthinkable a few years before, such as NATO membership of Sweden and Finland and at least attempts to consider NATO membership of Ukraine (albeit with no concrete timeline[5]). The war between Israel and Hamas has also underlined the challenges of the EU taking an active foreign policy role in its neighbourhood.

Furthermore, it reinforced the narrative around Europe's open strategic autonomy and the idea that Europe must not make itself dependent on non-European suppliers in key strategic areas such as defence, certain pharmaceuticals and key technologies, a list of which is still to be defined, as mentioned in the EU's Economic Security Strategy published in June 2023[6].

This also contributes to a greater willingness of national governments to pool investment at European level, including in research and innovation. Some of the countries which were traditionally more reluctant when it comes to investing at EU level, are changing their approach. A first signal of this is a joint policy paper[7] of Belgium, Finland, the Netherlands, Portugal and Slovakia on strengthening the EU's open strategic autonomy, published in July 2023.

These signals all tend toward further constraining international cooperation with countries outside Europe, a trend likely to continue as long as geopolitical divisions are not solved.

Increasing political polarisation

Another major driver for change in the political dimension is increasing political polarisation. This includes in several European countries the rise of illiberal forces that openly reject values of liberal democracy, a new national conservatism that prescribes conservative morales, family models and lifestyle as well as the emergence of more radical climate activism or anti-vaccine movements during the Covid-19 pandemic. While being very different in their political views, what unites them is the "anti-establishment" dimension.

4 European Commission, 2023, QUO VADIS, EUROPA? | Session II: Enlargement and Neighbourhood. The Western Balkans on their way towards the European Union, seminar on EU enlargement, Santander, Spain, 21 August 2023.

5 NATO, 2023, Vilnius Summit Communiqué, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023.

6 European Commission and Higher Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2023, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy", Brussels (20.06.2023).

7 Florian Zubașcu, 2023, "Five member states push for greater EU strategic autonomy", in: *Sciences Business* (20/06/2023).

While in the past illiberalism and conservative nationalism have mostly been paired with anti-Europeanism, a new tendency seems to emerge: national conservatives using (when it suits them) the European Union, its fora and policy cooperation for achieving their goals. The European Parliamentary elections in 2024 will be a test case to see to what extent these forces will gain further influence or not over EU policies. In addition, there will be national elections (parliament and/or presidential) in several countries in the wider Europe including Belgium, Croatia, Finland, Georgia, Lithuania, Moldova, North Macedonia, Romania and Slovakia as well as Russia. Beyond that, the US Presidential elections and general elections in India might change the game of international politics again. Worldwide autocratisation is on the rise. In 2022, there are more closed autocracies than liberal democracies – for the first time in more than two decades, with Eastern Europe and other world regions going down to levels around the end of the Cold War[8].

Next to national conservative tendencies, there are also tendencies towards a more federalist approach at European level. In the aftermath of the Conference on the future of Europe, the first attempt in EU history to initiate a broad discussion with citizens about their wishes towards future EU policies and cooperation that took place throughout 2021/22, discussions started about a possible change of the EU treaties. A concrete proposal was put forward by a group of members of the European Parliament led by former Belgian Prime Minister Guy Verhofstadt in September 2023, arguing for largely expending the qualified majority rule in the Council of the EU, where member states are represented. This would mean that in areas such as defence, taxation and foreign policy, unanimity among member states would no longer be a pre-condition for the EU to take decisions and act. The EU would gain a shared competence with member states in almost all policy areas, the power of the European Parliament would be drastically expanded, and the European Commission would be renamed European Executive. Following this, also Sabine Verheyen, Chair of the European Parliament's Committee for Culture and Education, spoke in favour of a shared competence for the EU in education in order to give the European Parliament more oversight, "further mutual recognition of school and university degrees and safeguard academic freedom"[9]. While for the time being it is uncertain whether such a proposal will ever be turned into reality (EU member states would need to agree to drastic treaty changes), the fact that the proposal comes now, while in several countries more nationalist tendencies are on the rise, also showcases the political polarisation.

Figure 2: Overview of political drivers, impact and signals of change

DRIVERS	IMPACT AT POLICY LEVEL	EXAMPLES OF IMPACT FOR UNIVERSITIES	EXAMPLES OF SIGNALS
Geopolitical tensions and conflicts; security concerns and risks of foreign interference	EU collaborates differently with different countries privileging 'like-minded' partners and restricting cooperation e.g. with China (EU's Global Approach to R&I from 2021)	Constraints on international cooperation; Greater focus on developing and emerging countries (EU-Africa partnership; EU-India)	University Erlangen Nuremberg (FAU) as first German university ceasing scholarship programme with China (July 2023)
		Higher focus on intra-European cooperation, including Balkans	Alliances under the European Universities Initiative include Ukrainian universities and Western Balkans (as of Erasmus+ call from Oct 2022)
	EU's new paradigm of Open Strategic Autonomy (OSA)	Increased willingness to invest in research and innovation at European level even by previously reluctant countries	Joint paper of Belgium, Finland, the Netherlands, Portugal and Slovakia on Open Strategic Autonomy
	New EU Security Strategy (June 2023); Finland; Sweden NATO membership; increased investment in defence	Defence research is becoming more important	Danish universities and Technological institutes announcing a common centre for defence research (January 2023)

8 See Papada, E., Altman, D., et al., 2023, *Defiance in the Face of Autocratization*, Democracy Report 2023, (University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute)).
9 Brent, T., 2023, "European Parliament to push for greater control over education", in: *Science Business* (14/11/2023).

DRIVERS	IMPACT AT POLICY LEVEL	EXAMPLES OF IMPACT FOR UNIVERSITIES	EXAMPLES OF SIGNALS
Increasing political polarisation: the rise of illiberal forces; national conservatism; radical climate activists, etc.		Pressure on universities' institutional autonomy and academic freedom and increased political steering	Specific set-up of foundation universities in Hungary; ban of gender-studies in Hungary; further examples see EUA university autonomy scorecard

Impacts on universities

For universities these political developments have an impact at several levels at present, and are likely to have an impact in the future:

Most official cooperation with Russian universities was ceased by European universities since the beginning of the war or since Russian universities officially supported the war. Instead, cooperation with and support for Ukrainian universities is increasing. Many universities host academics or students from Ukraine to enable them either to continue their studies and work remotely with their Ukrainian institution as far as possible or find a place at the host university. Although the circumstances are different, many universities can build on the work and lessons learned from welcoming refugees since the refugee crisis in 2015 due to the war in Syria.

Cooperation with other parts of the world is becoming more constrained and the focus is shifting.

As the EU and many national governments are putting forward foreign interference guidelines in research, innovation and higher education, universities are developing internal policies and strategies for risk assessment of international partnerships[10], especially for cooperation with non-democratic countries that are not following the same value set.

While even up to a couple of years ago China was among the top three countries of interest for cooperation of Europe's universities[11], there are signals that this is changing. In July 2023, the first German university (FAU in Nuremberg) announced it would cease cooperation with China under the state-funded scholarship programme due to concerns over academic freedom. There are voices saying that this could become a trend, although two other major German research universities officially communicated that they would continue cooperation with China for the time being[12].

Instead, there is a renewed interest in cooperation with Africa which is illustrated for instance by partnerships such as the one initiated by the Guild of European Research-Intensive Universities and the African Research Universities Alliance[13], fostering ties between the two continents through dialogue and collaboration in various research clusters and addressing common challenges.

2.2 The economic and financial dimension

Two drivers seem to be particularly important in the economic and financial dimension currently and are likely to have an impact for the years to come, also on university funding.

10 EUA, 2021, EUA webinar series on global relations - Webinar III: Risk assessment for international partnerships.
11 Claeys-Kulik, A., Jørgensen, T.E., Stöber, H. et al., 2020, *International strategic institutional partnerships and the European Universities Initiative, results of the EUA survey*, p.11.
12 Sharma, Y., 2023, German university ends ties with China scholarship scheme, in: *University World News*, 20 July 2023.
13 The Guild and African Research Universities Alliance (ARUA), 2019, *Strengthening the African Knowledge Society.*

Figure 3: Overview of economic and financial drivers

DRIVERS	EXAMPLES OF IMPACT
Inflation putting pressure on public and private budgets	Challenges due to high energy prices forcing universities to change use of buildings; semester schedule; maintenance of infrastructure;
Changing public spending priorities with an increased focus on health and defence	Possibly more funding for research in certain fields; increasing use of targeted and competitive funding; changes to funding formula for allocating public core funding for universities; EU funding with bigger strings attached

High inflation

The global economy is slowly moving in a positive direction, but according to the OECD Economic Outlook 2023[14], it will be a long road to achieve "strong and sustainable growth."[15] Energy prices which skyrocketed at the beginning of Russia's war against Ukraine, are falling again. China's economy re-opened, supply bottlenecks are easing, employment rates are high and household finances across OECD countries are "relatively resilient"[16]. However, recovery is likely to be slower than in the past and the global growth rate in 2024 is projected to remain lower than before the Covid-19 pandemic (around 2.9%). According to OECD projections, achieving lasting growth will be tough due to a combination of too high public debt rates, high core inflation (not counting energy and food prices) and too low economic output. Decoupling economic growth from natural resource use and creating an economic model focused on wellbeing of people and nature will be a major task for the years ahead (see EC Foresight Report June 2023[17])

14 OECD, 2023, *OECD Economic Outlook, Volume 2023, Issue 1*, (Paris, OECD).
15 OECD, 2023, 'Editorial: A Long Unwinding Road', *OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 1*, (Paris, OECD Publishing), p.9.
16 Idem.
17 European Commission, 2023, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *2023 Strategic Foresight Report - Sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy*, (Brussels, European Commission), 6 July 2023.

Changing spending priorities

The Covid-19 pandemic has torn massive holes in public budgets and clearly, sustainable transformation of society and the economy, as well as adaptation to and mitigation of climate change, will need large public and private investment in the future. In addition, governments across Europe, even those in countries traditionally reluctant to spend money on military, have significantly increased their defence budgets since the Russian invasion of Ukraine.

Austerity policies as we knew them from the decade after the financial crises in 2008 seem to be over. Saving was yesterday, both at national as well as at European level. Even some countries traditionally rather reluctant to invest too much at European level, are starting to change attitudes and argue for stepping up investments to strengthen Europe's open strategic autonomy (see chapter on political drivers), also in research and innovation. At first glance this may sound promising for future EU funding for research and innovation. However, money is likely to come with more strings attached, and we might see a growing political tendency to focus investment on key strategic research fields and technologies.

Impact on universities

The fear that nominal increases in national public core funding for universities could be eaten up by inflation was already present during the pandemic, as EUA's latest Public Funding Observatory Report from 2021/2022 shows[18]. Also, the tendency of tying funding to certain policy objectives is something that has been observed for a while, coupled with more frequent changes to funding formula and the increase in the share of competitive funding in the share of the overall public funding available to universities. The energy crisis in winter 2022/2023, which hit public and private purses across Europe very hard, was also a major challenge for universities. "In some countries, inflation and soaring energy bills compound structural underfunding of the sector."[19] While energy prices are going down again as European countries have filled their reserves outside Russia, this example just

18 Bunescu, L., Estermann, T., *et al.*, *2022: EUA Public Funding Observatory 2021/2022, part 1: sector perspectives on funding*, (Brussels, EUA), p. 5.
19 Bennetot Pruvot, E., Kupriyanova, V., 2022, 'Universities, the energy crisis and the cost-cutting trap', University World News, 10 December 2022.

shows the vulnerability and fragility of the system. Universities across European to a large part depend on public funding with limited possibilities to diversify their income streams and restraint financial autonomy over the internal allocation and strategic use of funds. Even if universities in several systems have these rights on paper, the "freedom for universities to allocate funds internally or independently recruit and set salaries for (some) staff, remains essentially theoretical if the institutions do not have financial room to manoeuvre."[20]

The developments in the economic and financial dimension are likely to put further pressure on university funding in the future. To ensure sufficient and sustainable funding for all university missions, learning and teaching, research (particularly basic research in all disciplines to ensure a broad knowledge base) and innovation, a holistic and in-depth reflection with all relevant actors on how to reform current regulatory and funding systems must take place.

The overall economic situation of course also has an impact on students. According to the European Students' Union, student poverty as well as student housing is a growing problem in Europe over the past years, exacerbated by the Covid-19 pandemic and high inflation and the energy crises in the winter 2022/2023.[21] For many, this makes it challenging to afford higher education, especially in countries without adequate support systems and measures. In several countries, the lack of affordable student housing is also a problem affecting incoming international students, making mobility more challenging.[22]

2.3 The social dimension

In the social dimension, demographic change, migration and new waves of refugees as well as changes in values and the way we live and work together are important drivers that influence the future direction.

20 Bennetot Pruvot, E., Estermann, T., et al., 2023, *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard*, (Brussels, EUA), pp. 58-60.
21 European Students Union, 2022, *ESU Resolution on student poverty 'Education is freezing'*, Brussels, Belgium, 17 November 2022.
22 European Students Union, Erasmus Student Network, 2022, *International student housing: how are exchange students in Europe navigating the housing crises?*, (Brussels, ESU, ESN).

Demographics

Demographic change is a big driver of change for societies across Europe, impacting the work force, economic growth, values and politics. While the overall population of the European Union has been growing over the past two decades until 2020, it is now stabilising. Fertility rates are going down almost everywhere. In many cases this is compensated for by immigration which still leads to a growing population in 15 countries, while for others emigration is a big problem, with eight countries having a shrinking population. All of this leads to an ageing population with the share of those aged 80+ that almost doubled since 2001 and a decrease in the share of those under 20 years old.

Figure 4: Population growth in EU countries (as well as NO; IS; LI; CH) since 2001[23]

GROWING (15)	SHRINKING (8)	STABILISING (4)	REVERTING TREND (4)
Austria; Belgium; Czechia (with break down in 2020); Denmark; Finland; France; Germany; Ireland; Luxemburg; Netherlands; Spain; Sweden; Iceland; Norway; Switzerland	Bulgaria; Croatia; Greece; Hungary; Italy; Latvia; Poland; Romania	Cyprus (growing until 2022); Estonia (growing until 2020); Malta (growing until 2020); Liechtenstein (since 2007)	Lithuania (shrinking until 2020, since then growing); Portugal (shrinking until 2020, since then growing); Slovenia and Slovakia (growing until 2020, since then shrinking)

Over the last two decades student numbers have been growing in many European countries while others, especially in central and Eastern Europe, had to cope with decreasing numbers due to emigration. Massification policies have increased attainment and led to an increase of the population share with a higher education degree. Overall, this resulted in a more diverse student body, making it necessary for universities to adapt their activities to different needs and student profiles[24].

23 Eurostat, 2022, *Demography of Europe statistics, Population on 1st January*, (Luxemburg, Eurostat).
24 See Claeys-Kulik, A., et al. 2019, *Diversity, equity and inclusion in European higher education institutions, results from the INVITED project*, (Brussels, EUA).

While diversity is a feature that is likely to increase, overall student numbers could well decline in many countries as the share of young people traditionally building the bulk of higher education students is waning. However, the need for higher skills is going to stay, and more people will need to be reskilled and upskilled to manage the transition towards a society and an economy focused on the wellbeing of people and the planet. Lifelong learning will be even more important, and universities will need to further adapt their offer to the needs of people already part of the work force who wish to combine studying with working and private life at different stages of their career. Microcredentials certifying the learning outcomes of a short learning experience will likely become even more important than today. Beyond expertise and skills in a specific field, the way of working will also be a bigger focus.

Changing working patterns

Forced remote working during the Covid-19 pandemic was the icebreaker for many sectors to open up to structural remote work, especially for knowledge workers. What was unthinkable in many places before 2020 has now become a pattern. In sectors where this is technically possible, employees are alternating a few days per week between the office and working at home. Many workers expect their employer to offer such possibilities, and for many it has become a relevant factor for job change and choice[25]. This also affects the way people work and collaborate and requires a high degree of self-organisation and trust among teams challenging traditional hierarchical models of management. In the world of hybrid work, mental health and well-being become an even more important topic for organisations. Individuals and teams are adapting to changing patterns of social interaction that are here to stay beyond the pandemic due to more flexible working hours, part-time work, and expectations and needs around work-life balance. Furthermore, the shortage of qualified staff in many areas is becoming a severe problem in several countries. In addition, more people are changing jobs since the pandemic. Entrepreneurship is on the rise, with the number of businesses growing in Europe over the past couple of years. In several sectors this is changing the bargain, and employers need to adapt more than before to individual expectations of workers if they want to find qualified staff.

25 Dias da Silva,A., Georgarakos, D., et al., 2023, 'How people want to work – preferences for remote work after the pandemic', *ECB Economic Bulletin*, Issue 1/2023.

Figure 5: Overview of social drivers

DRIVERS	EXAMPLES OF IMPACT
Demographic changes with uneven demographic development across Europe driving a quest for lifelong learning, reskilling and upskilling	Changing composition of the student body leading to more diversity and possibly overall shrinking student numbers in most places; Staff shortage at universities and increased competition for talent across all functions;
Migration; refugees	More diverse student body; need to integrate migrants and refugees into higher education system making issues of recognition and access more urgent
Lack of people on the labour market; change in values, expectations towards work and life	Many sectors need workers, for example in the IT industry, but also in the health sector and many other places; increasing demands on universities focus on labour market needs; reskilling, upskilling, shorter courses, microcredentials; digital/blended learning

Impact on universities

For universities these developments have importance at several levels. They affect learning and teaching and how universities prepare their students for work life as well as how universities deal with those learners, who are already working and may come with different expectations and experiences to university. Furthermore, the developments can also effect internal university organisation and management and the institutions attractiveness towards staff. Staff shortage can become a serious issue for universities across the types of staff, both administrative and academic. For example, in the IT field, universities have difficulties attracting employees from a sector that pays salaries beyond what universities can afford. Beyond salaries, incentives such as attractive working conditions, career prospects, offers around childcare or mental health and, broadly speaking, a caring organisational culture will become an important topic for organisational development if universities wish

to stay competitive in the race for qualified staff.[26] The reform of academic careers is an important element in this regard and highlighted in EUA's Universities without Walls – A vision for 2030 as one of the three joint key priorities for universities across Europe that need to be tackled in the current decade.

The change in attitudes towards work and the search for purpose and meaning that is present among many young people today, may also influence study choices, both in terms of subject areas as well as length of study. There was no quantitative evidence available on this, but it was mentioned both by the students as well as the academic and policy experts at the UniFE expert workshop.

2.4 The technological dimension

The digital transformation is clearly dominating the technological drivers for the future of universities. These technologies open a myriad of new opportunities and risks, some of them with a potential to be disruptive for fundamental functions of universities.

Figure 6: Overview of technological drivers

DRIVERS	EXAMPLES OF IMPACT
Hybridisation	Diverse forms of online, onsite, synchronous and asynchronous learning. Access for larger and more diverse groups of learners. Remote research processes.
Artificial intelligence	Integrating generative artificial intelligence in the learning process. Changing skills needs for graduates. Automated research workflows.
Big data	Data driven governance and management of universities. Data driven research.
Blockchain	Digital credentials.

Impact on learning and teaching

The experience of online learning from the Covid-19 pandemic looms large in the discussion about the digital transformation, but the actual impact remains difficult to pin down. Society at large seems to be still digesting the experiences that were made in the time of the lockdowns. Hybridisation of learning and teaching through online provision is a very important driver of change. The demand from learners for differentiated types of learning: asynchronous, synchronous, online, and onsite is highly diverse and individual institutions are looking to see how they profile themselves in terms of their learning offer. New technologies might make this even more pertinent in the future if universities begin to use virtual reality to create new kinds of learning spaces or virtual mobility options. These different modes of learning and their application in different contexts are likely to be an underlying discussion for the future of higher education.

The possibilities in particular of asynchronous and online learning give opportunities to reach out to larger groups of learners who would otherwise not have the opportunity to attend university. This could be people living in areas far from the university campus or with work or caring responsibilities that make it difficult to follow onsite, synchronous courses. According to EUA's DIGI-HE survey from 2021, almost 80% of respondents saw the opportunity for widening access to higher education as a strategic priority for digitally enhanced learning and teaching.[27] As a driver, widening access through technology is closely linked to demographic developments and the labour market, as many places there will be fewer learners and more groups in diverse contexts who will need upskilling and reskilling – or will look to higher education in terms of personal development.

26 See Van Hees, V. & Buffaerts, R., 2022, 'Student mental health across Europe: towards a public mental health approach', *EUA expert voice*.

27 Morrisroe, A. et al., 2021, *Digitally enhanced learning and teaching in European higher education institutions* (EUA), p. 46

The link between technology and work is also getting stronger, as the future workplace will likely have much more digital technology integrated in the work processes. Generative artificial intelligence is one very prominent example of this, where content can be created digitally, and the human input comes from the ability to give the right instructions to the machine (prompt engineering). However, data-driven technologies uncover new possibilities to work more efficiently, for example in customer relations, design, engineering, medicine and many other fields. Medical doctors work with machines proposing diagnoses through, for example, image recognition; engineers and architects work with virtual digital models. The processes of work have also changed through the use of cloud computing and multiple communication channels. All this requires digital skills and the ability to work and understand different digital tools, and universities will have a growing responsibility to ensure that learners are equipped with these skills.

Generative artificial intelligence opens several possibilities or adaptations in higher education as parts of the writing process can now be automated. There are large efficiency gains to be had, but these adaptations are not tantamount to a full automation of academic work. Indeed, much of the practical discussion about the implementation of artificial intelligence-driven solutions is about where the 'human in the loop' is necessary.[28] In this vein, much of the discussion now and in the future will be about how and when to introduce human oversight and steering in the processes. As an immediate reaction, generative artificial intelligence has raised concerns about assessment in higher education. Many of the skills connected with higher education have now become automated, such as the ability to present knowledge, or the use of written essays to assess whether learners have acquired knowledge. This raises questions about assessment techniques but also more broadly about what universities assess in their learners. Even if artificial intelligence tools could be used to detect texts generated through artificial intelligence, this would not mean that universities should continue to make exams the same way, as if nothing had happened. Generative artificial intelligence is a tool that graduates will use to write emails, short texts or even reports, and universities will need to make them accustomed to managing these tools to disseminate knowledge at a high level.

28 For research, see OECD, 2023, *Artificial Intelligence in Science: Challenges, Opportunities and the Future of Research (OECD)*.

At a broader societal level, generative artificial intelligence poses a severe risk to trust. Deep fakes and fake news that are calculated to resonate with specific groups could deepen the rifts in societies that are already divisive and radicalising. Such uses will call for an ethical as well as a practical discussion about the use of generative and other forms of artificial intelligence, ensuring awareness about risks and limits to specific applications.

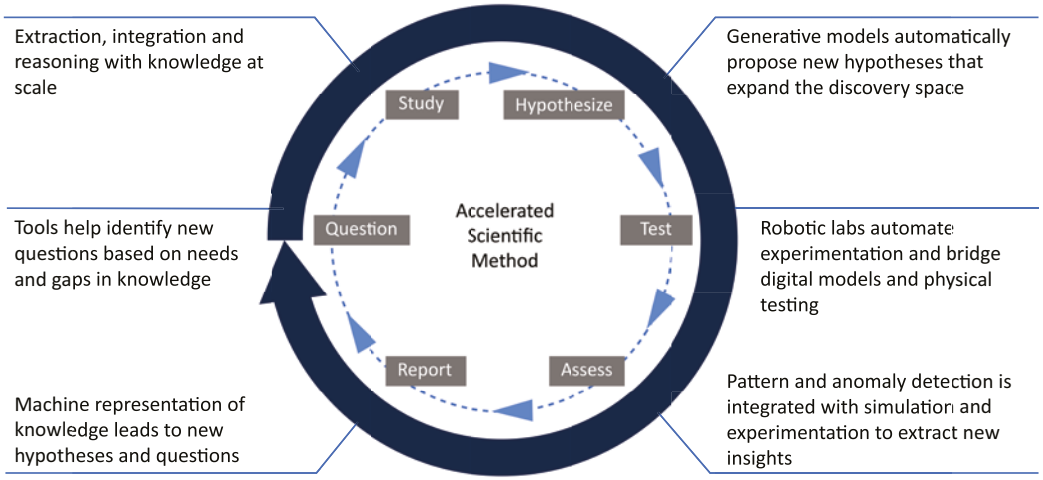
Digital transformation of research

Artificial intelligence as a research tool goes hand in hand with access to large data sets. Research could be done on 'digital twins', a digital version of a system that can be used for testing and observation. This requires availability of large amounts of data as well as investments in computers that are powerful enough to run these complex simulations. The European Union is working to set up the legal framework to make much more data, for example industrial data or health data, available and interoperable through 'data spaces'[29]. Here the European Open Science Cloud could be a data space for research data.

Artificial intelligence can be incorporated into the research process in automated research workflows, for example by testing materials or chemical reactions. Parts of the research process are already being automated by using different kinds of artificial intelligence to categorise existing research results and generating new experiments, accelerating and systematising parts of research that were earlier reliant on human experience, intuition and trial and error.[30] Here, the role for humans in the research process is – like prompt engineering for generative artificial intelligence – to design the input for the artificial intelligence and investigate the outcomes. This could considerably accelerate the research process and lead to more, and probably more reliable, research results faster. Robotic laboratories could further automatise and accelerate the part of research that is not feasible through digital modelling.[31]

29 See European Commission, 2019, Building a data economy – Brochure, Brussels.
30 See for example Pyzer-Knapp, E.O. *et al.*, 2022, 'Accelerating materials discovery using artificial intelligence, high performance computing and robotics' npj Comput Mater (84:2).
31 OECD (2023), *Artificial Intelligence in Science: Challenges, Opportunities and the Future of Research*, OECD Publishing, Paris.

Figure 7: Accelerating materials discovery using artificial intelligence, high performance computing and robotics[32]



This would also entail use of remote access to research processes through cloud computing or virtual access to high performance computers or quantum computers, with collaborators working in these digital structures at different times and in different places – a hybridisation of the research process, so to speak. On a less ambitious scale, using artificial intelligence to screen scientific literature is a way for researchers to cope with the fact that the number of publications has become too large for humans to read, even in relatively narrow fields of research. Here, generative artificial intelligence could summarise methods and results from existing research.

Digitalisation of procedures

Digitalisation also has a large impact on the administrative procedures of universities. This impact goes much beyond digitalising processes and moving away from paper; new digital systems often imply institutional change. Implementation of new systems, such as a new student information system, can become an institutional change management process rather than just a technical project. A new digital system will give new kinds of data, perhaps more data, that can be used in management processes across the institution. This requires that staff at all levels are enabled to use the systems to make their working life easier and attain new insights. With large amounts of uniform data, the possibilities of data-driven governance of universities expand. There are very different attitudes towards this in Europe. In the UK, for example, universities collect a wide amount of data on learners for various reasons: for example, to identify which students are at risk of not finishing their studies so that the university can proactively give them support. In other countries there are either cultural or legal obstacles to collecting data on sensitive information, for instance on ethnicity or religious background.[33]

At times, introduction of new technologies can lead to disruptive change beyond increases in efficiency. One example would be the introduction of digital diplomas or microcredentials verified through blockchain as a non-falsifiable way to record the 'transaction' between the institution and the learners. The legal and technical fundaments for this would be new EU regulation of digital identity and digital 'wallets' (the eIDAS regulation[34]), an application that can be used for identification and storing of credentials such as passports, driving licenses or university diplomas – and theoretically also microcredentials. This would mean that learners would have secure and standardised proof of their education stored digitally, which could seamlessly be recognised across institutions and borders. Such a system would certainly improve efficiency, but it could also be disruptive if other education providers are able to issue verified credentials.

The role of learning platforms is important, although hardly a novelty. MOOCs and other forms of online learning have been present in the higher education landscape since the last decade, and they are part of the learning offer of many universities. With more content being created for online, asynchronous learning, the platforms for accessing this learning and the accreditation of it have become more prominent. Some of this will be on commercial platforms, where university courses are available

32 Pyzer-Knapp, E.O., Pitera, J.W., Staar, P.W.J e.a. (2022) Accelerating materials discovery using artificial intelligence, high performance computing and robotics. *npj Comput Mater* 8, 84.

33 See Claeys-Kulik, A., *et al.* 2019, *Diversity, equity and inclusion in European higher education institutions, results from the INVITED project*, (EUA), p. 32-36.

34 EU Regulation on electronic identification and trust services (eIDAS)

next to learning material produced by many other organisations; big technology companies have, for example, invested in providing online learning for business or digital skills.[35]

A wide implementation of digital technologies can facilitate procedures and broaden access to learning. However, it became clear during the Covid-19 pandemic that basic access to digital services is not ubiquitous among learners. Some do not have access to their own computer, and they might not have a quiet place outside the university, where they can connect to services, online classes or exams. It also became clear during the pandemic that not all learners have the same basic digital skills. Moreover, accessibility to high-speed internet can be difficult in remote areas, and this access varies considerably across Europe. Looking at digitalisation as the main technological driver without taking into account these social aspects is to ignore the double-edged tendency of digital technologies to be both potentially inclusive and exclusive.

This world of learning through platforms as well as performing automated science at a distance are examples of 'unbundling' of learning, knowledge production, place, and institution. Learners can access knowledge everywhere, from factual knowledge to complex learning, and universities lose their unique position as being the places that gather knowledge and learning in one place. They can give the special 'campus experience' where space and knowledge play together in a particular way, but with unbundling and hybridisation, this is only one modality of being a university.

2.5 The regulatory dimension

As mostly public institutions, European universities are subject to a differentiated regulatory framework. There are specific laws for universities as institutions, their funding is regulated, and they are subject to more general regulation both from the national and from the EU level.

35 See for example Google's Digital Garage or Amazon Web Service's Skills Builder

Figure 8: Overview of regulatory drivers

DRIVERS	EXAMPLES OF IMPACT
Political control of universities	Reduced academic freedom Ad-hoc political steering
Immigration policies	Difficulties in hiring international staff Fewer non-EU students
Stronger EU role in higher education and research policies	Pressure for national reforms Harmonisation of framework conditions
Increased impact of non-university related regulation	More requirements for compliance

National regulation

At the national level, much of the regulation specific to universities can be summarised in the question about university autonomy, the framework conditions that facilitate or hinder universities in taking their own strategic decisions. There are large differences across Europe concerning autonomy, as summarised in EUA's University Autonomy Scorecard. Formally, there is a slight progress in terms of autonomy for Europe's universities. However, one of the clear trends in recent years has been that universities are increasingly steered through other channels than formal regulation, such as micro-management through public funding to universities. This can be done through performance contracts, which can prescribe the fields where new academic staff should be hired or how universities contribute to national policy goals. Steering can also come from ad-hoc political initiatives.[36]

In the most extreme cases, this is connected to democratic backsliding (see chapter on political drivers), where laws are made to retain direct control of universities by political leaders. One prominent case is Hungary, where university board members have been politically nominated for life, or in Türkiye where the president directly appoints university rectors. Such procedures can directly affect academic freedom and institutional autonomy, for example the prohibition to have programmes in

36 Bennetot Pruvot, E. et al., 2023, *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023* (Brussel, EUA), p. 77

gender studies – again an example from Hungary, but this has also been discussed in other countries. National conservative leaders on the European continent are to some extent looking to the discussion on 'woke' culture (woke originally meaning being alert to discrimination and social inequality) and have declared 'war on woke', using the term as a pejorative against what is perceived as left-wing activism. In this debate, universities risk being seen as woke institutions that have taken sides in a cultural war of values. One highly prominent example from the state of Florida in the United States is the Individual Freedom Act (or Stop WOKE Act), which attempted to regulate the content of education in Florida, for example by banning critical race theory. The law was later opposed by the courts, but this would not be the case in countries where the courts are coming under political control or constitutional safeguards are weak.

Immigration regulation can be concerning for universities as well. Generally, Europe is today making up for its low birthrates through immigration. Universities benefit from this, as they are particularly dependent on globally mobile researchers. In Europe about 25% of doctoral graduates come from abroad on average,[37] and universities often depend on this pipeline of foreigners for their research activities. The dependence on fees from international students is less pronounced in Europe, but in some systems, notably England but also Ireland and the Netherlands, this is part of the picture. As national governments work to limit immigration, this might very well hamper universities' activities.

European level regulation

The European Commission does not have the competency to propose regulation for education the way it can in other sectors. It does have more power in research, but it has not used these powers in the past. Instead, it works through funding, sharing and discussion between member states, which can lead to recommendations on common topics. The EU can for example agree on non-binding commitments from member states and use the Erasmus+ Programme for furthering specific agendas and supporting the Bologna Process. Nevertheless, in recent years, the European Union has taken a highly active role in higher education policies. With the establishment of the European University Initiative as a vehicle for policy reform, the European Commission is within the limits of the current EU treaties, exploring new instruments for closer cooperation, such as a possible European legal statute for transnational university alliances as well as a European degree label. In 2024 there will also be a proposal for a European quality assurance and recognition system, and it has yet to be seen to what extent this will fit with, be different from or complementary to the system we already have in the European Higher Education Area with the European Standards and Guidelines for Quality Assurance. The future of the European University Initiative is still open, but clearly, EU level policy discussions are creating new dynamics aiming at shaping the framework conditions for universities in a more proactive way. This leads to the question about the wider European Higher Education Area (EHEA) and the European countries that are not in the EU. Would they be increasingly relegated to an observer status with associated partners in EU-driven policies, or could they retain the full and equal role in a strengthened EHEA?

Similar, the European Research Area (ERA) works through different groups consisting of member states, the European Commission and stakeholders, sharing knowledge, for example by discussing researchers' careers or international cooperation. As in the EHEA, the commitments made by the member states have been voluntary in the past, but the structure allows for a much more coordinated approach and the articulation of common values and goals. While the EU has not used its powers to translate these discussions into regulation, they can potentially lead to coordinated implementation of similar national regulations or EU member states sharing knowledge and approaches. If the ERA is consolidated as a main forum for research policy discussions, this will add to the harmonisation of approaches, and possibly to national policy reforms, much like the Bologna implementation.

One big theme concerning European regulation has been the impact on universities of rules that are not specific to the sector. The General Data Protection Regulation (GDPR) has been a good example of this: rules concerning the gathering and storage of personal data were made for society at large, but had a considerable impact on processes within universities, as they gather large amounts of personal data on learners and as part of their research activities. Compliance with the GDPR remains a major concern for universities, particularly with regard to digital

37 Eurostat, Learning Mobility Statistics

transformation. There have been similar worries about the impact on regulation of platforms (the Digital Services Act) on Open Science.[38] There have been calls for a European Knowledge Act, which would set sector-specific rules for research, ensuring implementation of the European Research Area and avoiding unforeseen consequences of other regulations. This would be a driver for much greater and centrally controlled coherence in the EU, but it is also highly speculative. At the time of writing, making sure that new regulation generally takes universities into account seems a more viable route.

The new rules for a European ID, the Regulation on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS)[39], will also have very considerable impact on university processes (see chapter on technological drivers): learners will have a common, electronic identity and a 'wallet', which contains documents such as diplomas in a verifiable, electronic format. This will have a large impact on recognition of degrees (and potentially of credits) across the European Union.

Rules that set standards for higher education and research within the EU also have consequences in non-EU countries. Within the European Economic Area, these regulations have direct impact, but for other countries, there would be requirements for compliance with EU rules. This is already the case for GDPR, where the European Commission can grant 'adequacy' for countries that have similar data protection standards, so that universities can treat partners here like any EU partner. Also, for eIDAS, it is foreseen that non-EU countries can work with the EU system, provided they follow EU standards.

Generally, one may expect that regulatory compliance will become more important for universities. This is already clear in the digital sphere, but as both the EU and individual countries either move towards closer steering or make general rules in, for example, the security field, more resources must be allocated to ensure that universities and their staff comply with all this regulation.

38 See Eechoud, M. v., 2022, *Study on the Open Data Directive, Data Governance and Data Act and their possible impact on research* (European Commission) and Senftleben, M. R.F., 2022, *Study on EU copyright and the related rights and access to and reuse of data* (Brussel, European Commission)
39 EU Regulation on electronic identification and trust services (eIDAS)

2.6 The environmental dimension

Climate change is here. Rising temperatures bring with them more extreme weather with risks of phenomena like flooding, heatwaves, and repeated, long droughts. With this comes a more acute awareness of how resources are used, accentuated by geopolitical events, such as the Russian war in Ukraine. Universities are finding themselves at a point of change, where they are working across a large spectrum of activities to respond proactively to prevent climate change as well as working to manage and mitigate the risk of the climate change that we are already experiencing.

Figure 9: Overview of environmental drivers

DRIVERS	EXAMPLES OF IMPACT
Sustainable Development Goals	Student activism Infrastructure investment (greening) Sustainability policies Sustainability skills Sustainability-oriented research and innovation
Climate change	Climate anxiety among students Protecting infrastructure against extreme weather Risks to mobile students and staff Influx of climate refugees

Working towards sustainability

For a number of years, the issues of environmental sustainability have been seen as an opportunity for universities: The sustainable development goals (SDGs) and the framework that they provide for action corresponded well to the scope and potential of universities' activities, and many felt that they corresponded better to universities' contribution to the knowledge society than the paradigm of competitiveness and economic growth. Across the world, universities embraced the SDGs, including in EUA's Universities without walls – A vision for 2023, which stated that:

> *Sustainable development will be the main framework for driving impact through university missions, as universities proactively reflect upon, find and promote solutions in dialogue with society.*[40]

Sustainable development will be the main framework for driving impact through university missions, as universities proactively reflect upon, find and promote solutions in dialogue with society.

Within universities, students as well as academic staff have expectations that their institutions act to promote sustainability, often understood as environmental sustainability. In an EUA survey on greening of universities, staff and student engagement were rated important or very important by over 90% of respondents.[41] This expectation and engagement are likely to continue to be drivers for universities' response to environmental sustainability, although activism could be hampered by growing feelings of anxiety and disempowerment in face of particularly climate change.

40 EUA, 2021, *Universities without walls – A vision for 2030* (Brussels, EUA), p. 6.
41 Stöber, H. et al., 2021, *Greening and European higher education institutions* (EUA), p. 16.

In terms of infrastructure, greening of the campus is a continuous topic. Greening of the campus includes investment in making buildings more efficient or ensuring that laboratories are using resources in a sustainable manner. This is often an important strategic part of university management and is also a good investment over the long term. Some countries provide financing for this, for example through in Recovery and Resilience Plans for using the Next Generation EU funding available after the pandemic.[42]

Travel, procurement and catering policies are also areas where greening has had an impact. Universities have established policies that incentivise train over plane travel as well as virtual meetings and events to reduce CO2-emissions. Some universities have exclusively vegetarian catering and sustainable procurement policies to various degrees.[43]

Impact on university missions

The impact of the sustainability agenda is palpable across university missions. Generally, aiming at sustainability can be seen as an opportunity to promote interdisciplinarity in education as well as in research and innovation. There are big expectations from society that research proposes solutions to particularly climate change, and this is partly echoed within universities. In a survey regarding innovation, conducted by EUA in 2021, new technologies developed through research were seen by most as a way for universities to contribute to sustainability. This has been a strong tenor within the innovation mission of universities, where researchers, students and entrepreneurs (including researcher and student entrepreneurs) have been working on technical solutions aiming at reducing energy consumption and waste in society. Developments in artificial intelligence and data-driven solutions – particularly good at increasing efficiency – as well as materials science have been important foundations for these new solutions. Social innovation has also been part of this picture, and it might be increasingly important: given the short timeframe and the size of the challenge, there are few technological solutions that have the necessary impact and are immediately ready for being taken up widely.

42 See Estermann, T. & Bunescu L., 2021, *Greening in European higher education institutions. A governance, funding and efficiency perspective* (Brussels, EUA).
43 See Estermann, T., 2021, *The green transition at universities: public procurement as a powerful tool*, EUA Expert Voice.

In this perspective, the voices that call for more holistic ideas of societal change could become louder.[44]

For learning and teaching, sustainability is integrated in many ways, through dedicated study programmes, microcredentials or as part of general curriculum reform. This is likely driven by a wish by learners and university leadership alike to contribute to sustainability. There is also a perception for a need for sustainability related skills on the labour market. Companies have invested in sustainability to retain customers with these concerns, and they need staff with sustainability skills to steer this investment and develop policies. Likewise, governments and public institutions are implementing sustainability policies, which requires people with an understanding of the issues.

All these types of initiatives are now commonplace across Europe, and they will likely continue to be a driver for university policies in the years to come. However, they have often been aimed at preventing or slowing climate change and achieving sustainability. With the impacts of climate change becoming increasingly evident in the present, these impacts are becoming drivers of their own for universities to work for mitigation and adaption.

Managing environmental risks

In the years after the Covid-19 pandemic, there has been a slow realisation that climate change is already here. In Europe, floods in Belgium and Germany, droughts in France and fires in the Mediterranean Region have demonstrated the immediate effects of extreme weather. Managing these risks could very well be an additional driver in the present as well as the near future, and there are already examples of the impact.

One example would be countries where the academic year goes well into the summer months. With repeated long heat waves during these months, some universities are discussing changing the academic calendar to avoid July and August. Extreme weather could also influence campus management beyond limiting the use of resources. With natural disasters becoming more commonplace, universities with large, widespread and at times sensitive infrastructure could have to assess and manage these risks in new ways. Low-lying campuses could be in risk of flooding and even buildings that are not wholly at risk might not store valuable and sensitive equipment or collections below ground. Water management and cooling could also be issues that need more investments and procedures than in the past. Another aspect of this could be that universities are further integrated in or have their own policies for contribution to local disaster management, for example to accommodate victims of disasters in their buildings. This was already the case during the 2021 floods in Belgium.

Risks are not only mounting at home, mobile students and staff could also more often find themselves in zones of natural disasters, as violent storms, flash floods or landslides become more frequent. While such disasters will be risky for travellers from Europe, they are obviously much more serious for the populations in the Global South, which is much harder hit by climate change than parts of Europe. Climate inequalities could increase tensions between North and South and make international cooperation more difficult – or conversely, the common challenge of climate change could make North-South partnerships more necessary. It is also likely that Europe will see many more climate refugees, as regions such as parts of Africa become unliveable or experience large-scale disasters. As one concrete example, the floods in Pakistan in 2022 alone affected 33 million with more than 8 million displaced persons.[45] Universities have already considerable experience with assisting refugees from the Syrian refugee influx in 2015 and the Ukrainian refugees from the Russian invasion in 2022. The experience and the processes from these crises might become even more useful considering climate refugees.

44 One example would be Linda Doyle, President of Trinity College Dublin stating "The world is broken ... the only thing that universities can do is offer alternative futures", From the Science |Business Conference Sustainable horizons: Does our future depend on science? See also: *King, L.C., Savin, I. & Drews, S. (2023). "Shades of green growth scepticism among climate policy researchers" in Nature Sustainability volume 6, p. 1316–1320*.

45 World Bank, 2022, Pakistan: Flood Damages and Economic Losses Over USD 30 billion and Reconstruction Needs Over USD 16 billion - New Assessment, October 2022.

Closer to home, student activism on climate issues might give way to climate anxiety and feelings of impending doom. This becomes stronger in areas where people have had direct experience with climate-related disasters. A global survey among children and young people from across the world saw 60% of respondents being extremely or very worried about climate change. This was slightly lower in European countries, but everywhere, almost all young people are worried to some extent, and 50% felt helpless.[46] The arguments that technology or even basic research will provide future solutions to climate change might not sound believable to this generation. Here, expectations from universities by learners would not only be skills and knowledge about technological solutions but a broader sense of empowerment and meaning in a menacing world. In this situation, it would be important that teachers are equipped for discussions and for learning that prepare for managing the very real threats from climate change and also – importantly – provide a sense of meaning beyond the solutions provided by new technologies.

Beyond climate, there is the looming threat of new health crises. The combination of global urbanisation, increased travel across the world, climate change and international trade raises the risk for global pandemics like Covid-19.[47] Universities might be particularly vulnerable here due to their large global engagement, which is often with partners in urban centres. Experiences from the Covid-19 pandemic in handling such events would be important to keep in mind should the world experience another such period in the coming years. This threat could also lead to more funding being directed towards health research. It could be imaginable that risks like new pandemics could increase the use of science advice, as was the case during Covid-19, and further develop the interface between politics and science. Here, risk mitigation could lead to opportunities for universities to contribute even more at the societal level.

46 Hickman, C. e.a., 2021, 'Climate anxiety in children and young people and their beliefs about government responses to climate change: a global survey', *The Lancet* (5:12).
47 Baker, R.E. et al (2022) 'Infectious disease in an era of global change', *Nat Rev Microbiol* (20), 193–205.

3 Possible futures

a focus on transnational cooperation

The following forecasts are all tools for reflection; they are not predictions, and they are not made to point to a specific future that would be better than the others. They are creative spaces that attempt to describe different futures for transnational cooperation using the drivers and dimensions mentioned above. Not all of the drivers are explicitly mentioned, but the reader is more than welcome to imagine how all of the drivers play out in the different futures below.

The methodology is taken from The Institute for the Future[48], which has developed a framework of four basic ways to think of possible futures: Growth (like now, but more), Constraint (the present developments meet a limit), Collapse (the present developments stop) and Transformation (things will be radically different). For the purpose of the UniFE project, this framework is used to develop forecasts about the future of international and transnational cooperation of European universities.

Figure 10: Important terms in futures thinking (source: Institute for the Future, IFTF)

A signal

A phenomenon that signifies a sudden change of something habitual and if amplified has a potentially big impact

A driver

The force behind major changes

A forecast

A picture of a particular possible future developed based on a combination of different drivers

A scenario

A story set in a particular future forecast

A future artefact

An imaginative artefact from the future, such as an email, a newsletter article, a policy document or anything else from a date in the future that makes a certain future more tangible and is used to tell a story (a scenario) of a certain future

48 See Website of the Institute for the Future, Palo Alto, California, USA (accessed on 19 December 2023).

3.1 The growth forecast: continued internationalisation as survival strategy

In this forecast, forms of international cooperation are further diversifying at different scales due to the need to innovate, connect researchers and students globally and address the grand challenges together. Further digitalisation and hybridisation make this possible, while keeping the environmental footprint in check.

In this future, the following scenario can be imagined

It is Monday morning, 22 May 2033, and the President of Opperthal University, a small town with 150.000 inhabitants in Germany is sitting in his self-driving car that brings him to his office at the university. He is skimming the local newspaper on his phone and the following article catches his attention:

Opperthal University breaks records of international student numbers

For the winter semester 2033, Opperthal University is awaiting 1,273 new international students starting their Master's programmes. They mostly come from India and Africa. Student intake and collaboration with China was stopped five years ago due to foreign interference concerns. The new international students will spend the first year of their master's studies in Opperthal, before moving to other partner institutions and continuing certain courses online at Opperthal University. This will increase the number of foreign students to more than 7,000 which is about half of its total number of 14,321 students currently enrolled. Overall student numbers have been shrinking over the past decade as demographic decline is ongoing with most of the Opperthal population now being above 45 years old.

"This is unbelievable, why are we still supporting a university with taxpayers' money which will soon serve more foreign than local interests?", the leader of a new citizens initiative "KinderStattInder" commented to Opperthal Daily. The Mayer of Opperthal tried to calm things down: "International students are a good way of bringing life to our city and money to our local businesses as well as to the university. We need to keep our city vibrant and internationally connected to be attractive and guarantee a good local environment with life quality for all parts of society, including good care for our elderly." It will be interesting to see how things play out in the City Council next week, when delegates are to vote on co-funding for the newly to be built Metaverse campus."

PN/Opperthal Daily

The President of Opperthal University starts feeling nervous: "Damn, I told the press office to be careful to not leak the international student numbers before we had an internally agreed strategy for presenting them in public. How could this happen? I have to talk to my leadership team; we have to urgently devise a plan for securing support for our metaverse campus. It would be a disaster for the university if this failed...."

IIn this scenario, the main drivers for change are demographic decline and an aging society. This leads to drastically dropping local student numbers, after a longer period before, where student numbers had been growing in Germany. The strategic response of the university in this case is to focus on attracting international students, notably from growing regions and countries like Africa and India. European and international cooperation would grow in different forms and areas of activity including all university missions, albeit not with risky countries such as China.

Mainstream politics are pro-immigration, despite vocal opposition. This is a way to keep local communities alive in a difficult demographic situation, and it is a way for universities to keep up student numbers.

Another strategy could be to shift learning and teaching activities more towards lifelong learning, trying to attract learners at different stages of life through offers of short courses and microcredentials beyond traditional degrees enabled through further digitalisation.

The strategy applied would very much depend on the institutional profile and mission of the university as well as the funding model and level of financial autonomy of the institution. In a system where a university is able to charge (higher) fees for international students, the focus would likely shift to that, while in a system where this is not the case and in addition the local environment is rather sceptical towards further internationalisation, it is unlikely that universities would go that way.

Also, further digitalisation and hybridisation play an important role in this future, as it enables different forms of international cooperation, while keeping the environmental footprint for travelling in check. Interoperability of different systems across institutions and borders as well as cybersecurity are very important for universities in this future.

Connecting global cooperation with local engagement and outreach to the population beyond the traditional study programme offer are key in this future to ensure societal relevance and acceptance of the university.

3.2 The constraint forecast: cooperation with big strings attached

International cooperation is constrained due to geopolitical divisions. Universities have to manage an increased set of limits that are imposed from the outside. In Europe, deeper cooperation through alliances continues, albeit with lower ambitions and reduced to certain areas of universities activities and what is possible within the given diversity of national frameworks.

The main drivers here could be an increased political attention to academic cooperation as well as the effects of climate change on travel. Concretely, the current geopolitical situation already results in constraints on research cooperation where there are political concerns about security. The academic sanctions against Russia following its invasion of Ukraine is an extreme example of a much broader trend to try to codify the limits of international cooperation.

Academic cooperation and European 'Realpolitik'

To give an example of a situation that could theoretically occur in this forecast, here are the fictive conclusions from a meeting of European ministers in 2033:

In this future, the following scenario can be imagined

Excerpt - changes to country listing following the Meeting of the Council of the EU, 28 March 2033

After the high-level meeting between European Commissioner Radu Mircea and The President of the Republic of Indonesia, Siti Sari, and the ratification of the Europe-Indopacific Technology Security Agreement, The Republic of Indonesia has been moved up the country security list two places from orange to light blue.

Indonesian partners in research projects led from the European Union will now fall under risk assessment level 2, instead of level 3. Data exchange regulations have changed from non-adequacy to limited adequacy.

Following the decision of the government of Uruguay to grant access to the RosGor mining company for marine mining off Punta del Este, Uruguay has moved down from blue to light blue in the security list. The risk and data status of the country is now equal to Indonesia.

Any changes regarding ongoing or planned research cooperation with the two countries must be reported to the National Technology Security Contact Point within two weeks.

The Moldovan Presidency congratulated the ministers on the swift approval of the new listings.

There are several elements in this text where events in the present have grown and gained in importance. Firstly, the concept of 'like-minded countries' has been further codified. This is already an established term in European foreign policy and in European policies for research cooperation. Here, the European Commission embraces a 'modulated approach' based on "reciprocity, a level playing field, and the respect for fundamental rights and shared values".[49] Countries that have more shared values have access to deeper cooperation. In this forecast, the term 'like-minded countries' has been heavily institutionalized with different levels regarding security (enough levels to necessitate a 'light blue' label). Technology plays an important role, as it is seen as a strategic asset to control globally, share with friends and exclude from opponents. In this future, the European Union has established a network of treaties and agreements to regulate and develop technologies. This could both happen in a situation where Europe and the US are leading a democratic block against authoritarian countries led by China. It could also be that the world is divided in three blocks led by respectively the US, Europe, and China.[50] Such a network of treaties and agreement has begun with the EU-US Trade and Technology Council[51], which was set up in 2021 to coordinate trade and technology policies between the US and the EU. The model is also used for EU-India relations, where a similar council has been set up in May 2023. In the forecast, the Indo-Pacific area (roughly speaking China's neighbours to the South and East), is a continued area of contestation between China and the other main global blocks. As Indonesia is entering the system of agreements set up by the EU, the possibilities for academic cooperation widen. Apart from the bilateral agreements, the EU can also unilaterally take decisions on, for example, data transfers. This is already the case for personal data governed by the GDPR (General Data Protection Regulation), where the EU unilaterally decides whether the data protection system of a third country is in line with European standards or not.

Secondly, there is the factor of global competition for influence between the major blocks, for instance when it comes to access to resources. If a country begins to lean to another global block, it risks losing the status that it has in terms of cooperation. Here, Uruguay has given mining rights to a Russian company, and it is thus seen as further away from the 'like-minded countries' block. Uruguay moves from what must be assumed to be a very privileged position to the same category as Indonesia, which is just entering the group of 'like-minded countries'. Here, the downgrading in the system is probably a slap on the wrist to warn the country that sharing its resources with competitors will have consequences. As a side note here, this is evidently a situation where raw materials are so scarce and expensive that marine mining has become much more economically viable.

Thirdly, the European Union has enlarged and likely has become a more important global power. Moldova is a member of the European Union, and so also likely Ukraine and countries on the Western Balkans. Being much larger, Europe might become a significant world power, and with this status, the European Union might increasingly embrace Realpolitik, promoting its own interests through power rather than being led by ethical values and a rules-based world order – although one does not completely exclude the other. As in the example above, Europe uses its status to influence countries around the world and bring them under an EU-led order of bilateral treaties. With the increased strategic value of scientific knowledge, academic cooperation is part of the system and can be used to bind partners closer together or punish those that act against European interests.

49 European Commission, 2021, Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the 'Global Approach to Research and Innovation, Europe's strategy for international cooperation in a changing world', p. 14, Brussels, 18 May 2021.
50 For these scenarios, see Claeys-Kulik, A.-L. & Jorgensen T.E., 2021, *Pathways to the future*, (Brussels, EUA), p. 11-13.
51 See European Commission website on the EU-US Trade and Technology Council (accessed on 19 December 2023).

In this future, the following scenario can be imagined

How would such a situation influence the daily working of universities. One could imagine an email sent from the Director of the International Office at a (fictive) Swedish University, reacting to the news:

From: Signe Olsen <internationaloffice@uhx.se>
Sent: 29 March 2033 14:35
To: Espen Svensson <rector@uhx.se>
Subject: New country listings

Dear Espen,

There is good news and bad news from Brussels. They have decided to make things easier regarding Indonesia, which is really positive as the country has emerged as a major higher education player in the last years. Without going into details about the new status, there is a big difference between risk assessment level 2 and 3, and the new status for data exchange is also a big step forward, particularly for health research and exchanges. I would suggest having a meeting next week with Anders from Medicine about how to react. By that time, we should also have guidance from the government.

Regarding Uruguay, the news is not too good. We will have to review our procedures for student exchange and the data that we share with our partner in Montevideo. Our office will prepare a note based on our general guidance for data sharing. We also have to make sure that there are no research projects going on that would be affected.

Apart from that, I will send you a new email regarding the Singapore flash floods and our exchange students there. We might have another problem on our hands.

Best wishes,

Signe

As the email shows, the increased codification of security levels and changing status of different countries according to their political closeness to the EU would require continuous action on behalf of the university. It will be important to remain compliant with the various rules for research partnerships, which would be a challenge if the status of established partners changes as in the case of Uruguay in the example. It is not difficult to imagine the challenge of having an overview of the different elements in research projects that could be problematic as well as knowing exactly what kind of data is shared within partnerships. This would probably require a rigorous ex-ante approval of any partnership and international project as well as requirements for reporting if and when the contents of these projects change. The data from approval and reporting would also need to be stored and made accessible as part of the overall data-driven management of the institution. In the present discussions, universities are recommended to set up specific structures to assess and implement responsible internationalisation in the sense of managing security risks as well as ethical and value-related issues in international cooperation.[52]

In this scenario, EU countries agree on the various classifications, and national agencies ensure compliance. In Sweden, the government agency issues guidelines for compliance, and it is imaginable that such guidelines are done in a dialogue with research and education institutions. However, checks for compliance could also be done in a much more top-down manner and without much transparency in cases that are unclear. Apart from compliance with these European requirements on security, universities already have to take into account regulations on national security, cybersecurity, research ethics, data sharing and many more issues.

52 See for example European Commission, 2022, *Tackling foreign interference.*

The already existing complex compliance requirements would in this example be amplified by changes following a shifting geopolitical situation, putting pressure on university resources.

The last part of the email points to further constraints in academic cooperation: with climate change and more extreme weather comes risk for students and staff in the zones that are affected. This could be flooding, storms, landslides, extreme heat or cold, or fires. It could also be the political fallout of natural disasters or climate change-related crisis that create risks for university staff, students or partners. This could be conflicts created by large numbers of displaced persons, conflicts over resources like water or arising from scarcity of food. These issues would have to be considered in international cooperation. Moreover, a more acute climate crisis could affect international travel in general, making travelling by air either more expensive or limited due to university policies. Many universities today have policies to avoid short-haul travel by plane, and as climate change accelerates, these policies could well be stricter, limiting physical travel.

While this future is much more constrained than today's international cooperation, the institutional answer is to set up procedures that can adapt and follow these constraints; at times universities can even be part of the national or European dialogue together with governmental authorities about the concrete implementation of the highly codified framework. In the larger picture, universities could also move the general discourse about geopolitics by underlining the role of soft power and support a values-based policies. They would still play an active part in these policies, although with generally much less autonomy than today.

3.3 The collapse forecast: back to national borders

A future of extreme, nationalistic policies could see the collapse of international cooperation. In this future, suspicion against the international engagement of universities has grown to the point where it is being actively sabotaged by politicians. The current EHEA and international university cooperation breaks down. Alliances of European Universities dissolve due to unsurmountable legal, administrative, financial and governance challenges.

There are signals of this in several European countries that have seen a large influx of international students, and where politicians and citizens begin to ask whether universities are serving their country or whether they are promoting their own, cosmopolitan agenda without regard to the taxpayers that fund them. The arguments point to nationals not having access to education because foreigners take their place, or more broadly, that international students put pressure on the housing market. While these arguments are mostly concerning very large numbers of international students, they could well be radicalised by national conservative voices that see universities and their international engagement as problematic per se. Political forces that drive democratic backsliding would also want to keep control over universities and their potential for being a critical voice in society. Environmental drivers could play a role as well, if particularly travel by plane becomes too costly for large numbers of international students to go to Europe.

In this future, the following scenario can be imagined

As an example from this future, the international office in a fictive Belgian universities closes. Here is the message, sent through the Telegram messaging app, from the Head of Communication to the rector with a draft text, announcing the closing of the office:

Message sent on Telegram 15 November 2032

Dear Olivier,

Please find below a draft for the announcement of the closing of the international office, as requested by you last week. I was tempted to cite the minister's remarks about "universities as gateways for the Great Replacement", but I believe that it would be too politically sensitive. At the board meeting yesterday, M. Leclercq underlined how the university has a duty to preserve the "historic cultural composition of our territories", so I am sure that this is not the last word that we have heard from the political powers that be.

Talking to Denis, I have become aware that several of our staff of third-country origin is looking to go elsewhere because of the atmosphere, so this will just add to our recruitment challenges.

Announcement: closing of the international office from 1 January 2033

Following the decision of the Senate of 10 October 2032, the international office will close as of 1 January 2033.

I cannot emphasise enough how much I regret this decision but facing the no-immigration policy of the government, it is difficult to justify supporting the office, also given the overall challenges regarding staff shortages.

Since the triple storm surges, and the dramatic rise in the cost of air travel to our country, the number of visiting students and researchers has been greatly reduced. With the further restrictions in visa policies, we can foresee that activities will be at a level where the academic office and the research office will be able to manage the administrative tasks.

The message testifies to a very difficult situation with general pressure on the university from political powers. It is telling that the message is not sent through email, but through the Telegram messaging services, which provide more privacy. Evidently, the comments about external control are deemed too sensitive to be sent through the university's email servers, which could be monitored by the authorities.

The political discourse of the government is clearly one of fairly radical ethno-nationalism, which fears that the nation will be replaced by outsiders. The government refers to the conspiracy theory of the 'Great Replacement', which states that western elites are conspiring to replace the white majority populations in Europe with particularly immigrants from Muslim countries. This idea has been partially embraced by some European political forces, including in the governing *Fratelli d'Italia* party in Italy,[53] or by the Hungarian government.[54] Universities would fit well in such a world view as elitist institutions that actively seek to host learners and staff from all over the world; in this perspective, it makes sense that they are a 'Gateway for the Great Replacement', both in terms of letting foreigners in as well as being institutions of the elites that want to destroy the nation.

In this future, the government is working to undermine or take over institutions like universities. Government officials play a big role in the governance of the university, in this case in the board. It is not unusual that university board members come from the political scene, but there are cases – notably Hungary – where this has been used to exert permanent control of the institution.[55]

More than being in positions of control within the governance of universities, political actors that look to permanently control society and permeate it with their ideology might also look to replace societal elites. This would not necessarily only mean that the government would repress universities, but they might change them to better fit the official world view. This could well mean the end of the cosmopolitan, critical university and the advent of a university that is promoting the knowledge that political power finds useful.[56] The view of universities as fundamental for national culture would by no means be new. In the 19th century, European universities were often places of nationalist fervour, particularly in places where the development of universities was close to the state apparatus. Indeed, nationalism arguably began with scholarly interest in the nation or country during the Enlightenment.[57] A more state-serving and less cosmopolitan university would have very different values than those we know today, but it would not be an oddity in the historical perspective.

In the examples above, the issue of staff shortages is prominent. In Europe, many universities to the North and West are deeply dependent on international flows of academics to retain their research capacity. Doctoral programmes in these countries often graduate between 30% and 40% (or more) PhDs from abroad.[58] These doctoral candidates are important for the research work in general and function as a pipeline for more senior academic positions. In a future where this pipeline is severed and where existing academic staff would leave the country for political reasons, universities would have big challenges continuing research at the same level. Other challenges would come from the overall lack of skilled labour for administrative and technical positions. If the possibility of hiring staff from outside the country is limited, the difficulties of finding staff due to demographic developments would be felt even more. Likewise, a political context that is explicitly hostile to diversity will lead to a lower number of learners with the current demographic developments. If birthrates are falling and learners of diverse backgrounds are actively marginalised in society, the pool of those that can and want to attend university will fall. Universities in areas with drastic demographic decline are today looking to policies promoting diversity.[59] In the example, the discrimination is mainly against ethnic background, but it could also be against sexual orientation and gender identity, further diminishing the number of potential learners.

This marginalisation of learners with different identities might lead to a general lack of skilled people in society, but it could also lead to alternative roads to learning beyond the official structures. Learners could for example use online learning

53 Italian outcry over Lollobrigida 'ethnic replacement' remarks (BBC)
54 The European country where "replacement theory" reigns supreme (Vox)
55 See EUA, 2023, *The evolution of university autonomy in Hungary*, (EUA)
56 See also Claeys-Kulik, A.-L. & Jorgensen T.E., 2021, *Pathways to the future* (EUA)

57 Hroch, M. 1985, *Social Preconditions of National Revival in Europe* (The University of Chicago).
58 See Eurostat 2020 Share of tertiary education graduates from abroad within each level of education.
59 Claeys-Kulik, A., et al. 2019, *Diversity, equity and inclusion in European higher education institutions, results from the INVITED project*, (Brussels, EUA), p. 17

from less restrictive systems to access knowledge that the national conservative government has suppressed, such as knowledge about gender or racial relations.

The last element in the collapse of transnational cooperation in this example is climate change. It is imaginable that the consequences of climate change have become so catastrophic that there has been decisive political action limiting the use of fossil fuels and making travel by plane prohibitively expensive. In order for such drastic political action to be taken, it can be assumed that the world has experienced very severe natural disasters such as storms or flooding, or possibly mass migration. The Belgian government in the example could have embraced tough policies on air travel as a means to reassure the low-lying Flemish parts of the country and the interests of the Port of Antwerp, which would be threatened by storm surges. Here, the government would be blaming climate change on the excesses of the elites who fly around the world for their cosmopolitan lifestyle.

Institutional changes in this future are extremely difficult, if universities aim to keep the values that we know today. Those universities that have focused on being active on the global scene either through research cooperation or through international student recruitment would have to reinvent themselves in terms of profile. They would also likely lose a great deal of income that came in through these activities. At the system level, there would be less diversity of institutions, as universities are much more bound to a specific political agenda than today. If universities manage this transformation to a new political context, they could have a more transparent relation to the government, where there are very clear (although highly constraining) political expectations setting a clear frame for the strategies of universities.

3.4 The transformation forecast: division of labour in a two-tier system

In this forecast, transnational cooperation of universities will radically transform. A new form of virtually connected European super universities with campuses across the European Union emerges through a small number of alliances of universities. They will adopt a European legal statute to jointly recruit staff and students, manage funds and infrastructure and award European degrees. This is possible as EU member states under the threat of geopolitical tensions realise that they need to pool resources and better connect to ensure innovation, talent and skills made in Europe. European super universities are funded by the EU and collaborate in a restricted way with international partners, while smaller local higher education institutions are funded nationally and serve their local communities.

In this future, the following scenario can be imagined

In this forecast, the following scenario might happen. On 22 May 2030, Clare Pivot, Vice-President Global of EU Universitas, one of the European super universities, sends the following email to her colleague, Peter Sondermann, Vice-President Western-Europe of EU Universitas to seek his opinion about further collaboration with African partners.

From: Clare Pivot <VP-Global@eu-universitas.eu>
Sent: 22 May 2030
To: Peter Sondermann <VP-Western-Europe@eu-universitas.eu>
Subject: FW: Cooperation proposal African universities

Dear Peter,

We have received a proposal from our partner in Kinshasa regarding the cooperation for 5 new joint programmes and 20 new research projects. The details are not very clear yet, you remember that there was an issue with political commitment from the Congolese government last time. I think overall it sounds quite interesting and could help us strengthen engagement in Africa which would play into the EU's political priorities. It could help secure support from the EU Universitas Governing Board, at least the European Executive's officials. The problem I see is how to motivate our researchers for new projects in this area. They don't like to be steered in that way as you know. However, I know since we don't receive national funding anymore since last year, we must be careful to not lose political support from the European Executive. Also, we must check with our Nordic colleagues internally — they may have other priorities. That's for the research bit.

With the joint programmes, we will have to see as well. I will try to get a contact at the EU Accreditation Agency to see what their experience is with getting joint programmes with African HEIs through the procedure. At least we don't have to have that back and forth anymore within the EU, since we have the European degree, including in our digital wallets. The virtual mobility and collaboration bit could be tricky because of interoperability and cybersecurity issues. I remember you told me how difficult it was within Europe before we had one joint system for EU Universitas. I need to check with our VP Digital about what he says re Africa.

All this is quite some coordination, but we will get there, I am sure. Sometimes I envy my friend Thibeau Vanderstraaten, the president of our small local HEI. He just deals with the regional government for his funding and focuses on local students and engagement… but then again, he doesn't have the fun of international cooperation and has real issues with attracting any qualified staff…. Let me know your thoughts about the African proposal and I'll ask my PA to set-up a meeting, so we can see how to pitch it to the Governing Board.

Best wishes,

Clare
Vice-President Global Affairs – EU Universitas

The email points to several developments that have happened in this forecast.

Firstly, it shows the focus of international cooperation that fits the political priorities of the EU, in this case the relationship with Africa. This corresponds to a political direction already enshrined in the EU's Global Approach to Research and Innovation from 2020[60] setting out a modularised approach for collaboration and a focus on strengthening relationships with strategically important partners such as Africa, India, Central and Latin America, the USA and Canada. In this forecast, this approach is emphasised even further due to geopolitical tensions. EU enlargement is going further towards the East and the Western Balkans after the end of the Russian war of aggression against Ukraine, but the situation with Russia is fragile and tense.

European super universities have to play towards the political priorities of the EU, also in terms of international cooperation as they are funded at EU level for all their missions, learning and teaching, research, innovation and culture. The funding system combines longer-term core funding with competitive funding, notably for the research and innovation dimension. Other smaller national higher education institutions serve local communities and receive national funding.

Secondly, not least due to enlargement, the EU had to undergo a general overhaul of the treaties to broaden the policy areas in which the Council of the EU, where member states are represented, can take decisions by qualified majority in order to enable the EU to act. In this wave of treaty changes, member states also agreed to give the EU a shared competence in higher education restricted to the creation and maintenance of European super universities. This has enabled the EU to set up a European Accreditation Agency for the accreditation of study programmes leading to a European degree. Furthermore, European super universities operate under a European legal statute that governs their operations, allows them to recruit staff, select students, manage funds and develop curricula, undertake research and innovation activities and organise themselves and their internal governance.

This effectively leads to a supranational system of European super universities that are largely independent from the national level. It comes on top of the national higher education and research systems which are governed by national law. In order to ensure institutional autonomy and academic freedom for European super universities, these rights would need to be enshrined in the EU treaties.

In this future, mobility between European super universities is smooth as automatic recognition of learning periods and degrees is ensured. Issues may arise in this regard, however, regarding mobility between national higher education institutions and European super universities. Access and accessibility of European super universities will be an important question to clarify: how will student selection and admission work? To make it easier, in this future, it would probably be important that the European Education Area is completed to the extent that we have within the EU automatic recognition of secondary school diplomas and work experience as access criteria for higher education.

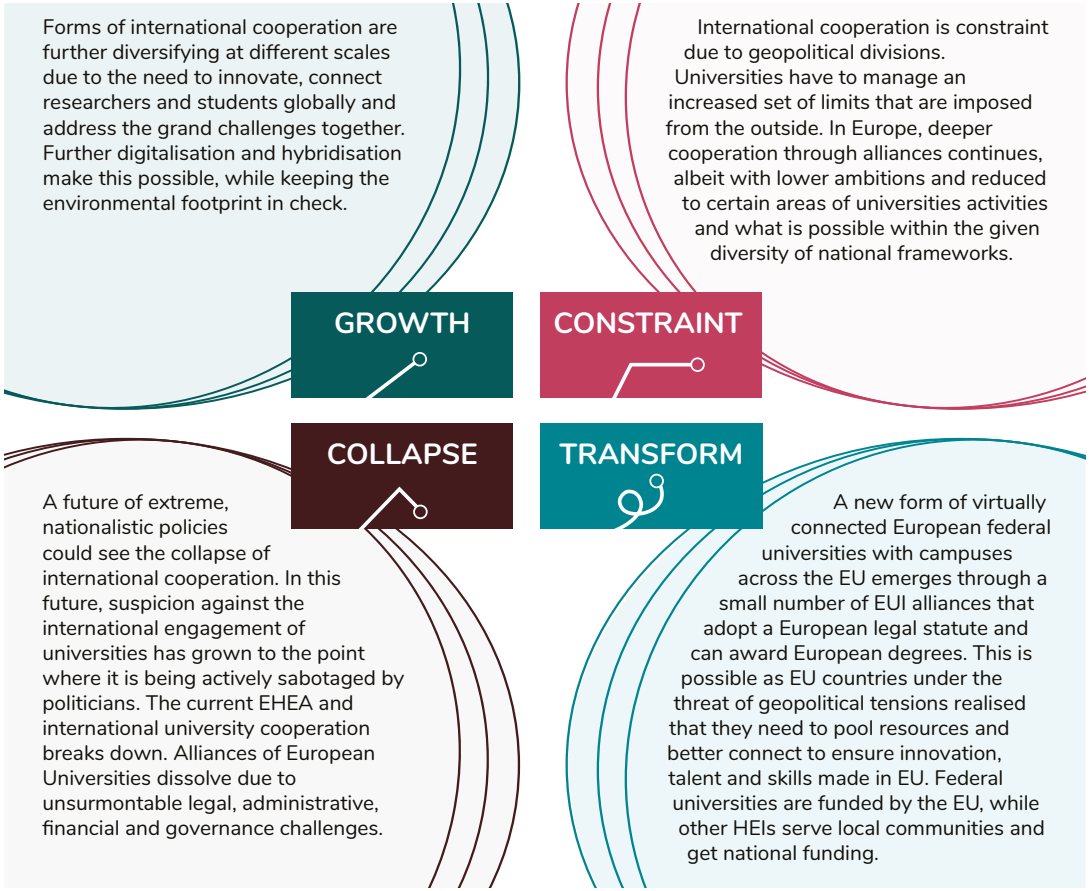
For research, common European priorities would be decided at EU level and member states would continue to provide funding for this through their contribution to the EU budget. EU research funding would be accessible for European super universities, but not for national higher education institutions. The EU could also work to concentrate common infrastructure (for example for AI-driven research) within these universities. Ensuring synergies and compatibility of EU and national funding would be reduced to member states making sure they agree on what is better to do jointly at European level and what they may still fund nationally. National funding is likely to be limited as national higher education institutions would largely focus on learning and teaching and local engagement and have difficulties attracting qualified researchers. This would lead to a shift of research funding towards the EU level being pooled in a relatively small number of large European super universities.

60 European Commission, 2021, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the 'Global Approach to Research and Innovation - Europe's strategy for international cooperation in a changing world', Brussels, 18 May 2021.

4 What if?

We shape a better future together

Figure 11: Overview of the four forecasts



All four possible futures outlined in the forecasts above, have multiple implications for universities, of which some are more or less positive or challenging, or more or less probable.

While the growth forecast is the one with the least constraints on transnational cooperation, which is in principle something universities would prefer, it requires a much greater integration capacity of host societies than what we have today and the need to mitigate political polarisation.

The constraint forecast is very restrictive in terms of international cooperation and goes even further than what we have today in terms of risk assessment of foreign interference putting tight strings on universities' institutional autonomy and academic freedom.

The collapse forecast in many ways seems the furthest away from EUA's "Universities without walls" – a vision for 2030. In this future, universities wake up to a dystopian reality in which international cooperation does not exist anymore in the way we know it and universities as well as the rest of society are confined to national borders.

The transformation forecast represents an extremely segmented system with a federal layer and a national layer. Overall, it would likely drastically decrease transactional costs of transnational cooperation that we have today due to diverging rules and regulations and it would allow a small number of European federal universities to work at scale and pool resources and enhance their capacity in all missions. However, it brings up new challenges and questions and might reinforce some of the ones we already have today such as accessibility, how to ensure the links with local environments and society for the European federal universities and on the other side what about the links between learning and teaching, research and innovation for the smaller nationally funded higher education institutions and their attractiveness for staff.

In all the four forecasts, nation states and/or strong federal public authorities play an important role in regulating universities and giving them different degrees of autonomy that impact their ability to engage in European and international cooperation. One could imagine further possible futures, for instance one where, due to political polarisation and insecurity, states and public authorities are weakened and do not have the same capacity to enforce existing rules and regulations or create enabling regulatory and funding frameworks for universities. While chaos is a likely element of that future, one could imagine that universities find other ways to sustain themselves and create de facto cooperation bypassing certain rules and regulations. This is surely a very volatile future, with a lot of insecurity and funding challenges.

There is also a strong tendency in many places to instrumentalise universities for political agendas. EUA already warned against this tendency in the scenarios in the *Pathways to the Future* publication.[61] It is interesting that this instrumentalisation is very clear in the constraint and transformation scenarios with strong European policies, but also in the collapse scenario, where nationalism reigns. The ability for universities to set their own agendas and goals will likely be a challenge in many different imaginable scenarios.

The possibility for such a future emerged in the discussions towards the end of the UniFE project and could therefore not be fleshed out further, as it would have needed more in-depth exchange and reflection on the various implications. We nevertheless briefly mention it here above, to raise awareness about the necessity to look at the all the implicit and explicit assumptions we are making when developing forecasts and the biases that kick in, in this process.

Forecasts are mainly tools for reflection. While it is important to identify the most relevant signals of change and the drivers behind developments, one should not get lost in the details nor strive for accurate predications – forecasting is about "bold assumptions, lightly held."[62]

It is this agility in thinking and sensing into different possible futures that can help universities as organisations to devise strategies in the present to help shape the future in a preferred direction. This can be done at different levels, within one university, among universities in a national system or, as in the case of the UniFE project, as a collective exercise involving universities and experts from across Europe. Beyond flexibility in thinking, foresight needs to be coupled with strategic decision-making to achieve lasting impact. The circle from foresight to insight to action needs to be closed.

The present report can provide inspiration and input to such processes and a starting point for reflections.

When it comes to European and transnational cooperation of universities, we seem at a pivotal moment in time, with the interplay between the emerging European Education Area with the European Universities Initiative as flagship, the deepening European Research Area and the Bologna Process creating new dynamics that are likely to shape the framework conditions for universities in an important way in the future, depending how national governments play along.

More on how EUA imagines the future of European cooperation at policy level, can be read in the UniFE policy messages.[63]

Let's make the future better together!

61 Claeys-Kulik, A.-L. & Jorgensen T.E., 2021, Pathways to the future, (Brussels, EUA).
62 Institute for the Future, Palo Alto, California, USA.

63 EUA, 2024, *A renewed social contract for Europe and its universities: How universities and policy makers can work together for a string, open and future-proof Europe*, (Brussels, EUA).

Europe has a unique multilateral and multilevel framework for cooperation in higher education and research. For more than two decades, governments across Europe have built a common framework for higher education through the Bologna Process. Moreover, the European Union provides a supranational framework with common funding and policy cooperation for research and education.

Current and recent political developments have prompted questions about the future of European integration and collaboration and, more fundamentally, the role of Europe on the global stage. Brexit, the Covid-19 pandemic, democratic backsliding in certain countries, geopolitical tensions and an emergent energy crisis triggered by Russia's war against Ukraine are changing the political geometry. Mounting pressure on political systems calls for a reflection on the place of Europe in the world and a rethink of the way countries work together within the EU, Europe in the wider sense and further afield.

While most competences for higher education and research lie at national/regional level, developments at European level are becoming increasingly important for universities. Establishing a functioning and open multilateral and multilevel governance system is important for higher education institutions. Moreover, this system should connect the European level with national, regional and local levels, as underlined in EUA's "Universities without walls – A vision for 2030". While achievements under the current frameworks should be recognised, there is scope to build upon and complement these. This is the time to rethink European governance and cooperation in research, education, innovation and culture, whether in the context of the EU, the Bologna Process or other potential constellations.

To tackle these pivotal questions, EUA has initiated a project dedicated to "Universities and the future of Europe" (UniFE). Under the umbrella of UniFE, the Association is engaging in an in-depth consultation process with its membership to develop concrete ideas about what Europe's universities want from future collaboration and what they need in terms of framework conditions, political structures and multilateral frameworks. Through leadership workshops, interviews with academic experts and discussions with national rectors' conferences, the project will foster exchange and distil common ideas.

SUHF

Missiv till punkt 9
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

Vägledning om mikromeriter

Dokument

- Förslag till vägledning om mikromeriter.

Förslag

Förbundsförsamlingen fastställer vägledningen om mikromeriter.

Bakgrund

Mikromeriter *(Micro-Credentials)* har på kort tid blivit ett begrepp som lärosätena möter i flera arbetsmarknads- och utbildningspolitiska initiativ. Begreppet förekommer i satsningar på kompetensförsörjning och livslångt lärande, inom det europeiska området för högre utbildning (EHEA), det europeiska utbildningsområdet (EEA) och inom Europauniversitet-initiativet (EUI).

SUHF:s styrelse har diskuterat frågan och menar att informationen om att vi redan har ett väl utvecklat system för mikromeriter i linje med de tio europeiska principerna bör spridas. Det bifogade dokumentet har därför tagits fram med syftet att vara principiellt vägledande. Ett syfte med förslaget till vägledning om mikromeriter är att stödja en fortsatt utveckling som både ger trovärdighet och utvecklingskraft framåt. Svensk högskola har ett utmärkt grundsystem som har potential att utnyttjas och utvecklas ytterligare.

Beredningen av förslaget till vägledning har huvudsakligen gjorts av expertgrupperna för kvalitetsfrågor och studieadministrativa frågor. Inför den slutliga beredningen av styrelsen har förslaget även lyfts på möten med expertgrupperna för internationaliseringsfrågor och samverkan.

SUHF
Sveriges universitets-
och högskoleförbund
Tryckerigatan 8
111 28 Stockholm

2024-02-19
Dnr SU-850-XXXX-24
Rek. 2024:XX
Förslag.

Vägledning om mikromeriter

Fastställd av Sveriges universitets- och högskoleförbunds förbundsförsamling den [dag, år].

Innehåll

Fristående kurser i den svenska högskolan är mikromeriter 1

Syftet med en vägledning om mikromeriter 2

En europeisk definition av mikromeriter 2

Högre utbildning i Sverige är modulbaserad och flexibel 3

Kvalitetssäkring av mikromeriter som är formell högskoleutbildning 4

Kvalitet i utformning och dimensionering av utbildningsutbudet 4

Mervärdet med mikromeriter (kurser) inom högre utbildning i Sverige 5

Överväganden för lärosätena av att fristående kurser är mikromeriter 6

1. Ladok 6

2. Utbildningsinformation 6

3. Samverkan 6

4. Utbildningsutbud 7

5. Finansiering 7

Referenser 8

Bilaga 1 – Standarduppgifter för beskrivning av en mikromerit 10

Bilaga 2 – Principer för utformning och utfärdande av mikromeriter 11

Fristående kurser i den svenska högskolan är mikromeriter

- Fristående kurser som ger högskolepoäng och är kvalitetssäkrade av svenska universitet och högskolor uppfyller på alla punkter EU:s standarduppgifter och principer för mikromeriter.
- Det finns ett stort mervärde för de individer som i sitt livslånga lärande väljer att skaffa sig mikromeriter som är fristående kurser vid svenska lärosäten.
- Sverige har en excellent, modulbaserad och flexibel grundstruktur för högre utbildning – med mer potential, som idag inte nyttjas fullt ut.

Syftet med en vägledning om mikromeriter

Detta dokument har tagits fram av Sveriges- universitets och högskoleförbund (SUHF) för att ge information om det svenska ramverket för högre utbildning och vara principiellt vägledande[1] för mikromeriter som svenska lärosäten erbjuder som högskolepoänggivande kurser. Syftet är att stödja en fortsatt kvalitetsutveckling inom det svenska systemet för högre utbildning som både ger trovärdighet och utvecklingskraft framåt.

I denna vägledning finns därför rekommendationer till medlemslärosätena om överväganden för en fortsatt utveckling av mikromeriter för livslångt lärande med hög internationell kvalitet.

En europeisk definition av mikromeriter

Ministerrådet har i juni 2022 beslutat en rekommendation om en europeisk strategi för mikromeriter för livslångt lärande och anställbarhet. Rekommendationen ska förstås som en del av arbetet mot att uppnå det europeiska utbildningsområdet (EEA), och som en del av universitetsstrategin. I rekommendationens Bilaga 1 finns europeiska standarduppgifter för beskrivning av en mikromerit. De europeiska principerna för mikromeriter är definierade som tio punkter i Bilaga 2.[2]

En europeisk definition av mikromeriter beskrivs av EU-kommissionen (2021):

> *"A micro-credential is the record of the learning outcomes that a learner has acquired following a small volume of learning. These learning outcomes have been assessed against transparent and clearly defined standards.*
>
> *Courses leading to micro-credentials are designed to provide the learner with specific knowledge, skills and competences that respond to societal, personal, cultural or labour market needs.*
>
> *Micro-credentials are owned by the learner, can be shared and are portable. They may be standalone or combined into larger credentials. They are underpinned by quality assurance following agreed standards in the relevant sector or area of activity."*

---

[1] Detta dokument finns även översatt till engelska, publicerat på SUHF:s webbsida: www.suhf.se

[2] De båda bilagorna i Rådets rekommendation av den 16 juni 2022 om en europeisk strategi för mikromeriter för livslångt lärande och anställbarhet (2022/C 243/02) återges som bilagor sist i detta dokument. Här är de kompletterade med uppgifter om hur fristående kurser i den svenska högskolan på samtliga punkter uppfyller EU:s standarduppgifter och principer för mikromeriter.

Inom den högre utbildningen betonas att mikromeriter *”utan att avvika från eller undergräva den grundläggande principen om utbildningar som leder till examen kan […] bidra till att bredda lärandemöjligheterna för att ta emot icke-traditionella inlärare, och tillgodose efterfrågan på ny kompetens på arbetsmarknaden, göra lärandet mer flexibelt och modulbaserat, stödja tillgången till högre utbildning och engagera inlärare, oavsett deras tidigare kvalifikationer eller bakgrund, samt främja möjligheter till omskolning och kompetensutveckling, samtidigt som högkvalitativ utbildning säkerställs.”* [3]

Högre utbildning i Sverige är modulbaserad och flexibel

I Sverige är det en grundregel sedan 1993 att högre utbildning är modulbaserad och *”ska bedrivas i form av kurser”*.[4] Universitetskanslersämbetet (UKÄ) beskriver i sin årliga rapport på engelska (2023) hur det svenska högskolesystemet i en internationell jämförelse är relativt flexibel och därmed ger goda förutsättningar för livslångt lärande:

> *“Compared with the higher education systems of many other countries, the Swedish higher education system is relatively flexible. Educational offerings are largely course-based. Most higher education institutions (HEIs) offer freestanding courses and programmes also as distance education, some of which can be completely online.*
>
> *Traditionally, Swedish higher education is not limited to educating youth after completing upper-secondary education. It also includes education later in life, continuing professional development, and that individuals take courses for personal development without necessarily having the intention of receiving higher education credits. Thus, higher education in Sweden has a clear role in lifelong learning.”*

I det nyligen genomförda arbetet med att ta fram SUHF:s rekommendation (2023:1) om automatiskt erkännande har vi blivit påminda om viktiga styrkor som vi har tack vare det svenska kursbaserade ramverket för högre utbildning och examen. Vi har också förstått att flexibiliteten i systemet väcker intresse utomlands och att svenska fristående kurser av flera tongivande internationella aktörer kan framhållas som ett gott exempel på mikromeriter i högre utbildning.[5]

För andra länder, högre utbildningssystem och lärosäten som huvudsakligen erbjuder längre utbildningsprogram kan införandet av mikromeriter kräva ett mer omfattande förändringsarbete än generellt sett i Sverige. För en del länder och lärosäten innebär införande av mikromeriter inom högre utbildning att de även börjar erbjuda kortare utbildningsmoduler för livslångt lärande utöver längre utbildningar som leder till examen.[6]

---

[3] Rådets slutsatser om initiativet Europauniversitet – Brobyggande mellan högre utbildning, forskning, innovation och samhället: att bana väg för en ny dimension inom den europeiska högre utbildningen (EUT C 221, 10.6.2021, s. 14)

[4] 6 kap. 13 § Högskoleförordningen (1993:100).

[5] Detta har exempelvis framkommit i diskussioner inom det nordiska samarbetet och med ledande företrädare för European University Association (EUA). Det svenska ordförandeskapet har också lyft det svenska kursbaserade systemets positiva egenskaper i presentationer som gjordes i samband med arbetet att ta fram rådets slutsatser om automatiskt erkännande och resolutionen om EEA som fastställdes i maj 2023.

[6] Det beskrivs i Romkommunikén (2020), inom ramen för den mellanstatliga Bolognaprocessen, att många europeiska lärosäten nu arbetar med att erbjuda mindre utbildningsmoduler utöver sina fullständiga utbildningsprogram, samtidigt som de behåller rätten att självständigt utforma studieprogram och reglera frågor om tillgodoräknande, samt att utbildningsministrarna åtagit sig att främja detta.

Kvalitetssäkring av mikromeriter som är formell högskoleutbildning

För närvarande pågår ett omfattande och utforskande arbete inom de nationella systemen för högre utbildning i Europa för att möjliggöra utveckling och erkännande av mikromeriter utan att ge avkall på hög kvalitet (se t.ex. IUA 2023, HRK 2023, NUFFIC 2023). Exempelvis har rektorskonferenserna i Irland och Tyskland inom sina nationella system rekommenderat den minsta omfattningen på mikromeriter i högskolan som en (1) ECTS Credit (högskolepoäng), medan den högsta omfattningen i vissa system anges som antingen *”mindre än en examen”* eller i andra fall med ett värde, exempelvis 30 ECTS Credits.

Kvalitetssäkring är grunden för ömsesidigt förtroende mellan utbildningssystem och en viktig faktor för fördjupat samarbete och smidig rörlighet mellan länderna. Inom det europeiska området för högre utbildning (EHEA) sker det genom de instrument som är etablerade genom Bolognaprocessen[7]. De europeiska lärosätena har själva genom EUA (2021) och det europeiska projektet MICROBOL (2022) kommit fram till att Bolognainstrumenten ska tillämpas för de mikromeriter som levereras av eller i samverkan med universitet och högskolor. Det innebär att det är lärosätena själva som har ansvaret att säkerställa att mikromeriterna har hög kvalitet. Den externa kvalitetssäkringens fokus bör vara det institutionella förhållningssättet till mikromeriter och deras explicita inkludering i befintliga interna processer.[8] Lärosätena bör därför också exempelvis tydligt ange lärandemål *(learning outcomes),* omfattning i högskolepoäng (ECTS) och nivå (enligt Bolognasystemet) för varje mikromerit. Varje mikromerit behöver med andra ord ha en kursplan där bland annat dessa obligatoriska uppgifter är fastställda.

Kvalitet i utformning och dimensionering av utbildningsutbudet

Kurser inom högre utbildning i Sverige ska designas och dimensioneras av lärosätena själva. Detta är nödvändigt bland annat för att säkerställa kursernas forskningsanknytning och en internationellt hög kvalitet på verksamheten. Exempelvis Sahlin (2023) har tydligt pekat på att en god kvalitet i den högre utbildningen kräver en god kvalitet i utbildningens forskningsanknytning. Behovet av kompetensförsörjning och livslångt lärande skapar en ökad efterfrågan på nya och flexibla fristående kurser i högskolan. Forskningsanknytningen kan och bör se olika ut för olika slags kurser vid olika slags lärosäten och ämnen men forskningsanknytningen får inte kompromissas bort.

Utgångspunkten för utformningen av kursutbudet i den svenska högskolan är studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Även den europeiska definitionen av mikromeriter betonar att utbildningarna ska svara mot identifierade behov av livslångt lärande för utveckling av personliga, sociala, kulturella och yrkesmässiga kompetenser. Varje lärosäte bedriver därför ett proaktivt och omfattande arbete i samverkan med många olika intressenter i det omgivande samhället för att identifiera och säkerställa att

---

[7] Kvalitetsramverket för det europeiska området för högre utbildning (QF-EHEA) och de så kallade **Bolognainstrumenten** inbegriper det europeiska systemet för överföring och ackumulering av studiemeriter (ECTS), bilagan till examensbevis, den övergripande nationella referensramen för kvalifikationer, de europeiska standarderna och riktlinjerna för kvalitetssäkring i den högre utbildningen (ESG), det europeiska förfarandet för kvalitetssäkring av gemensamma program, det europeiska registret för kvalitetssäkring av högre utbildning (Eqar) och databasen över externa kvalitetssäkringsresultat (Deqar). Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (”Lissabonkonventionen”) kan också beaktas.

[8] De europeiska lärosätenas position bekräftas av den europeiska associationen för kvalitetssäkring inom högre utbildning, ENQA (2023) som rekommenderar att extern kvalitetssäkring av lärosätenas kvalitetssystem även bör se till hur lärosätenas mikromeriter omfattas av lärosätenas interna kvalitetssystem.

utbildningsutbudet är up-to-date och svarar mot kompetensbehovet samt studenternas efterfrågan. I det ingår också att utforska nya möjligheter till flexibla former som följer med den snabba teknikutvecklingen.

Mervärdet med mikromeriter (kurser) inom högre utbildning i Sverige

Det är viktigt att förstå att mikromeriter är ett samlingsbegrepp som spänner över alla slags former av utbildning och livslångt lärande. I den svenska kontexten är det många aktörer som parallellt utforskar möjligheter med mikromeriter. Exempelvis har de svenska organisationerna Research Institutes of Sweden AB (RISE), Myndigheten för yrkeshögskolan och Arbetsförmedlingen med stöd av Verket för innovationssystem (Vinnova) i projektet Kompetenspasset nyligen tagit fram en guidebok med en bred översikt över vad mikromeriter är och hur de kan användas för att främja både individuell och organisatorisk utveckling (2023).

I den svenska högskolan är fristående kurser mikromeriter, men det utesluter inte att även andra slags mikromeriter förekommer. Det finns därmed ett behov för lärosätena att vara mycket tydliga och att informera om det mervärde för individen som finns med de mikromeriter som universitet och högskolor erbjuder, som är poänggivande kurser inom högre utbildning. Det som särskiljer lärosätenas kurser från andra mikromeriter är att de kan sägas vara ”högskolemässiga”, det vill säga, de är forskningsanknutna och kvalitetssäkrade enligt vedertagna akademiska principer och värderingar som är kodifierade i det svenska ramverket för högre utbildning. De lyder under ett gemensamt regelverk och tillsyn samt etablerad praxis och överenskommelser särskilt för den högre utbildningen.

Svenska universitet och högskolor bör utifrån samhällsuppdraget och akademiska principer och värderingar återkommande belysa och lyfta den högre utbildningens unika roll i det större ekosystemet för utbildning och livslångt lärande. Lärosätena behöver arbeta intensifierat för att svara upp mot behovet av kompetensförsörjning och livslångt lärande. En del av det är att fortsätta utforska möjligheter med att erbjuda mikromeriter som är fristående kurser inom den svenska högskolan.

Överväganden för lärosätena av att fristående kurser är mikromeriter

Vi har konstaterat att fristående kurser är mikromeriter i den svenska högskolan. Vad innebär det för oss, svenska lärosäten, och vad behöver vi överväga att göra? SUHF rekommenderar att medlemslärosätena gör följande överväganden, för att främja utveckling av mikromeriter för livslångt lärande med hög internationell kvalitet.

1. Ladok

- Se till att vi hanterar dokumentation om fristående kurser samt studenternas deltagande och resultat på dessa kurser så att det även uppfyller de krav som ställs upp av EU:s standard för mikromeriter. Detta menar Ladokkonsortiet är fullt möjligt att uppnå givet att lärosätena använder funktionaliteten ”Utbildningsplanering” (utbildningsdatabas) i Ladok[9]. (Se vidare i Bilaga 1.)
- Ladokkonsortiet och lärosätena bör också fortsätta arbeta för att förbättra interoperabiliteten så att det svenska studieregistret för högre utbildning kan fungera riktigt bra tillsammans med andra relevanta system i omvärlden. Det är därför viktigt att vidareutveckla samordning, samverkan och samarbete med relevanta internationella och nationella aktörer. Detta gäller inte minst samordningen av en nationell digital infrastruktur för den högre utbildningen i Sverige, med Universitets- och högskolerådet och Vetenskapsrådet (Sunet).

2. Utbildningsinformation

- Berätta om mervärdet för individen med en mikromerit som är en fristående kurs i högskolan. Det kan exempelvis innebära att följande budskap kommuniceras:
  - Kurser är forskningsanknutna, kvalitetssäkrade och erkänns internationellt.
  - Kurser har tydliga läranderesultat(-mål), nivå och omfattning (hp).
  - Kurser motsvarar identifierade kompetensbehov.
  - Studentens lärande på kurser examineras rättssäkert.
  - Studentens resultat blir dokumenterat digital och kan verifieras digitalt.
  - Kurser är stapelbara (de kan exempelvis, givet vissa förutsättningar, tas med i en examen).
- Utveckla samarbetet med bl.a. Universitets- och högskolerådet kring riktad utbildningsinformation för olika regioner och sektorer (t.ex. branscher) och prioriterade målgrupper (exempelvis kvinnor och STEM eller män och vård).

3. Samverkan

- Kommunicera att lärosätena har stora möjligheter att möta behoven av kompetensförsörjning och livslångt lärande tack vare det flexibla och väl anpassade svenska ramverket för högre utbildning.

---

[9] Ladok är studiedokumentationssystemet för högre utbildning i Sverige. https://ladokkonsortiet.se/vara-tjanster/systemet-ladok

- Fortsätt arbeta tätt tillsammans med arbetsgivare och andra relevanta aktörer kring behov av kunskapsutveckling, kompetensförsörjning och innovation inom de regioner och sektorer där lärosätet bedriver verksamhet.

4. Utbildningsutbud

- Överväg åtgärder inom lärosätet för att intensifiera arbetet med och korta ledtiderna vid framtagande av mikromeriter (fristående kurser) som möter det behov av kompetensförsörjning och livslångt lärande som identifieras i samverkan med utbildningens avnämare.
- I detta ingår att överväga att lokalt ta ställning till minsta möjliga omfattning på en mikromerit som är en kurs, eller en tydligt definierbar del av en kurs.
- Detta bör ske utan att ge avkall på ”högskolemässighet”, det vill säga att kurserna har relevant forskningsanknytning och kvalitetssäkring (enligt Bologna).
- Digitaliseringen och AI innebär snabbt framväxande nya möjligheter för flexibla former och innehåll i högskolans utbildningsutbildningsutbud som bl.a. kan främja livslångt lärande.

5. Finansiering

- Det svenska systemet är redan väl anpassat för ett flexibelt och rikt utbud av fristående kurser eftersom statliga anslag fördelas baserat på studenternas deltagande och resultat på kurser.
- Främja kreativitet, risktagande och nyskapande!
- För detta syfte är det bland annat viktigt att fortsätta arbeta tillsammans för att regeringen ska justera finansieringssystemet för högre utbildning på det sätt som SUHF tidigare har föreslagit i exempelvis inspel till forskningspropositionen och i linje med de förslag som lades fram i Styr- och resursutredningen (STRUT). Särskilt angeläget för detta syfte, då genomströmning vid kortare kurser ofta är lägre än för annan utbildning, är att ändra i ersättningsmodellen så att studenternas prestationer ges mindre vikt.

Referenser

Europarådet. (2022). *Rådets rekommendation av den 16 juni 2022 om en europeisk strategi för mikromeriter för livslångt lärande och anställbarhet.* (2022/C 243/02)

EU-kommissionen (2021). *A European approach to micro-credentials.* https://education.ec.europa.eu/education-levels/higher-education/micro-credentials

Europarådet. (2022). *Rådets rekommendation av den 5 april 2022 om brobyggande för ett effektivt europeiskt samarbete om högre utbildning.* (Text av betydelse för EES) (2022/C 160/01)

Europarådet (2023). *Rådets slutsatser om ytterligare åtgärder för att förverkliga automatiskt ömsesidigt erkännande av utbildning.* (2023/C 185/10)

Europarådet. (2023) Rådets resolution om det europeiska utbildningsområdet: tiden fram till 2025 och därefter. (2023/C 185/08)

Högskolelagen (1992:1434) och Högskoleförordningen (1993:100)

Swedish Higher Education Authority, UKÄ. (2023). *An overview of Swedish higher education and research 2023.* Report 2023:19.

Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2023). *Rekommendation (2023:1) om att främja automatiskt ömsesidigt erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning och gymnasial utbildning samt resultat av studieperioder utomlands.* Fastställd av SUHF:s Förbundsförsamling den 16 mars 2023. SUHF Dnr SU-850-0011-23.

European Higher Education Area. (2020). *Rome Ministerial Communiqué.* https://ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf

Irish Universities Association, IUA. (2023). *MicroCreds.* The MICROCREDS Project. https://www.iua.ie/microcreds/

German Rectors' Conference, HRK. (2023). *Micro-Credentials at HEIs – Strategic Development and Quality Assurance. Results of the Micro-Credentials Expert Group.* Report. Project MODUS – Enhancing student mobility across educational boundaries through recognition.

NUFFIC (2023) *The Rise and Recognition of Micro-credentials - Stacking Modules and the Future of the Qualification.* Report. The "Stacking Credits and the Future of the Qualification" project (STACQ). ENIC-NARIC Netherlands.

Europaparlamentet och Europarådet. (2006) Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 15 februari 2006 om ytterligare europeiskt samarbete om kvalitetssäkring i den högre utbildningen. (2006/143/EG)

European University Association, EUA. (2021). *Micro-credentials supporting flexible higher education and lifelong learning.* Policy Input.

MICROBOL (2022). *Micro-credentials linked to the Bologna Key Commitments - Common Framework for Micro-credentials in the EHEA.* Report.

European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA. (2023). *Quality Assurance of Micro-Credentials: Expectations within the Context of the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area.* Report.

Sahlin, K. (2023). *Forskningsanknytning. En nyckelfråga för den högre utbildningens kvalitet.* Kungl. Vetenskapsakademin. Stockholm, Sverige.

Research Institutes of Sweden AB, RISE. (2023). *Mikromeriter – guidebok 1.* Dokumentation från projektet Kompetenspasset.

Sveriges universitets- och högskoleförbund. (2023). *SUHF:s inspel till den kommande forskningspolitiska propositionen.* Skrivelse till regeringen. SUHF Dnr. SU-850-0046-23.

SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.* Betänkande av Styr- och resursutredningen (STRUT).

Bilaga 1 – Standarduppgifter för beskrivning av en mikromerit

Europeiska standarduppgifter för beskrivning av en mikromerit enligt Bilaga 1 i Rådets rekommendation av den 16 juni 2022 om en europeisk strategi för mikromeriter för livslångt lärande och anställbarhet. (2022/C 243/02) i jämförelse med begrepp i Ladok, det nationellt samordnade studieregistret för högre utbildning i Sverige.

Obligatoriska uppgifter	**Begrepp i Ladok**
Identifiering av inläraren (=studenten)	Namn, pnr, UUID, ESI
Namnet på mikromeriten	Kurskod, kursnamn
Det utfärdande organets land/region	Land = SE
Utfärdande organ	Lärosäte/organisation
Datum för utfärdande	Examinationsdatum
Läranderesultat	*”Learning outcomes”* – Finns i kursplan *(kräver att man använder utbildningsplanering i Ladok)*
Beräknad arbetsinsats för att uppnå läranderesultatet (om möjligt uttryckt i det europeiska systemet för överföring och ackumulering av studiemeriter)	Omfattning (anges i högskolepoäng, HP/ECTS) för högskoleutbildning
Nivå (och cykel, i tillämpliga fall) för den utbildning som leder till mikromeriten (enligt den europeiska referensramen för kvalifikationer eller referensramen för kvalifikationer i det europeiska området för högre utbildning), i tillämpliga fall	Nivå och successiv fördjupning. Nivå enligt Bologna; grund- avancerad, forskarnivå (d.v.s. EQF level 6, 7, 8)
Typ av bedömning	Finns i kursplan *(kräver att man använder utbildningsplanering i Ladok).* Betygsskala finns även liksom ECTS Grading Table.
Form av deltagande i lärandeaktiviteten	Finns i kursplan (kräver att man använder utbildningsplanering i Ladok)
Typ av kvalitetssäkring som utförts för mikromeriten	Kvalitetssäkring enligt European Standard and Guidlines, ESG. Lärosätet ansvarar för intern kvalitetssäkring. Lärosätets kvalitetssystem granskas av Universitetskanslersämbetet, UKÄ, som är medlem i den europeiska associationen ENQA.
Frivilliga uppgifter	**Begrepp i Ladok**
Behörighetskrav för lärandeaktiviteten	Finns i kursplan
Övervakning och identitetskontroll under bedömningen (varken övervakning eller identitetskontroll, övervakning men ingen identitetskontroll, övervakning online eller på plats samt identitetskontroll)	Alla lärosäten har AL2 d.v.s. en mycket stark identifiering. Kontroll sker alltid vid examination.
Erhållet betyg	Betyg i Ladok.
Möjligheter att integrera/stapla mikromeriten (fristående, oberoende mikromerit/integrerad, stapelbarhet med en annan merit)	Kurser och tydligt definierade delar av kurser kan staplas till större meriter, och enligt gällande nationella och lokala bestämmelser kan examen utfärdas.
Ytterligare information	Massvis!

Bilaga 2 – Principer för utformning och utfärdande av mikromeriter

Europeiska principer för utformning och utfärdande av mikromeriter enligt Bilaga 2 i Rådets rekommendation av den 16 juni 2022 om en europeisk strategi för mikromeriter för livslångt lärande och anställbarhet. (2022/C 243/02) i jämförelse med principer för fristående kurser inom högre utbildning i Sverige.

		Europeiska principer för utformning och utfärdande av mikromeriter De tio principer som presenteras nedan beskriver mikromeriternas beskaffenhet och kan användas av medlemsstaterna, offentliga myndigheter och tillhandahållare som vägledning vad gäller utformningen och utfärdandet av mikromeriter och system för mikromeriter. Principerna lyfter fram de viktigaste inslagen i den europeiska strategin för mikromeriter som kan möjliggöra mikromeriters tillförlitlighet och kvalitet. Principerna är universella och kan tillämpas inom alla områden och sektorer, när så är lämpligt.	**Principer för utformning och utfärdande av mikromeriter som är fristående kurser inom högre utbildning i Sverige** Nedan framgår att bevis som svenska lärosäten utfärdar efter *fristående kurser* inom högre utbildning i Sverige helt och hållet motsvarar *mikromeriter* enligt de tio europeiska principerna
1	**Kvalitet**	Mikromeriter genomgår intern och extern kvalitetssäkring i det system där de tas fram (till exempel det utbildnings- eller arbetsmarknadssammanhang där mikromeriten utvecklas och tillhandahålls). Kvalitetssäkringsprocesserna måste vara ändamålsenliga, tydligt dokumenterade och tillgängliga samt tillgodose inlärarnas och de berörda parternas behov och förväntningar. **Tillhandahållare:** Den externa kvalitetssäkringen baseras huvudsakligen på bedömningen av tillhandahållarna (snarare än enskilda kurser) och på hur effektiv deras interna kvalitetssäkring är. Tillhandahållarna bör sörja för att den interna kvalitetssäkringen omfattar alla följande delar: — Den övergripande kvaliteten på själva mikromeriten, på grundval av de standarder som anges nedan. — Kvaliteten på den kurs, i tillämpliga fall, som leder till mikromeriten.	Kurser inom högre utbildning i Sverige genomgår intern och extern kvalitetssäkring på grundval av akademiska värden och principer som är gemensamma och ändamålsenliga för universitet och högskolor i hela världen. Inom det europeiska området för högre utbildning får detta form och kan ske genom de så kallade Bolognainstrumenten (QF-EHEA). **Lärosätet:** Den externa kvalitetssäkringen baseras huvudsakligen på bedömningen av lärosätet (snarare än enskilda kurser) och på hur effektiv deras interna kvalitetssäkring är. Lärosätet bör sörja för att den interna kvalitetssäkringen omfattar alla följande delar: — Den övergripande kvaliteten på själva kursen (mikromeriten), på grundval av de standarder som anges nedan.

		— Inlärarnas återkoppling på den utbildning som leder till mikromeriten. — Kollegial återkoppling, inklusive från andra tillhandahållare och berörda parter, på den utbildning som leder till mikromeriten. **Standarder:** Extern kvalitetssäkring ska genomföras i enlighet med — bilaga IV till rekommendationen om den europeiska referensramen för kvalifikationer, i tillämpliga fall, — standarderna och riktlinjerna för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning, i tillämpliga fall, —den europeiska referensramen för kvalitetssäkring av yrkesutbildning (Eqavet), i tillämpliga fall, — andra kvalitetssäkringsinstrument, inklusive register och märkning, för att bygga upp allmänhetens förtroende för mikromeriter, i tillämpliga fall.	— Studenternas återkoppling på kursen (mikromeriten). — Kollegial återkoppling, inklusive från andra lärosäten och berörda parter, på kursen (mikromeriten). **Standard:** Extern kvalitetssäkring ska genomföras i enlighet med standarderna och riktlinjerna för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning (ESG).
2	**Insyn**	Mikromeriter är mätbara, jämförbara och begripliga med tydlig information om läranderesultat, arbetsinsats, innehåll, nivå och utbildningserbjudandet, beroende på vad som är relevant. **Arbetsinsats** — Lärosäten bör använda det europeiska systemet för överföring och ackumulering av studiemeriter (ECTS) och följa principerna i bilaga V till rekommendationen om den europeiska referensramen för kvalifikationer, när så är möjligt, för att visa den beräknade arbetsinsatsen för att uppnå det läranderesultat som leder till mikromeriten. — Tillhandahållare som inte använder ECTS får använda andra system eller typer av information som på ett ändamålsenligt sätt beskriver läranderesultatet och arbetsinsatsen, i enlighet med principerna i bilaga V till rekommendationen om den europeiska referensramen för kvalifikationer.	Kurser är mätbara, jämförbara och begripliga med tydlig information om mål (läranderesultat), arbetsinsats, innehåll, nivå och annan information om kursen beroende på vad som är relevant. **Arbetsinsats** — Lärosätet bör använda det europeiska systemet för överföring och ackumulering av studiemeriter (ECTS) och följa principerna i bilaga V till rekommendationen om den europeiska referensramen för kvalifikationer, när så är möjligt, för att visa den beräknade arbetsinsatsen (vilket anges med högskolepoäng) för att uppnå det läranderesultat (mål) som leder till en fullgjord kurs.

		Referensramar/system för kvalifikationer — Mikromeriter får ingå i nationella referensramar/system för kvalifikationer, i relevanta fall och i linje med nationella prioriteringar och beslut. Nationella referensramar/ system för kvalifikationer hänvisar till den europeiska referensramen för kvalifikationer och, för kvalifikationer för högre utbildning, självcertifieras utifrån referensramen för kvalifikationer i det europeiska området för högre utbildning, vilket ytterligare kan främja insynen i och förtroendet för mikromeriter. **Information om utbudet av mikromeriter** System för mikromeriter bör ge transparent och tydlig information som underlag för vägledningssystem för inlärare, i enlighet med nationell praxis och berörda parters behov, enligt följande: — Information om tillhandahållare av mikromeriter offentliggörs när så är möjligt i befintliga relevanta register. Anordnare av högre utbildning (och andra relevanta utbildningsanordnare) bör, när så är möjligt, föras in i databasen för externa kvalitetssäkringsresultat (DEQAR), på grundval av kvalitetssäkring som utförs i enlighet med standarderna och riktlinjerna för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning. — Information om lärandemöjligheter som leder till mikromeriter bör vara tillgänglig och lätt kunna utbytas på relevanta plattformar, inklusive Europass.	**Referensramar/system för kvalifikationer** — För kurser, som är den grundläggande byggstenen (och därmed ingår) i den svenska referensramen för högre utbildning ska kursens nivå anges enligt beskrivningarna i 1 kap 7-9 §§ Högskolelagen (1992:1434). Den övergripande svenska referensramen för kvalifikationer (SeQF) hänvisar till den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF). Kvalifikationer inom högre utbildning självcertifieras utifrån referensramen för kvalifikationer i det europeiska området för högre utbildning (EHEA), vilket ytterligare kan främja insynen i och förtroendet för mikromeriter som är fristående kurser i den svenska högskolan. **Information om utbudet av mikromeriter** System för kurser bör ge transparent och tydlig information som underlag för vägledningssystem för studenter, i enlighet med nationell praxis och berörda parters behov, enligt följande: — Information om lärosäten som erbjuder kurser offentliggörs när så är möjligt i befintliga relevanta register. Lärosäten bör, när så är möjligt, föras in i databasen för externa kvalitetssäkringsresultat (DEQAR), på grundval av kvalitetssäkring som utförs i enlighet med standarderna och riktlinjerna för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning. — Information om kurer bör vara tillgänglig och lätt kunna utbytas på relevanta plattformar, inklusive Europass.
3	**Relevans**	Mikromeriter bör utformas och utfärdas som distinkta, riktade läranderesultat, och lärandemöjligheter som leder till mikromeriter ska uppdateras vid behov för att tillgodose identifierade utbildningsbehov. Samarbete mellan utbildningsorganisationer,	Kurser bör designas och utfärdas med distinkta, riktade läranderesultat (mål). Kurser ska uppdateras vid behov för att tillgodose identifierade utbildningsbehov. Samarbete mellan lärosäten, arbetsgivare, arbetsmarknadens

		arbetsgivare, arbetsmarknadens parter, andra tillhandahållare och användare av mikromeriter uppmuntras att göra mikromeriter mer relevanta för arbetsmarknaden.	parter, andra utbildningsanordnare och studenter uppmuntras för att göra mikromeriter mer relevanta för arbetsmarknaden.
4	**Giltig bedömning**	Läranderesultat som leder till mikromeriter bedöms utifrån transparenta kriterier.	Läranderesultat (mål) som leder till fullgjorda kurser bedöms utifrån transparenta kriterier. För de kurser som ordnas inom högre utbildning i Sverige är Universitetskanslersämbetets vägledning Rättssäker examination (2020) tillämpbar.
5	**Utbildningsvägar**	Mikromeriter är utformade och utfärdade för att främja flexibla utbildningsvägar, inklusive möjligheten att validera, erkänna och ”stapla” mikromeriter från olika system. **Stapelbarhet** Mikromeriter är utformade för att vara modulbaserade, så att andra mikromeriter kan läggas till för att skapa större meriter. Beslut om att ”stapla” eller kombinera meriter fattas av den mottagande organisationen (till exempel utbildningsinstitutioner och arbetsgivare) i enlighet med deras praxis och bör stödja inlärarens mål och behov. Att stapla meriter ger inte automatiskt rätt till en kvalifikation eller examen. Sådana beslut fattas av regionala och nationella myndigheter eller institutioner i enlighet med deras tilldelningsförfaranden. **Validering av icke-formellt och informellt lärande** Mikromeriter kan erhållas efter en bedömning av läranderesultatet, antingen via en särskild kurs som leder till en mikromerit eller på grundval av en bedömning av läranderesultatet av icke-formellt och informellt lärande.	Kurser är utformade och utfärdade för att främja flexibla utbildningsvägar, inklusive möjligheten att validera, erkänna och ”stapla” mikromeriter från olika system. **Stapelbarhet** Kurser är utformade för att vara modulbaserade, så att andra kurser kan läggas till för att skapa större meriter (exempelvis examen). Beslut om att ”stapla” eller kombinera meriter fattas av det mottagande lärosätet i enlighet med lärosätets praxis och bör stödja studentens mål och behov. Att stapla kurser ger inte automatiskt rätt till en examen. Beslut om att utfärda examen tas av lärosätet enligt nationella och lokala bestämmelser samt efter ansökan från studenten. **Validering av icke-formellt och informellt lärande** Resultat på kurser kan erhållas efter en bedömning av läranderesultatet, det vill säga en bedömning om studenten efter avslutad kurs kan visa att den har uppnått kursplanens lärandemål, antingen genom studentens examinerade prestation på ett kurstillfälle eller genom tillgodoräknande på grundval av en bedömning av läranderesultatet av icke-formellt och informellt lärande.
6	**Erkännande**	Mikromeriter har ett tydligt signalvärde i läranderesultaten med avseende på mindre utbildningsmoduler.	Mikromeriter har ett tydligt signalvärde i och med lärandemålen *(learning outcomes)* för mindre utbildningsmoduler.

		Erkännande banar väg för ett bredare utbud av sådana utbildningar på ett jämförbart sätt i hela EU. Mikromeriter erkänns, när så är möjligt, av de behöriga myndigheterna för akademiska ändamål, utbildningsändamål eller anställningsändamål på grundval av den information som lämnas i enlighet med de europeiska standarduppgifterna (bilaga I) och principerna för utformning och utfärdande av mikromeriter (bilaga II). När mikromeriter utfärdas av formella utbildningsanordnare erkänns de när så är möjligt på grundval av standardförfaranden för erkännande av utländska kvalifikationer och studieperioder utomlands. Detta påverkar inte de behöriga myndigheternas rätt att fastställa förfaranden för erkännande eller att kontrollera handlingars äkthet.	Erkännande banar väg för ett bredare utbud av sådana utbildningar på ett jämförbart sätt i hela EU. Mikromeriter erkänns, när så är möjligt, av de svenska lärosätena för akademiska ändamål, utbildningsändamål eller anställningsändamål på grundval av den information som lämnas i enlighet med de europeiska standarduppgifterna (bilaga I) och principerna för utformning och utfärdande av mikromeriter (bilaga II). När mikromeriter utfärdas av formella utbildningsanordnare erkänns de när så är möjligt på grundval av standardförfaranden för erkännande av utländska kvalifikationer och studieperioder utomlands. Detta påverkar inte de lärosätenas rätt att fastställa förfaranden för erkännande eller att kontrollera handlingars äkthet. Hur detta fungerar i det svenska systemet för högre utbildning beskrivs närmare i Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) Rekommendation (2023:1) om att främja automatiskt ömsesidigt erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning och gymnasial utbildning samt resultat av studieperioder utomlands.
7	**Portabilitet**	Mikromeriter ägs av den person som skaffat dem (inläraren) och kan lagras och delas på ett enkelt sätt av denna person, bland annat genom säkra digitala plånböcker (t.ex. Europass), i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen. Infrastrukturen för lagring av data bygger på öppna standarder och datamodeller. Detta säkerställer interoperabiliteten och ett sömlöst datautbyte och möjliggör smidiga kontroller av dataautenticiteten.	Mikromeriter ägs av den person som skaffat dem (studenten) och kan lagras och delas på ett enkelt sätt av denna person, bland annat genom säkra digitala plånböcker (t.ex. Europass), i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen. Infrastrukturen för lagring av data bygger på öppna standarder och datamodeller. Detta säkerställer interoperabiliteten och ett sömlöst datautbyte och möjliggör smidiga kontroller av dataautenticiteten. Detta tillgodoses för studenterna i den svenska högskolan genom det nationellt samordnade studieregistret Ladok. Studiedeltagande och resultat på fristående kurser, mikromeriter utfärdade av svenska lärosäten, förs helt digitalt. Ladokkonsortiet arbetar kontinuerligt och i samverkan med

			nationella och europeiska aktörer för att utveckla interoperabiliteten och ett sömlöst datautbyte och möjliggör smidiga kontroller av dataautenticiteten.
8	**Inriktning på inläraren**	Mikromeriter är utformade för att tillgodose behoven hos målgruppen av inlärare. Inlärare deltar i de interna och externa kvalitetssäkringsprocesserna och deras återkoppling beaktas som en del av den kontinuerliga förbättringen av mikromeriten.	Fristående kurser (mikromeriter) är utformade för att tillgodose behoven hos studenterna. Studenterna deltar i de interna och externa kvalitets-säkringsprocesserna och deras återkoppling beaktas som en del av den kontinuerliga förbättringen av kursen. Detta sker i den svenska högskolan bl.a. genom de kursvärderingar som studenterna får göra efter varje kurstillfälle.
9	**Autentisering**	Mikromeriter innehåller tillräcklig information för att kontrollera identiteten på den person som skaffat meriterna (inläraren), det utfärdande organets juridiska identitet samt datum och plats för utfärdandet av mikromeriten.	Mikromeriter innehåller tillräcklig information för att kontrollera identiteten på den person som skaffat meriterna (studenten), det utfärdande organets juridiska identitet samt datum och plats för utfärdandet av mikromeriten.
10	**Information och vägledning**	Information och råd om mikromeriter bör ingå i vägledningstjänster för livslångt lärande och bör nå ut till så många olika grupper av inlärare som möjligt, på ett inkluderande sätt, för att stödja utbildnings- och karriärvalen.	Information och råd om de fristående kurser (mikromeriter) som de svenska lärosätena erbjuder bör ingå i vägledningstjänster för livslångt lärande och bör nå ut till så många olika grupper av studenter som möjligt, på ett inkluderande sätt, för att stödja utbildnings- och karriärvalen.

SUHF

Missiv till punkt 10
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

Besök av utbildningsministern

Dokument

-

Förslag

Förbundsförsamlingen träffar utbildningsminister Mats Persson.

Bakgrund

Utbildningsministern deltar normalt vid rektorsmötet i Steningevik som genomförs varje år i januari. Vid årets möte hade utbildningsminister Mats Persson förhinder. Han deltar därför istället under förbundsförsamlingens möte den 20 mars på Mälardalens universitet.

SUHF

Missiv till punkt 12
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

E-infrautredningen

Dokument

- Utredningsdirektiv

Förslag

Förbundsförsamlingen tar del av en presentation om det pågående arbetet med utredningen Framtidens e-infrastruktur för högre utbildning.

Bakgrund

SUHF tillsatte i november 2023 en utredning om framtidens e-infrastruktur för högre utbildning. Utredningen har föregåtts av en gemensam diskussion och problemformulering mellan SUHF:s styrelse, VR, Ladok och UHR om behovet av en översyn och samordning av den högre utbildningens e-infrastrukturer. Direktivet summeras med att utredaren *”ska föreslå möjliga åtgärder för att utveckla Sveriges nationellt samordnade organisation, styrning och finansiering avseende den e-infrastruktur som lärosätena behöver för sin verksamhet”*. Utredningen ska slutredovisa sitt arbete senast den 1 juli 2024.

Forskningens e-infrastruktur har behandlats i en rad utredningar, exempelvis i Tobias Krantz betänkande om forskningsinfrastruktur (SOU 2021:65) samt Ingrid Petterssons betänkande Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59). Däremot har utbildningens digitala infrastruktur inte varit föremål för en samlad översyn, trots att den utgör en allt viktigare verksamhet vid landets lärosäten.

Idag saknas en samordning och ansvaret för olika system ligger hos en rad olika huvudmän, inte minst hos lärosätena själva. Situationen med flera olika aktörer innebär att det saknas en gemensam plattform för prioritering och diskussion om vilket system som sektorn samordnat behöver, kan utveckla eller upphandla. Nuvarande situation, med splittrad och oklar ansvarsfördelning, innebär att sektorn även saknar en samlad röst i relation till den snabba utveckling och ökade krav som ställs från såväl EU som regeringen och olika myndigheter. Avsaknaden av en sektorsgemensam röst riskerar att innebära att nya system och krav appliceras på sektorn utan att dessa tar hänsyn till den högre utbildningens och forskningens behov.

Under utredningens olika samtal har det också blivit tydligt att i princip samtliga aktörer uppfattar att den snabba teknikutvecklingen, de ökade kraven inom informations-säkerhetsområdet samt stora problem med kompetensförsörjningen får till följd att det blir svårare för de olika aktörerna att enskilt svara upp mot kärnverksamhetens behov av digitala tjänster på ett kvalitativt och effektivt sätt.

Högskolesektorn i Sverige är långt ifrån ensam om dessa utmaningar och internationellt syns sedan lång tid en tydlig tendens att man genom olika konstruktioner har samordnat IT-utveckling på nationell nivå. Samma utveckling och likande konstruktioner kan konstateras inom andra sektorer i Sverige.

Vid förbundsförsamlingen möte 20 mars kommer utredarna Ann Fust och Magnus Petersson beskriva hittillsvarande arbete samt fördjupa den problembild som skisserats ovan. Vidare kommer planeringen av det fortsatta utredningsarbetet presenteras.

SUHF

Sveriges universitets-
och högskoleförbund

2023-11-16
Dnr SU-850-0052-23
Presidiebeslut

Direktiv till utredningen om framtidens e-infrastruktur för högre utbildning

Vi behöver se över e-infrastrukturen

Lärosätena behöver en ändamålsenlig e-infrastruktur. Detta har åter aktualiserats i SUHF:s styrelse under våren 2023. Styrelsen gav då uppdrag till presidiet att initiera en dialog med Universitets- och högskolerådet (UHR), Ladokkonsortiet och Vetenskapsrådet/Sunet (VR) kring utveckling av befintlig nationell samordning avseende den högre utbildningens behov av samordnade processer och infrastruktur. SUHF:s presidium har efter dialog mellan parterna enats med generaldirektörerna för VR och UHR samt styrelseordföranden för Ladokkonsortiet om att en utredning ska göras för att se över framtidens e-infrastruktur för högre utbildning.

Vi har hittills sett forskningens behov

E-infrastrukturen för forskningens behov har tidigare belysts av Tobias Krantz i betänkandet om forskningsinfrastruktur (SOU 2021:65)[1]. SUHF och VR har före det tillsammans tagit fram ett inriktningsförslag för organisering av e-infrastruktur för forskning (2020)[2]. En slutsats är att vår nationella organisation, styrning och finansiering bör ses över. SUHF och VR beskriver nuläget som att organiseringen kännetecknas av fragmentisering.

Rektorerna för tolv av Sveriges största universitet uttalade sig tillsammans om nuläget i en debattartikel publicerad i tidskriften Ny Teknik, 2021-12-31[3]: *”Lärosätena samverkar i dag väl med de enskilda aktörerna, men dessa har både oklara ansvar och olika huvudmän. Bristande samordning och avsaknad av en nationell strategi leder till ineffektiv resursanvändning och sämre stöd till forskningen. Sverige måste också ha en sammanhållen röst i de allt viktigare internationella sammanhangen. När stora satsningar nu görs på forskningsanknuten e-infrastruktur i Europa är det viktigare än någonsin att svensk forskning kan medverka i sådana samarbeten på ett samordnat och effektivt sätt.”*

Ingrid Pettersson har den 11 oktober 2023 överlämnat forskningsfinansieringsutredningens betänkande med förslag på en ny myndighetsstruktur till regeringen (SOU 2023:59)[4]. Hon lyfter behovet av en samordnad digital infrastruktur för forskningsändamål. I detta ingår hela den verksamhet som Sunet bedriver. Utredningens definition av digitala infrastrukturer är den som SUHF och VR formulerade i rapporten 2020, det vill säga resurser för lagring, överföring, tillgängliggörande, beräkning och analys av digitala data. Inom begreppet ryms också de kompetenser och organisationer som är nödvändiga för att forskningen ska kunna tillgodogöra sig befintliga resurser och existerande data. Utredaren föreslår att beslut om digital forskningsinfrastruktur, inklusive fördelning av medel till digitala infrastrukturer för forskningsändamål, i

[1] https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/08/sou-202165/
[2] https://suhf.se/app/uploads/2021/07/e-infra-Inriktningsfo%CC%88rslag-fo%CC%88r-organisering-av-svensk-e-infrastruktur-fo%CC%88r-forskning-VR-SUHF-2020-1.pdf
[3] https://www.nyteknik.se/debatt/tolv-svenska-universitet-akut-behov-av-ny-myndighet/265782
[4] https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/10/sou-202359/

framtiden ska fattas av det föreslagna nya *”Rådet för digitala forskningsinfrastrukturer”.* Detta råd ska enligt betänkandets förslag bl.a. ansvara för Sunet.

Vi behöver även se på den högre utbildningens behov

Sektorn har hittills inte tagit fram någon samlad bild avseende den högre utbildningens behov. Varken Pettersson, Krantz eller vi själva har sett närmare på e-infrastrukturen för utbildningsområdet. Den utredning om Ladokkonsortiet som gjordes 2019[5] pekar dock mot att vi har en liknande situation och behöver överväga liknande åtgärder även för detta ändamål, liknande det som har beskrivits för forskningens e-infrastruktur. I rapporten skriver utredaren om behovet av en översyn (s.12): *”Vid intervjuerna, i mitt ordinarie arbete, men också efter att ha följt diskussionen kring IT-utveckling, användandet av ny teknik, exempelvis AI, och inte minst säkerhetsfrågor så rekommenderas att sektorn överväger, att tillsammans inom sektorn och med övriga intressenter, starta ett arbete med att bilda ”IT-service/-utveckling för högre utbildning och forskning. //…// Mitt förslag är att initiera ett arbete inom universitet och högskolesektorn tillsammans med övriga berörda myndigheter för en framtida lösning.”*

Under 2023 har dialogen mellan SUHF:s presidium och ledningarna för UHR, VR och Ladokkonsortiet mejslat fram en gemensam problembild med frågeställningar som behöver beaktas för att säkerställa en ändamålsenlig nationellt samordnad e-infrastruktur för de svenska lärosätena även avseende den högre utbildningens behov. Problembilden som utgår från nuläget kan sammanfattas i de tre områden som beskrivs nedan.

1. Hur prioriterar vi, egentligen?

Vilka tjänster (system/funktionalitet) behöver vi? Kravfångst, behovsanalys och beslut om prioriteringar utförs i nuläget av tre separata stödjande organisationer och vid varje lärosäte för sig. Vem bör egentligen bygga eller upphandla de olika tjänster som den högre utbildningen behöver och hur gör vi en samlad prioritering?

Några aktuella exempel på egenutveckling eller upphandling av tjänster med stor betydelse för lärosätenas utbildningsverksamhet är Individuell studieplan (e-ISP), VFU-stödsystem, stipendiesystem, lärplattformar/LMS (t.ex. Canvas) och tjänster för onlineundervisning/möten (t.ex. Zoom), etc. Vidare finns flera olika pågående initiativ kring kompetensförsörjning och livslångt lärande som pekar mot delvis nya behov med ytterligare krav på god nationell samordning av e-infrastrukturen, för att stödja mer agila arbetssätt för lärosätenas utbildningsverksamhet. För sektorn handlar allt detta om betydande investeringar och driftskostnader som tillsammans utgör en helt nödvändig infrastruktur för den högre utbildningen. För lärosätena är det viktigt att finansieringen är stabil över tid och att de lösningar som tas fram motsvarar verksamhetens behov samt är väl samordnade och kostnadseffektiva.

Lärosätenas e-infrastruktur behöver också, liksom övrig infrastruktur (exempelvis fastigheter), ge goda förutsättningar för akademiska miljöer där forskare och studenter kan mötas och forskningsanknuten utbildning och utbildningsanknuten forskning kan bedrivas med hög internationell kvalitet. Detta behöver tydligt återspeglas i uppdrag till stödjande organisationer.

Sektorn behöver en mer organiserad samverkan och insyn i de stödjande organisationernas processer. Men, vore det tillräckligt? För forskningens behov har vi tidigare konstaterat att *”en nationell kommitté som läggs ovanpå de existerande organisationerna med deras styrelseformer intakta, har små eller inga möjligheter att minska fragmenteringen av e-infrastrukturlandskapet. Vi menar tvärtom att en nationell kommitté utan ett tydligt ägaransvar riskerar att*

[5] https://ladok.se/wp-content/uploads/2019/10/Rapport-Organisation-och-styrning-av-Ladok.pdf

leda till att komplexiteten och otydligheten ökar." (SUHF och VR, 2020, s.11)

2. Hur möter vi EU:s digitala decennium?

Hur säkerställer vi de svenska lärosätenas gemensamma intressen och autonomi i relation till de omfattande europeiska (och internationella) initiativen? EU:s universitetsstrategi (2022) tillsammans med EU:s digitaliseringsstrategi (2022) innebär ett flertal initiativ kring livslångt lärande, utbildningssamarbeten och studentmobilitet. Det svenska ramverket för högre utbildning påverkas och behovet av e-infrastruktur förändras.[6] [7] [8]

I dagsläget är det 19 svenska lärosäten som ingår i olika Europauniversitetskonsortier. Den verksamhet som håller på att utvecklas inom de europeiska konsortierna ställer delvis nya krav på den nationella e-infrastrukturen för högre utbildning. SUHF gör under 2023 en kartläggning av de olika Europauniversitetens olika digitaliseringssatsningar.[9] Andra exempel på konkreta europeiska initiativ där nationell samordning behövs kring lärosätenas intressen, med tanke på den högre utbildningens förutsättningar och behov, är pågående initiativ som European Digital Identity[10], Singel Digital Gateway[11], och Data Space for Skills[12], etc.

Behöver vi en samordnad röst, "Sveriges e-infra för högre utbildning", i de internationella sammanhangen? Här är det relevant att göra en jämförelse med våra närmaste grannländer, exempelvis Norge och Finland, där den nationella organiseringen av e-infrastrukturen för högre utbildning idag är väsentligt mindre fragmentiserad än i Sverige. När stora satsningar nu görs på e-infrastruktur för högre utbildning, kompetensförsörjning och livslångt lärande i Europa är det viktigare än någonsin att även de svenska lärosätena tillsammans med sina expertmyndigheter kan medverka i sådana samarbeten på ett mer samordnat och effektivt sätt i framtiden.

3. Hur möter vi ökade krav på säkerhet?

Behöver sektorn ett mer kraftfullt och nationellt samordnat juridiskt och praktiskt stöd? Säkerhetsfrågorna är mycket högt på dagordningen för samtliga lärosäten. Vi lever i en orolig värld. Hoten mot individer, organisationer och nationer växer. Var och en behöver svara upp mot ökade krav på säkerhet och skydd.

För e-infrastrukturen kan exempelvis nämnas det arbete som följer av införandet av EU:s dataskyddsförordning, GDPR, i den svenska lagstiftningen[13]. Vidare kan den pågående översynen av studieregisterförordningen (1993:1153) som Universitetskanslersämbetet för närvarande utför på uppdrag från regeringen[14] innebära omfattande konsekvenser för lärosätenas administration av studier och studenter, så som betydande svårigheter att överhuvudtaget kunna upprätthålla de nuvarande nationellt samordnade lösningarna. Vidare medför den ökade geopolitiska oron och hot mot vitala intressen aktualiserade krav på bättre förmåga att möta växande cyberhot, exempelvis behov av systematiskt informationssäkerhetsarbete. Ytterligare finns i en aktuell remiss om kommande införande av EU:s dataförvaltningsförordning i svensk lag (Ds 2023:24) bl.a. förslag om att det förutom nationellt övergripande uppdrag till Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Post- och telestyrelsen (PTS) bör skapas behöriga organ för olika

---

[6] https://education.ec.europa.eu/sv/document/commission-communication-on-a-european-strategy-for-universities
[7] https://www.regeringen.se/faktapromemoria/2022/02/202122fpm63/
[8] https://digital-strategy.ec.europa.eu/sv
[9] https://suhf.se/arbetsgrupper/arbetsgrupp-for-eui-studieadministrativa-fragor/
[10] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-digital-identity_en
[11] https://www.digg.se/ledning-och-samordning/en-gemensam-digital-ingang-till-europa
[12] https://www.skillsdataspace.eu/
[13] https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/det-har-galler-enligt-gdpr/
[14] https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2022/05/uppdrag-att-genomfora-en-oversyn-av-forordningen-19931153-om-redovisning-av-studier-m.m.-vid-universitet-och-hogskolor

sektorer som med kunskaper om särskilda villkor och förutsättningar inom sina sektorer ska kunna ge kvalificerat och konkret stöd.[15]

Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetsläget har regeringen tillsatt en utredare för att se över hur de statliga universitetens och högskolornas kompetens i säkerhetsfrågor kan öka, med fokus på lärosätenas styrelser (U2023/02485)[16]. I uppdraget ingår också att bedöma om det finns behov av ytterligare åtgärder för att öka universitetens och högskolornas kompetens i säkerhetsfrågor. Regeringen har också nyligen gett UHR, VR och Vinnova i uppdrag att ta fram nationella riktlinjer och förslag på stöd för kunskaps- och erfarenhetsutbyten för att främja ansvarsfull internationalisering på svenska lärosäten.[17]

Kan vi för den högre utbildningens särskilda förutsättningar och behov ordna ett nationellt samordnat och kvalificerat juridiskt och praktiskt stöd för lärosätena så att det främjar utveckling av ändamålsenlig e-infrastruktur? I ljuset av växande hot och ökade krav på säkerhet och skydd framstår det allt viktigare för sektorn att äga egen kvalificerad förmåga som arbetar med ett tydligt uttalat uppdrag och mål att ge verksamheten så goda förutsättningar som möjligt samtidigt som högt ställda krav på säkerhet och skydd tillgodoses.

Behöver vi göra något?

Om vi inte gör något själva – gör då istället någon annan det åt oss? Oavsett hur den nationella organiseringen av nödvändiga stödfunktioner för den högre utbildningens e-infrastruktur är utformad så är en avgörande fråga för de svenska lärosätena hur ett formellt och reellt inflytande över de prioriteringar och vägval som behöver göras kan säkerställas. Med denna utgångspunkt behöver vår nationella organisation, styrning och finansiering av den högre utbildningens e-infrastruktur ses över.

Uppdrag till utredningen om framtidens e-infrastruktur för högre utbildning

SUHF tillsätter efter samråd med UHR, VR och Ladokkonsortiet en utredare med uppdrag att se över framtidens e-infrastruktur för högre utbildning.

Utredaren ska överväga de frågeställningar och beakta de pågående initiativ och förutsättningar som beskrivs ovan. Efter hörande av verksamhetsföreträdare inom lärosätena och de berörda organisationerna ska utredaren föreslå möjliga åtgärder för att utveckla Sveriges nationellt samordnade organisation, styrning och finansiering avseende den e-infrastruktur som lärosätena behöver för sin verksamhet.

Utredaren ska lämna en delrapport med preliminära överväganden senast den 1 mars 2024 och en slutrapport med förslag på åtgärder senast den 1 juli 2024.

Enligt uppdrag

Marita Hilliges
generalsekreterare

---

[15] https://www.regeringen.se/remisser/2023/07/remiss-av-ds-202324-genomforande-av-eus-dataforvaltningsforordning/
[16] https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/09/u202302485/
[17] https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/projekt-och-uppdrag/framja-ansvarsfull-internationalisering-vid-utbildnings--forskning--och-innovationssamarbeten/

SUHF

Missiv till punkt 13
Förbundsförsamlingen
den 20 mars 2024

Rapport från expertgruppen för analys

Dokument

- Ekberg, T. (2024). *Den akademiska friheten – Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas.* Rapport. SUHF, Expertgruppen för analys. ISBN: 978-91-989285-0-1.
- Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor.* Rapport. SUHF, Expertgruppen för analys. Manus.
- Amnéus, I. & Fredman, P. (2024-02-13). *Projekt 3: Styrningen av utbildningsutbudet.* SUHF, Expertgruppen för analys. Promemoria.
- Bjare, U. & Fredman, P. (2024). *Ökat beroende av externa medel för forskning och utbildning på forskarnivå*. Rapport. SUHF, Expertgruppen för analys. Manus.

Förslag

Förbundsförsamlingen tar del av fyra delrapporter och information om det fortsatta arbetet.

Bakgrund

SUHF:s förbundsförsamling har beslutat att Expertgruppen för analys ska ta fram underlag och rapporter som identifierar lämpliga och realistiska politiska lösningar som stärker lärosätenas förutsättningar. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – 1) akademisk frihet, 2) kontroll och byråkratisering, 3) styrningen av utbildningsutbudet och livslångt lärande, samt 4) extern finansiering av forskning. De olika områdena hänger på många sätt ihop. Vi behöver därför i ökad utsträckning hitta breda och sammansatta lösningar.

Expertgruppen för analys har knutit till sig en grupp utredare som har tagit fram delrapporter kring de fyra fokusområdena. De nya publikationerna kommer bland annat presenteras och diskuteras vid ett lanseringswebbinarium fredagen 19 april kl 13:00.

Expertgruppen kommer till sommaren 2024 släppa ytterligare en rad rapporter kring dessa områden. Det samlade materialet kommer därmed utgöra en bra grund för fortsatt arbete.

Det fortsatta arbetet inkluderar diskussioner i Almedalen och vid kommande förbundsförsamlingar. Sannolikt kommer även särskilda fördjupningskonferenser att arrangeras kring respektive tema.

Den akademiska friheten

Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas

Tim Ekberg

Januari 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

121

Den akademiska friheten

Utgiven av: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
www.suhf.se
ISBN: 978-91-989285-0-1
Omslag/original: Premediabatteriet
Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2024

Den akademiska friheten

Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas

Tim Ekberg

Januari 2024

SUHF
Sveriges universitets- & högskoleförbund

Innehåll

Innehåll

Förord **5**

Inledning **9**

Sammanfattning **13**

Kapitel 1
En historisk bakgrundsbeskrivning – medeltiden till 1960-talet **23**

Kapitel 2
Självbestämmande och kontroll – reformerna 1977 och 1993 ..... **31**

Kapitel 3
Autonomireform, ambivalens och ny lag – 2000 till nutid **39**

Kapitel 4
Internationell utblick med fokus på EU **47**

Kapitel 5
Jämförande studier om den akademiska friheten i Europa **57**

Kapitel 6
Konstitutionellt skydd i Europa och Sverige **67**

Kapitel 7
Organisationsform, styrning och kontroll av myndigheter **75**

Kapitel 8
Exempel på alternativa organisationsformer för lärosäten **85**

Kapitel 9
Förslag som stärker den akademiska friheten **93**

Avslutning **105**

Källor och litteratur **108**

Förord

Förord

Den akademisk friheten och lärosätenas självbestämmande är viktigare än någonsin. Friheten att definiera och sprida kunskap utgör själva grunden för lärosätena och är även en central förutsättning för demokratin. Den akademiska friheten är satt under press och den politiska styrningen ökar i vår värld och i Sverige.

SUHF:s förbundsförsamling har beslutat att expertgruppen för analys ska ta fram underlag och rapporter som identifierar lämpliga och realistiska politiska lösningar. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – akademisk frihet, kontroll och byråkratisering, högre utbildning och livslångt lärande samt extern finansiering av forskning. De olika områdena hänger på många sätt ihop. Vi behöver därför i ökad utsträckning hitta breda och sammansatta lösningar.

Det är hög tid för regeringen att agera och stärka den akademiska friheten. Universitets och högskolors rätt till självbestämmande behöver få ett tydligare och starkare konstitutionellt skydd. Samtidigt behöver de faktiska förutsättningarna utformas så att friheten i praktiken ökar för den högre utbildningen och forskningen. Lärosätena själva har även ett eget ansvar att tillförsäkra att den akademiska friheten utvecklas och stärks inom akademin. Denna rapport kan fungera som utgångspunkt och diskussionsunderlag för ett angeläget förändringsarbete.

Hans Adolfsson
Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Rapporten är en del

SUHF har byggt upp en större och mer kvalificerad analyskapacitet inom förbundet. Expertgruppen för analys är en arbetsgrupp inom SUHF som har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov inom högskolesektorn och följer politiska reformer som påverkar lärosätena. Dessa analyser ska hjälpa lärosäten i deras utvecklingsarbete, men också kunna användas för att påverka regering och riksdag. Målet för expertgruppen för analys är att i allt högre grad kunna ta ett helhetsgrepp på centrala frågor för de svenska lärosätena och identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.

Fram till utgången av 2025 ska analysgruppen fokusera på fyra områden:

- Beskriva utvecklingen av akademisk frihet och lämna analyser som kan bidra till att öka lärosätenas autonomi. I detta ingår att beskriva hur en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform kan utformas för lärosätena.
- Beskriva hur förutsättningar för universitet och högskolor har förändrats genom ökad kontroll och krav på återrapportering samt ge förslag på hur ökat förtroende mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.
- Undersöka hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning, inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma, samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen.
- Undersöka hur det ökade beroendet av externa medel för forskning har utvecklats och vilka konsekvenser detta har fått för lärosäten samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för forskningen.

Varje projekt ska producera analyser och rapporter som kommer att presenteras under 2024 och 2025.

av ett större projekt

Tack till ledamöterna i expertgruppen för analys, för diskussioner, stöd och vägledning. Denna rapport har även blivit bättre genom synpunkter och inspel från projektledarna för övriga projekt inom expertgruppens arbete: Ett tack till Shirin Ahlbäck Öberg, och Johan Boberg vid Uppsala universitet, Ingeborg Amnéus också vid Uppsala universitet och Ulrika Bjare vid Stockholms universitet. Tack även till Christopher Sönnerbrandt och Lars Alberius vid SUHF:s kansli. Ett särskilt tack till Anna Johanson vid Lunds universitet för stimulerande och värdefulla samtal och förslag till förbättringar av texten.

Författaren Tim Ekberg, ansvarar själv helt och hållet för analyser, slutsatser och förslag i denna rapport.

Inledning

Inledning

Universitet och högskolor är viktiga organisationer i samhället och utgör en grundpelare för kunskapssamhället. Högskoleutbildning ger personer den kompetens som behövs på arbetsmarknaden och bidrar till att studenter utvecklas till självständiga och kritiskt reflekterande individer. Forskningen skapar kunskap som förändrar samhälle, natur och människors villkor. Universitet och högskolor ger tillväxt och välstånd men har också andra väsentliga funktioner som förmedlare av bildning, kultur och beslutsunderlag. Våra lärosäten fungerar som katalysatorer för framsteg och bidrar till att lösa de stora samhällsutmaningarna och bygga en hållbar framtid.[1]

Verksamheten vid lärosätena utgör en viktig grund för den demokratiska utvecklingen. Demokratin kan aldrig tas för given, den måste ständigt odlas och värnas. Lärosätena har ett allt viktigare och svårare uppdrag i att hålla emot okunskap, populism och konspirationsteorier och fungera som en motkraft till en förenklad samhällsdebatt.

Universitetens och högskolornas grundläggande uppdrag är att fritt söka efter kunskap och att fritt förmedla kunskap. Det fria kunskapssökandet utgår från att det inte på förhand går att veta vilka kunskaper och kompetenser som är efterfrågade i framtiden. En viktig del i detta är att ifrågasätta etablerade antaganden och utgångspunkter, ställa obekväma frågor och emellanåt föra fram kontroversiella slutsatser. För att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag krävs att lärosätena har självbestämmande och kan säkerställa att verksamheten är fri från otillbörlig styrning och att lärare och forskare får tillräckligt stort handlingsutrymme för att kunna utföra sina uppdrag.

Den akademiska friheten går inte att ta för självklar. Allt fler studier visar att den akademiska friheten och lärosätenas autonomi är satt under press och att den minskar i världen och i Europa. Denna utveckling påverkar även Sverige. De svenska lärosätena har i en europeisk jämförelse låg grad av självbestämmande och ett svagt konstitutionellt skydd. Det är angeläget och av central betydelse att den akademiska friheten förstärks i Sverige så snart som möjligt.

---

1 *Delar av inledningen är hämtad från skriften Akademisk frihet och institutionell autonomi. Ekberg 2023.*

Vad är akademisk frihet?

Att försöka fånga och bestämma vad den akademiska friheten är genom några väl valda punkter är varken möjligt eller lämpligt. Samtidigt har den akademiska friheten en tydlig kärna som omfattar den högre utbildningens och forskningens frihet samt lärosätenas institutionella autonomi. Dessa tre delar hänger ihop och förstärker varandra. Lärosätenas autonomi utgör det utrymme som lärosätena kan verka inom för att främja och värna den akademiska friheten. Det går därmed inte att särskilja lärares och forskares individuella frihet från lärosätenas autonomi.

I begreppet frihet ligger ofta en rättighet inbyggt. Friheten ska leda till rätten att agera utan olämplig och oönskad inblandning från annan part. Det kan handla både om den individuella friheten/rätten för lärare och forskare och friheten/rätten för lärosätet som organisation. Den akademiska friheten utgår från att lärosätenas verksamheter inte ska styras på ett otillbörligt sätt. Det är akademin själv, inom sin kollegiala krets, som ska definiera vilken verksamhet som ska bedrivas, hur den ska genomföras och hur den ska spridas.

Utbildningens frihet inrymmer både en möjlighet för lärosäten att kunna planera, lägga upp och utveckla sina utbildningar utan styrning från staten eller från externa parter samt lärarnas individuella möjlighet att genomföra utbildningen. Utbildningens frihet ger även studenterna förutsättningar att utforska och uttrycka sina egna åsikter och kunna ifrågasätta idéer och auktoriteter. Utbildningars upplägg utformas inte sällan genom kollektiva beslut eller av gemensamma beslutsorgan vid respektive lärosäte. Utbildningens frihet är inte skyddad av lag i Sverige.

Forskningens frihet har funnits inskrivet i högskolelagen sedan 1977. I gällande högskolelag från 1993 anges att för forskningen ska som allmänna principer gälla att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt. Sedan den 1 januari 2011 är forskningens frihet även skyddad genom grundlagen. Forskningens frihet är till betydande del kopplad till forskarens individuella frihet, samtidigt är forskarens faktiska möjlighet till självbestämmande i praktiken ofta sammanlänkad med möjligheten att erhålla externa bidrag.

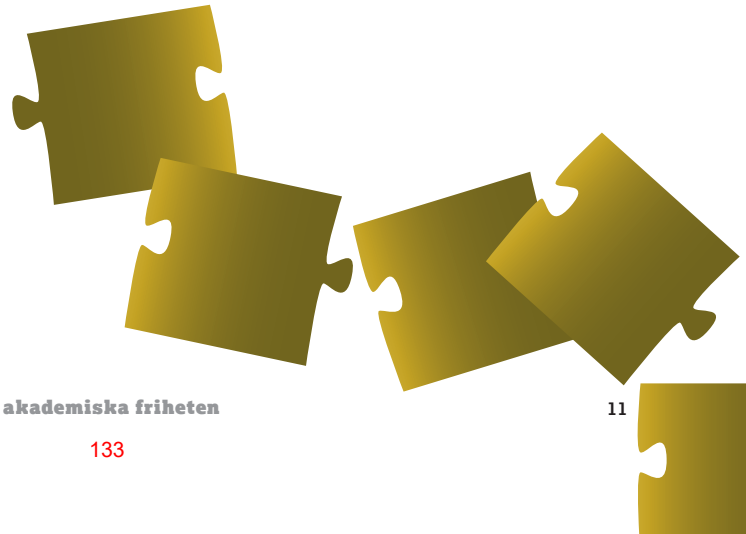
Institutionell autonomi och lärosätenas självbestämmande handlar i första hand om relationen till statsmakten och definieras i lag och får sina förutsättningar genom organisationsform och styrsystem. Lärosätenas grad av autonomi

påverkas även av uppföljning, kontroll och nivå av byråkrati. Den institutionella autonomin har som mål att skapa en armslängds avstånd till staten. De statliga svenska lärosätena är förvaltningsmyndigheter med direkt koppling till regeringsmakten och saknar i betydande utsträckning institutionell autonomi.

För att säkerställa den akademiska friheten krävs goda ekonomiska förutsättningar och en funktionell styrning och återrapportering. Den faktiska akademiska friheten avgörs i hög grad av hur staten väljer att styra, fördela medel och följa upp. Tydligt definierade lagar som ger skydd och självbestämmande behöver åtföljas av ekonomiska villkor och förutsättningar som skapar en reell frihet för lärare och forskare och ett faktiskt handlingsutrymme för lärosätena.

Den akademiska friheten behöver alltid åtföljas av akademiskt ansvar. Dessa utgör två sidor av samma mynt.

Den akademiska friheten behöver alltid åtföljas av akademiskt ansvar. Dessa utgör två sidor av samma mynt. Akademiskt ansvar handlar om att de som är involverade i akademisk verksamhet har en skyldighet att säkerställa att deras arbete är vetenskapligt korrekt och etiskt hållbart. I detta ingår inte minst att skapa en kultur inom akademin som understödjer och säkerställer en fungerande kritisk diskussion och system för kollegial granskning. I det akademiska ansvaret ligger även lärosätenas relation till det omgivande samhället och ansvar att upprätthålla allmänhetens förtroende för akademisk forskning och utbildning.
Att försöka beskriva och definiera vad akademisk frihet är utan att sätta in begreppet i sitt historiska och verksamhetsmässiga sammanhang är svårt. Det blir lätt en artificiell övning utan märg. Vad akademisk frihet är kommer att på olika sätt, och steg för steg, beskrivas och levandegöras i de följande kapitlen.



Samman-
fattning

Sammanfattning

Kapitel 1

En historisk bakgrundsbeskrivning – medeltiden till 1960-talet

Universiteten är gamla organisationer med rötter som går tillbaka till 1100–1200-talet. Dessa tidiga universitet utgjordes av självständiga korporationer som skapades för att åstadkomma ett avstånd och ett självbestämmande i förhållande till statsmakten, kungen och kyrkan. Universitetens roll förändrades under medeltiden och autonomin minskade över tid.

Wilhelm von Humboldts (1767 – 1835) inflytande på universitetens roll och utformning är betydande. Frihet att inhämta och frihet att förmedla kunskap var universitetens grundläggande uppdrag. Studenternas roll och inflytande förstärktes, utbildningen kopplades samman med forskningen och de hierarkiska strukturerna mjukades upp. Den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande sågs som en grundläggande och nödvändig princip.

Under andra delen av 1800-talet började den svenska staten i allt större utsträckning finansiera och styra de två universiteten i Uppsala och Lund. Fler lärosäten tillkom i Sverige under första halvan av 1900-talet och den statliga finansieringen såväl som den statliga styrningen ökade. Efter andra världskriget tilltog statens intresse för lärosätenas verksamhet ytterligare, inte minst fick den tekniskt orienterade forskningen ett uppsving. Genom reformer under första delen av 1960-talet skapades ett mer enhetligt och reglerat system för de svenska lärosätena.

Kapitel 2

Självbestämmande och kontroll – reformer 1977 och 1993

Under 1960- och 1970-talet växte studentkullarna snabbt vilket ledde till ett behov av att reformera resurstilldelningen till lärosätena samtidigt som styrideologin kopplad till New Public Management började få genomslag för hur staten styrde sina myndigheter. Politiska ambitioner att öka medinflytandet för studenter och samtliga medarbetare förändrade lärosätenas interna organisationer och beslutsstrukturer.

1977 års reform innebar att nästan all eftergymnasial utbildning blev en del av högskolesystemet och flera yrkesutbildningar kom att införlivas i universiteten och högskolorna. Universitetsfilialerna blev egna myndigheter och fler nya

högskolor byggdes upp runt om i landet. Rektorerna blev myndighetschefer efter beslut av regeringen. Självbestämmandet kopplad till budget och anställningar ökade liksom statens kontroll. En enhetlig högskolelag började gälla.

1993 års reform innebar en övergång till ett mer utpräglat mål- och resultatstyrningssystem. Statsmaktens detaljstyrning minskade samtidigt som ett utvecklat system för uppföljning och kontroll byggdes upp. Ett nytt resurstilldelningssystem skapades (som fortfarande råder) och en ny högskolelag började gälla. Kravet på institutionsstyrelser försvann och lärosätenas styrelser fick en starkare ställning. Reformen resulterade i en komplex organisations- och styrningsstruktur med en blandning av kollegiala och managementorienterade ledningsprinciper. Två statliga lärosäten omvandlades till stiftelser.

Kapitel 3
Autonomireform, ambivalens och ny lag – 2000 till nutid

Reformen från 1993 granskades redan ett par år efter införandet av en statlig utredning. Denna utredning konstaterade att lärosätenas självbestämmande inte hade blivit lika stor som den framställts av regeringen. Utredningen konstaterade också att lärosätena skilde sig från andra myndigheter och därför borde bli en egen offentligrättslig form. Regeringen svarade i en proposition från 1997 med att det var staten som var garanten för forskningens och undervisningens frihet och lärosätenas oberoende i förhållande till externa intressenter.

STRUT-utredningen föreslog regeringen ändringar i högskolelagen för att markera vikten av den akademiska friheten.

År 2006 tillträdde alliansregeringen med ett uttalat mål att öka lärosätenas autonomi. En autonomiutredning tillsattes som lämnade förslaget att lärosätena borde upphöra att vara förvaltningsmyndigheter och i stället bli en ny offentligrättslig organisationsform med egen rättskapacitet. Regeringens efterföljande autonomiproposition innehöll dock inte någon ändring av organisationsformen utan innebar i stället att regleringen kring anställningar minskade och att styrningen av fakultetsnämnderna försvann.

Efter 2014 avtog regeringens intresse för autonomifrågor, men frågan levde kvar i högskolesektorn. Utifrån förslag från STRUT-utredningen föreslog regeringen ändringar i högskolelagen för att markera vikten av den akademiska friheten. Ett tillägg i högskolelagen anger sedan 2021 att den akademiska friheten

ska värnas och främjas. Lagen åsyftar i sin nuvarande form endast lärosätenas ansvar och inkluderar därmed inte lärosätenas rätt till självbestämmande.

Regeringen som tillträdde 2022 har uppvisat en ambivalent inställning till lärosätenas autonomi. Politiska signaler om att den akademiska friheten är viktig har varvats med beslut som har ökat den politiska styrningen.

Kapitel 4
Internationell utblick med fokus på EU

Lärosäten har blivit allt viktigare för sina respektive länder och den politiska styrningen har ökat samtidigt som förväntningarna har blivit mer omfattande och komplexa. Diskussionen om akademisk frihet har, parallellt med denna utveckling, ökat i världen. Det har tagits fram allt fler deklarationer, resolutioner och ställningstaganden om den akademiska friheten. Magna Charta Universitatum antogs 1988. Stadgan lyfter framför allt fram den akademiska friheten, autonomin och lärosätenas samhällsansvar. UNESCO antog 1997 en omfattande resolution som bland annat stadfäster att lärosätenas autonomi utgör ett nödvändigt villkor för lärosätena.

Europaparlamentet och Europarådet har i ökad utsträckning arbetat för att stärka akademisk frihet och autonomi för lärosätena inom medlemsländerna. Ett antal rekommendationer och resolutioner har antagits som på olika sätt lyfter fram vikten av akademisk frihet och lärosätenas självbestämmande. Den institutionella autonomins grundläggande betydelse för den akademiska friheten har lyfts fram allt tydligare av EU.

Hoten mot och försvagningen av den akademiska friheten har ökat i världen och i Europa. Hoten kan utgöras av olämplig styrning, försök till censur, tillrättavisningar, minskade anslag och stämpling som aktivist. I den växande kampen om att definiera kunskap i samhällsdebatten blir allt fler utbildnings- och forskningsområden politiserade. I Ungern har den akademiska friheten i ökad utsträckning monterats ned och i allt fler europeiska länder försöker politiska krafter styra och förbjuda vissa typer av utbildning och forskning.

Kapitel 5
Jämförande studier om den akademiska friheten i Europa

Tre rapporter presenteras som mäter och indexerar den akademiska friheten och lärosätenas autonomi i de europeiska länderna. *The autonomy scorecard*, från European University Association (EUA), har sedan 2011 tagit fram tre jämfö-

rande studier för merparten av Europas länder. I studien från 2023 framgår att Sverige har en låg nivå av organisatorisk och ekonomisk autonomi i jämförelse med övriga länder. I en studie från 2017 av Terence Karren m fl mäts i vilken grad EU:s länder har lagstadgat om akademisks frihet och självbestämmande för lärosätena. Även i denna studie hamnar Sverige lågt gällande framför allt lagligt skydd och självbestämmande.

Rapporten *State of play of academic freedom in the EU member states* (2023) sammanställer flera olika studier samt undersöker det faktiska läget för den akademiska friheten inom EU:s medlemsländer. Denna rapport är beställd av en organisation inom Europaparlamentet och är en förstudie som ska leda till återkommande rapporter och uppföljningar av läget för den akademiska friheten inom EU. Rapporten bedömer Sveriges akademiska frihet som stark men konstaterar samtidigt att det legala skyddet är bland de svagaste inom EU:s medlemsländer. Rapporten beskriver hur diskussionen kring akademisk frihet har ökat i Sverige de senaste åren, men konstaterar samtidigt att även hot och trakasserier har ökat inom vissa områden.

Kapitel 6
Konstitutionellt skydd i Europa och Sverige

Den akademiska friheten garanteras inom EU genom EU:s staga för fundamentala rättigheter. Den absoluta majoriteten av länder inom EU har någon form av lagar för akademisk frihet och autonomi och majoriteten av dessa länder har formuleringar om den akademiska friheten i sina grundlagar. Några länder ger ett konstitutionellt skydd för flera av de olika aspekterna av akademisk frihet. Finland har till exempel en grundlag som skyddar både utbildningens och forskningens frihet såväl som lärosätenas autonomi.

Det finns myndigheter och organisationer som har ett särskilt behov av skydd, autonomi och självständighet i förhållande till regeringsmakten. Genom att skydda organisationer från direkt politisk styrning stärks demokratin och grundläggande funktioner i samhället. Det mest framträdande exemplet på skyddade organisationer är domstolar. Det finns även andra organisationer i Sverige som på olika sätt är skyddade och har en särskild autonomi i förhållande till regering och riksdag, till exempel Riksrevisionen, Riksbanken och public servicebolagen SVT, UR och SR.

Lärosätenas verksamhet och självbestämmande ses till vissa delar som särskilda från andra myndigheter. Forskningens frihet är skyddad i grundlagen och

den akademiska friheten är framskriven i högskolelagen. Lärosätena har även en annan tillsättning av ledamöter i sina styrelser än övriga myndigheter samt att styrelserna kan föreslå regeringen vilken myndighetschef (rektor) som bör utses. Trots dessa undantag bedöms de svenska lärosätena ha en låg grad av autonomi i relation till övriga EU-länder.

Kapitel 7
Organisationsform, styrning och kontroll för myndigheter

Förvaltningsmyndigheter är den största kategorin av statliga myndigheter och dessa har ett lydnadsförhållande till regeringen. Kärnan för de flesta myndigheter är myndighetsutövning, vilket utgör en delegerad makt från staten. Myndighetsutövning är skyddad i grundlag från statlig styrning, men lärosätenas huvudsakliga uppdrag utgörs inte av myndighetsutövning.

Universitetsstyrelserna har genomgått många förändringar de senaste decennierna. Framför allt har sammansättningen av ledamöter förändrats – från att ha varit i huvudsak akademiska företrädare till en majoritet av externa ledamöter. Studenternas inflytande har stärkts. Ordförandeskapet har flyttats från rektor till en extern ledamot utsedd av regeringen.

Universitet och högskolor har i allt större utsträckning blivit beroende av externa bidrag och externa aktörer. När medlen till de statliga råden har ökat har även styrningen av vad dessa medel ska användas till ökat och blivit alltmer detaljerad. För att forskningens frihet och lärosätenas självbestämmande ska fungera i praktiken krävs en tillräckligt stor basfinansiering och att en inte allt för stor andel av de statliga forsknings rådens medel binds upp i styrda och på förhand utpekade områden.

Universitetsstyrelserna har genomgått många förändringar de senaste decennierna. Framförallt har sammansättningen av ledamöter förändrats – från att ha varit i huvudsak akademiska företrädare till en majoritet av externa ledamöter.

Examensordningen styr i betydande utsträckning utbildningarna genom att definiera kunskaper, färdigheter och förmågor som utbildning på respektive nivå ska utveckla hos studenterna inom ett program eller ämne. Examensordningen är detaljerad, framför allt för yrkesutbildningarna, och kan relativt enkelt förändras genom regeringsbeslut.

Kraven på kontroll, utvärderingar och återrapportering har växt i omfång och komplexitet. Detta ökar den byråkratiska bördan inom lärosätena. Lärare, fors-

kare och lärosätena får i praktiken ett minskat handlingsutrymme genom ökade krav på uppföljning och kontroll.

Kapitel 8
Exempel på alternativa organisationsformer för lärosäten

Lärosätenas organisationsform utgör en viktig förutsättning för lärosätenas självbestämmande och institutionella autonomi. Frågan om organisationsform har behandlats av flera olika utredningar och vid olika tillfällen även varit föremål för regeringens intresse. Det mest omfattande förslaget på annan organisationsform utgörs av utredningen *Självständiga lärosäten* som presenterades i slutet av 2008. De föreslagna självständiga lärosätena skulle få rätten att ingå avtal både nationellt och internationellt. I den efterföljande remissrundan var merparten av lärosätena tveksamma till den nya organisationsformen och förslaget genomfördes inte.

Regeringen återkom 2013 med ett förslag som gick ut på att några universitet skulle kunna ombildas till en ny form av stiftelser – stiftelsehögskolor. Detta förslag möttes av mycket kritik och ledde inte till några förändringar.

I remissvaren på utredningen om självständiga lärosäten lyfte flera instanser fram att lärosätenas autonomi kunde öka inom ramen för en bibehållen myndighetsform. Detta ledde till en utredning 2015 som försökte identifiera lösningar för att uppnå detta. Inte heller denna rapport ledde till förändringar och ökat självbestämmande för lärosätena.

De nordiska grannländerna har alla på olika sätt ökat lärosätenas autonomi under de senaste 20 åren. I Finland och Danmark är lärosätena självständiga organisationer med egen rättskapacitet. I Norge är lärosätena identifierade som förvaltningsorgan med särskilda fullmakter och särställning men utan egen rättskapacitet.

Kapitel 9
Förslag som stärker den akademiska friheten

I detta kapitel sammanstrålar de tidiga kapitlens olika framställningar i konkreta förslag hur den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande kan öka i Sverige. De inledande grundläggande utgångspunkterna är att det inte går att särskilja lärares och forskares individuella frihet från lärosätenas autonomi, att en viss styrning från staten är legitim, att lärosätena har en skyldighet att

väga in det omgivande samhällets behov, att en viss kontroll och uppföljning är oundviklig samt att lärosätena själva har ett stort ansvar i att värna lärares och forskares frihet och inflytande.

Ändringar och förutsättningar behöver finnas på olika nivåer samtidigt. Lagar är grunden som lärosätenas verksamhet och villkor bygger på och lagen definierar lärosätenas relation till statsmakten. Inom lagen finns även bestämmelser som styr och definierar utnämningsmakten och organisationsformen. Förutsättningar inbegriper styrsystem, uppföljning och kontroll och innefattar inte minst resurstilldelningssystem och de ekonomiska villkoren. Kultur definierar relationerna inom lärosätet och mellan lärosätena och staten och avgör vilket klimat och nivå av tillit som råder.

Konkreta förslag och åtgärder gällande lagen:

- Att det i grundlagen (regeringsformen) som en allmän princip ska fastställas att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas.
- Att det i grundlagen ska framgå att den akademiska friheten omfattar såväl forskningen som den högre utbildningen samt lärosätenas rätt till autonomi och att detta ska skyddas enligt bestämmelser som meddelas i lag.
- Att det definieras och förtydligas i proposition att den akademiska friheten i högskolelagen även inkluderar institutionell autonomi.
- Att förändra examensordningen genom att försvåra ensidiga förändringar från regeringen, minska detaljstyrningen och öka lärosätenas inflytande.
- Öka lärosätenas inflytande över utseende av styrelseledamöter. Tydliggör att ledamöter även har ett ansvar för att den akademiska friheten värnas och främjas.
- Belysa och bedöma lämpligheten att styrelser inte har en akademiskt förankrad majoritet.
- Tydliggöra och stärka rektorernas roll i styrelserna.
- Tydliggöra och skydda kollegiala strukturer och det kollegiala inflytandet.
- Utreda och tillskapa en ny och anpassad offentligrättslig organisationsform för lärosätena.
- Alternativt att utreda hur lärosätena kan bli en särskild form av förvaltningsmyndighet med särskild grad av autonomi och tydliggöra en sådan modells fördelar över en ny offentligrättslig organisationsform.

Konkreta förslag och åtgärder gällande förutsättningar:

- Att regeringen tilldelar ett basanslag som är tillräckligt stort för att möta det ökade beroendet av externa bidrag.
- Att regeringen minskar sin detaljstyrning av särskilt utpekade utbildningssatsningar.
- Att regering och riksdag skapar ett samlat anslag för utbildning och forskning.
- Att regeringen intar en förstående och realistisk inställning till ackumulerat myndighetskapital.
- Att regeringen verkar för att minska återrapporteringskraven, uppföljningen och den externa kontrollen.
- Om en ny offentligrättslig organisationsform inte skapas behöver möjligheten till att skriva avtal med externa parter utvidgas genom särskilda undantag och generella bemyndiganden.

Konkreta förslag och åtgärder gällande kulturen:

- Att lärosätenas ledningar tar initiativ till och ansvar för att skapa en god och öppen kultur samt understödja strukturer som möjliggör kollegialt inflytande.
- Att regeringen arbetar vidare med förslag från STRUT, som hade som mål att skapa en dialogbaserad styrning.
- Att etablera fastlagda och transparanta rutiner och processer för hur nya utbildningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Att ytterligare utveckla fastlagda och transparanta rutiner och processer för hur nya forskningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Att regeringen genomför årliga seriösa dialoger med samtliga lärosäten.
- Att regeringen tillsammans med lärosätena utformar fler mötesplatser, liknande Forskningsberedningen, mellan ansvariga politiska företrädare och företrädare för lärosätena.

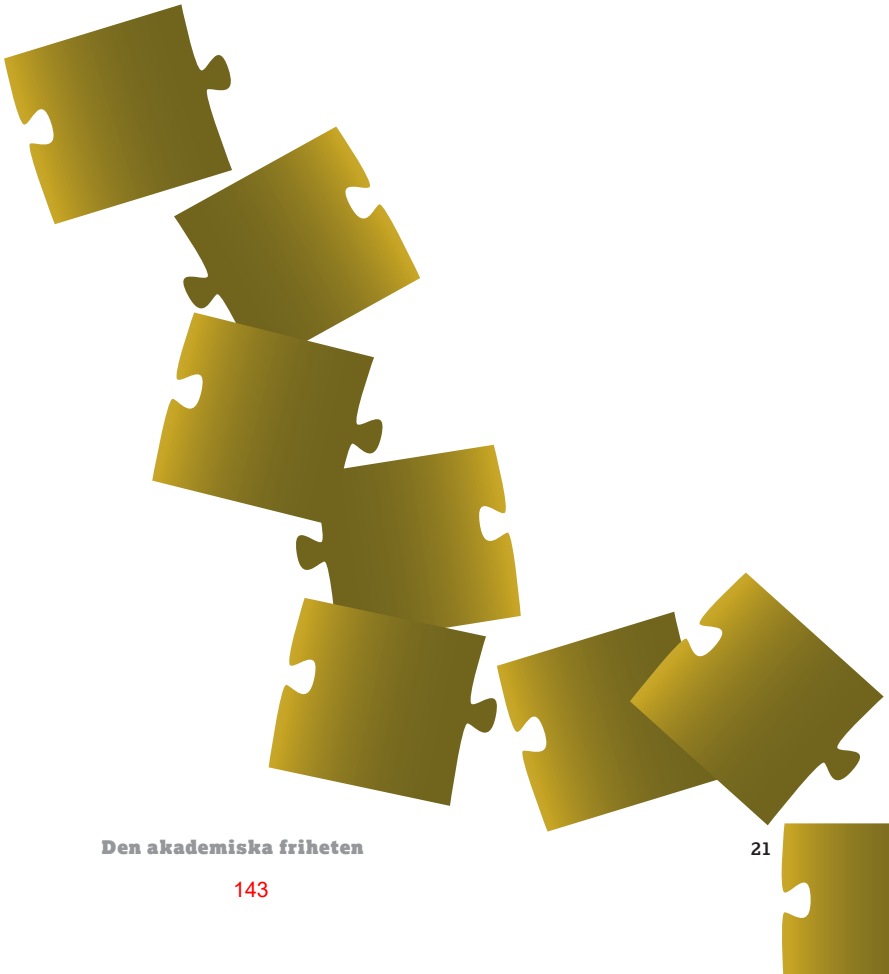
Avslutning

Vi lever i en orolig tid som plågas av krig och kris. Demokratin minskar, de grundläggande mänskliga rättigheterna urholkas och förenklingar och polarise-

ring präglar i ökad utsträckning diskussionsklimatet. De ökade hoten mot den akademiska friheten måste mötas. Att inte agera är att tillåta en fortsatt erodering av den akademiska friheten.

Regering och riksdag behöver agera för att skapa skydd och förutsättningar för den akademiska friheten. Flera av de åtgärder som presenteras i rapporten är lågt hängande frukter som kan genomföras utan nya medel och omfattande reformarbete. Inte minst behöver regeringen ta initiativ för att grundlagsskydda den akademiska friheten samt tillsätta en statlig utredning med uppdrag att lämna förslag som stärker den akademiska friheten.

Lärosätenas autonomi behöver bygga på lag och inte på regeringens välvilja och beskydd. Regeringen behöver tydliggöra att skrivningar i högskolelagen om akademisk frihet även inkluderar lärosätenas självbestämmande. Regeringen behöver skapa reella förutsättningarna för akademisk frihet genom anpassade system för resurstilldelning, uppföljning och utnämningsmakt. Samtidigt behöver lärosätena själva främja en kollegial kultur som ger inflytande och handlingsutrymme för lärare och forskare.



1

1. En historisk bakgrundsbeskrivning – medeltiden till 1960-talet

Universiteten är gamla organisationer med en historia som vindlar sig tillbaka till 1100- och 1200-talet. De tidiga universiteten skapade en definierad och sammanhållen enhet med målet att få en egen legal domän som kunde utfärda sina egna regler och själva utse sina företrädare. Möjligheten att själva kunna skapa normer för att identifiera, definiera och sprida kunskap var grundvalen för universiteten.

Under historiens gång har universiteten aldrig varit isolerade öar utan alltid beroende av det omgivande samhället. Det har ofta funnit spänningar och intressekonflikter mellan den regerande makten, kyrkan och universiteten. Statsmakten har varit intresserad av lojalitet och att studenterna fick användbar och efterfrågad kompetens och kyrkan har vaktat ”sanningen” och inom vilka ramar som kunskap kunde sökas och formuleras. Detta har lett till ständiga förhandlingar med maktens företrädare och till olika former av ramvillkor.

Universitetens tidigare utveckling

Redan under den tidiga medeltiden kom universiteten alltmer att styras från kyrkan och överheten. Under denna tid kom den akademiska friheten att bli mer begränsad. Under medeltiden var universiteten i Europa främst institutioner byggda på en religiös grund som undervisade i teologi, filosofi och rättsvetenskap. Under renässansen och upplysningstiden växte idéer om frihet, rationalitet och vetenskaplig upptäckt fram och universiteten började bli alltmer intellektuellt och vetenskapligt fria från yttre styrning. Under denna tidsepok bildade eller omskapade många europeiska länder sina respektive universitet och dessa kom att bli alltmer

oberoende från kyrkan. Även om universiteten utvecklas till mer fria institutioner för högre utbildning var undervisningen fortsatt baserad på traditionella ämnen och textinlärning. [2]

Det var i denna kontext som Wilhelm von Humboldt (1767–1835) började utveckla sin syn på universitetets roll och utformning. Grundtanken och utgångspunkten för Humboldt var *Lehrenfreiheit och Lernfreiheit* – frihet att förmedla kunskap och frihet att inhämta kunskap. Han ansåg att forskning var en integrerad del av undervisningen och att lärare och studenter tillsammans skulle arbeta för att upptäcka ny kunskap. Målet var en högre utbildning som bättre kunde möta samhällets behov och främja individens utveckling. Hans idéer om en utbildning där studenterna var aktiva, en mindre hierarkisk struktur och integrerad forskning och undervisning var radikala för sin tid. [3]

För Wilhelm von Humboldt var akademisk frihet en grundläggande princip inom högre utbildning. Han ansåg att universiteten skulle vara självstyrande och fria från statlig inblandning, så att lärare och studenter fritt kunde utforska idéer och tänka självständigt. Den akademiska friheten var nödvändig för att uppnå den högre utbildningens mål och bidra till samhällets framsteg. Denna syn på akademisk frihet var radikal för sin tid. Humboldts idéer om självstyrande universitet och akademisk frihet var en viktig faktor i utvecklingen av modern högre utbildning och har fortsatt vara en central princip inom lärosätenas verksamhet än idag. [4]

Grundtanken och utgångspunkten för Humboldt var *Lehrenfreiheit* och *Lernfreiheit* – frihet att förmedla kunskap och frihet att inhämta kunskap.

Sverige har på många sätt påverkats av den humboldtska idétraditionen. Men Sverige har även haft en nära koppling till den anglosaxiska världen. Den amerikanska universitetstraditionen växte fram i en annan miljö än den europeiska. I USA betraktades universiteten i betydande utsträckning som en del av civilsamhället där lärosäten inte var en del av staten som myndigheter. Flera av de tyngre universiteten är, och har varit, privaträttsliga inrättningar. Diskussionen om den akademiska friheten i USA har därav även haft inslag av vikten av frihet i förhållande till de privata intressen som äger och finansierar universiteten. [5]

---

2 *Fehrman 1984.*
3 *Bexell 2011.*
4 *För en djupare presentation av Wilhelm von Humboldt se Östling 2016.*
5 *Berggren 2012.*

Lärosätenas organisatoriska utveckling i Sverige

I Sverige grundades Uppsala universitet år 1477. År 1632 grundades Tartu universitet av den svenska kungen Gustav II Adolf. Kungliga akademin i Åbo grundades 1640 och Lunds universitet grundades år 1666, strax efter att Skåne blivit svenskt. År 1456 grundades Greifswalds universitet, som kom att falla under den svenska kronan från 1648. Dessa universitet skapades av kungen eller av kungamakten närstående personer samt kyrkan för att framför allt utbilda präster och tjänstemän i kronans tjänst. Rektor och professorerna utsågs i huvudsak av kungen. Universitetens möjlighet att själva utse sin rektor uppstod först under 1800-talet. [6]

Från 1830 började riksdagen tilldela universiteten ett årligt anslag. Uppbyggandet av en modern stat krävde en annan typ av universitet än de som utvecklats under senmedeltiden. Bakomliggande samhällskrafter för denna förändring var både frihetsidealet och nationalstatsbygget. 1864 infördes en studentexamen, efter avklarade studier vid läroverk, som gav behörighet till universiteten. Dessförinnan hade studenter valts ut och antagits av universiteten själva. Tillträdet till undervisningen blev fri för de som hade studentexamen, kunde betala och var män.

Uppsala och Lunds universitet hade egna regelverk och konstitutioner fram till 1852 då en gemensam stadga började gälla. Dessa regler fick en omfattande revidering i universitetsstatuterna från 1876. I och med 1876 års universitetsstatuter infördes ett system där rektorn valdes av konsistoriet i stället för att posten roterande bland professorerna i konsistoriet. Samtidigt infördes sakkunniguttlåtanden vid tillsättning av professorer. Genom revidering av statuterna 1916 tillkom portalparagrafen att både vetenskaplig utbildning och forskning ska vara universitetens uppgifter. [7]

Frihetsgraden för lärare/forskare var relativt stor vid denna tid, men universitetens institutionella autonomi var formellt sett svag. Staten bestämde de yttre formerna, anslog medel och anställde professorer, men lämnade i stor utsträckning innehållsmässig frihet till lärosätena själva. Bråkade de utsedda professorerna inte med kungen eller kyrkan kunde utbildningen och forskningen i praktiken bedrivas utan statlig inblandning. Staten kom att finansiera lärosätenas verksamhet i allt större utsträckning från mitten av 1800-talet och avkastningen

6 *För en djupare presentation av universitetens tidiga utveckling se t.ex. Degerblad & Hägglund 2001 och Hedmo i Wedlin & Pallas 2017.*

7 *Stycket och texterna nedan är en sammanfattning av sidorna 5 – 17 i Gribbe 2022.*

från arrenden och jordegendomar kom att spela en allt mindre roll. Vid början av 1920-talet finansierade statsanslag närmare 80 procent av kostnaderna för utbildningen och forskningen vid lärosätena. De privata högskolorna, som Högskolan i Göteborg och Stockholm, finansierades framför allt genom donationer och kommunala bidrag.

Efter andra världskriget utvecklades stegvis en ny syn på behovet av högre utbildning och forskning. Sverige gick snabbt från ett agrart samhälle till ett alltmer kunskapsintensivt industrisamhälle. Behovet av utbildad arbetskraft växte fort. Samtidigt behövdes alltmer forskning kopplad till industrins och försvarets behov, vilket inte minst ledde till ett uppsving för tekniskt orienterad forskning. Ett större reformarbete inleddes för universiteten, med start i universitetsutredningarna 1945 (U45).

Universitetens interna organisation

De tidiga universiteten var under lång tid kollegiala strukturer som utgick från kollegiala beslut. Den kollegiala ordningen fanns även vid många andra statliga ämbetsmannaverk. Men denna ordning började förändras för flertalet av ämbetsmannaverken under 1800-talet och ersattes alltmer med en enrådighetsstruktur, där myndighetschefen tog ett allt tydligare linjeansvar. Modellen hämtade inspiration från den privata bolagssektorn. Strukturen betraktades av statsmakten som effektiv och erbjöd ett tydligare ansvarsutkrävande. Inom lärosätena och domstolarna levde dock den kollegiala modellen till många delar kvar.

Valet att utse rektor kom genom 1876 års universitetsstatuter att genomföras i slutna val i kretsen av universitetens professorer och en rektor kunde även väljas om till flera perioder. Detta stärkte rollen som rektor. Universiteten hade två beslutande församlingar på central nivå – det större och det mindre akademiska konsistoriet, båda med rektor som ordförande. Det större konsistoriet omfattade alla professorer, men efter 1908 utsågs ledamöterna genom val. Det mindre konsistoriet bestod av rektorn och prorektorn samt några utvalda professorer. Det mindre konsistoriet ansvarade för universitetets löpande verksamhet medan det större konsistoriet beslutade i viktigare och principiella frågor. Denna ordning fanns kvar till 1960-talet. [8]

Fakulteterna utgjorde grundstrukturen för lärosätenas organisation och utgick från universitetens historiska och internationella ursprung. Dessa fakul-

8 *Ibid*

tetsorganisationer hade stort inflytande och ansvarade för både utbildning och forskning. Grundutbildningen utgjorde den organisatoriska utgångspunkten vid uppdelning av ämne och område. Lärartjänsterna placerades, efter beslut av regeringen, inom en definierad fakultet och ämnesområde. Fakulteterna fungerade som universitetens centrala organ och verkade genom kollegialt beslutsfattande. De leddes av en dekanus och prodekanus som valdes bland fakultetens professorer.

Uppbyggnaden av institutioner inleddes under senare delen av 1800-talet och tog fart på allvar vid tiden runt sekelskiftet. Denna utveckling drevs framför allt av en tilltagande vetenskaplig specialisering. Inom institutionerna ansvarade professorerna för utbildning och forskning. Under professorerna fanns det ofta andra kategorier av lärare, som docenter och assistenter. Hur institutionerna skulle organiseras och styras var länge oreglerat. Institutionsföreståndaren fick titeln prefekt genom 1956 års statuter, även om benämningen användes innan dess.

1964-års reform

1955 startade en universitetsutredning (U 55) som kom att lämna sju olika betänkanden. Bakgrunden till utredningen var en expanderande högskolesektor. Det sista betänkandet lämnades till regeringen 1963 och handlade om lärosätenas organisation och förvaltning (SOU 1963:9). I den efterföljande propositionen lämnade regeringen förslag som kom att påverka och förändra lärosätenas inre organisation (prop. 1964:50). Genom 1964 års reform skapades en enhetlig nationell ordning för institutionerna som organisationsform. Reformen innebar också att en ny central myndighet inrättades – universitetskanslerämbetet (UKÄ). Genom UKÄ ville regeringen skapa en central och sammanhållande organisation för framför allt utbyggnaden av den högre utbildningen. Regeringen konstaterade också att Regeringskansliet saknade egna resurser och expertis för att bereda komplexa förändringar kopplade till lärosätena.

Huvudsyftet med reformen 1964 var att skapa ett mer enhetligt universitetssystem. En del av denna process utgjordes av att ombilda de ickestatliga högskolorna i Göteborg och Stockholm till statliga universitet.

Huvudsyftet med reformen 1964 var att skapa ett mer enhetligt universitetssystem. En del av denna process utgjordes av att ombilda de icke-statliga hög-

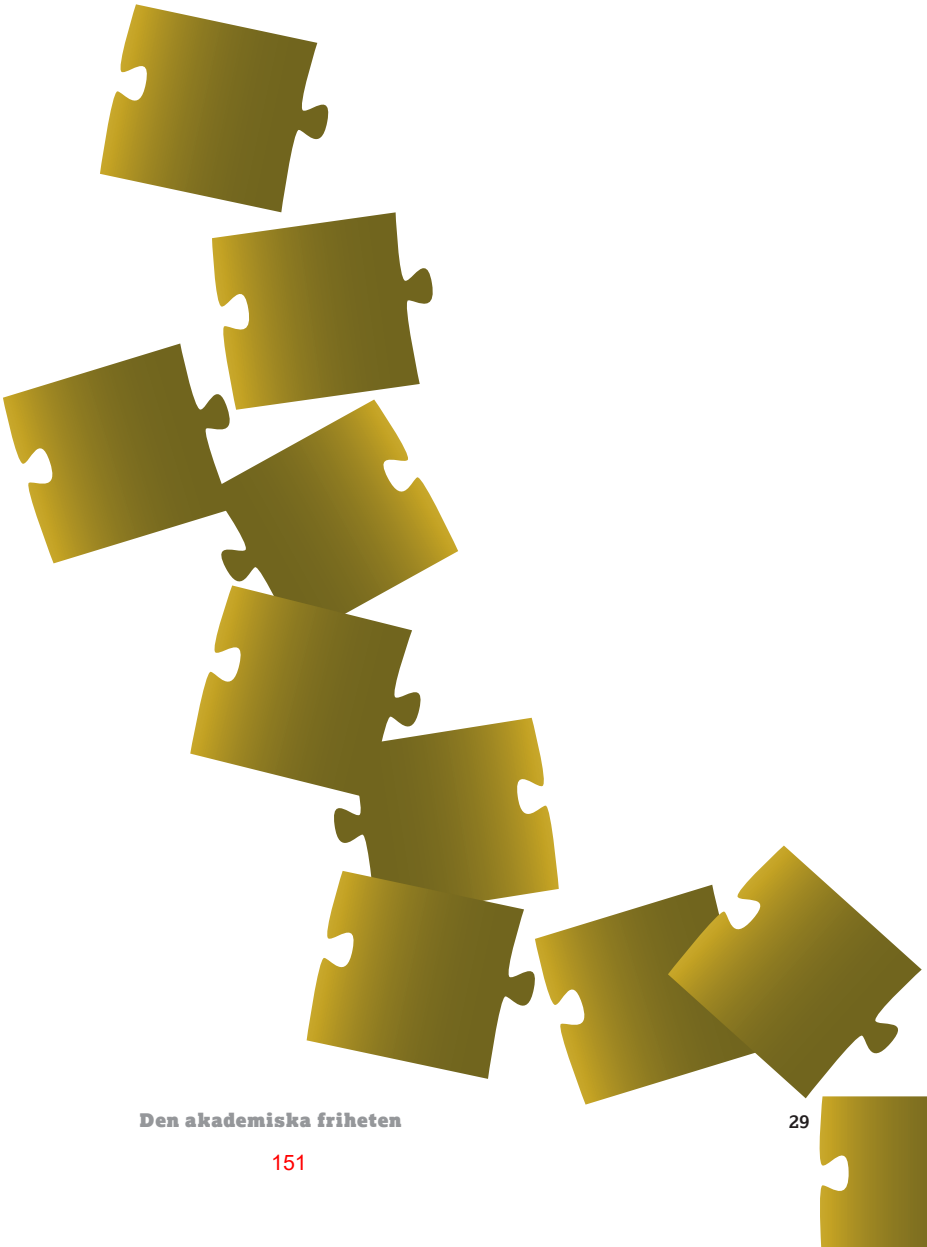
skolorna i Göteborg och Stockholm till statliga universitet.[9] Detta ombildande tycks inte ha väckt någon betydande diskussion om ökad statlig styrning och lärosätenas autonomi. Forskningens frihet lyftes dock fram som viktig. Samtidigt beskrevs en dualism mellan forskarens individuella frihet och samhällets behov av forskning. Regeringen menade att ”friheten bygger på förtroende från samhällets sida och måste motsvaras av forskarens ansvar” (prop. 1964:50, s 9). I statuterna från 1956 (2 § 1 mom.) fanns en formulering som funnits med sedan tidigare universitetsstatuter. Den formuleringen angav att ”universiteten står under Kunglig. Maj:ts beskydd och åtnjuter den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter som lagligen tillkommer dem”. Denna formulering togs bort utan någon egentlig motivering eller diskussion. Drätselnämnden vid universitetet i Uppsala såg dock borttagandet av paragrafen som negativt då den markerade universitetets frihet och självbestämmande men även för att paragrafen underlättade donatorers vilja att ge pengar. Det större konsistoriet i Uppsala var också kritiskt och menade att det fanns en ”genomgående tendens i utredningens förslag, nämligen att förvandla universiteten från en självstyrande korporation … till ett förvaltningsorgan” (prop. 1964:50, s 9).

….”universiteten står under Kunglig. Maj:ts beskydd och åtnjuter den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter som lagligen tillkommer dem”.
Denna formulering togs bort utan någon egentlig motivering eller diskussion.

I reformen från 1964 kvarstod fakulteterna som kollegiala organ med ansvar för utbildning och forskning men breddades till att även inkludera alla ordinarie lärare. Ett starkt kollegialt inflytande sågs som en garant för både den akademiska friheten och verksamhetens kvalitativa utveckling. Utbildningsnämnder skapades med uppgift att bereda utbildningsfrågor inför beslut i fakultetsnämnd. Institutionernas organisation blev enhetlig och fastslogs i det gemensamma regelverket. Institutionerna skulle ledas av en prefekt som skulle utses av konsistoriet. Det inrättades även institutionskollegier för att framför allt ge ett inflytande till lärare och studenter, samtidigt som prefekten även fick rätt att fatta egna beslut.

9 *Prop. 1953:122 och prop. 1959:106.*

Ett rektorsämbete tillkom som bestod av både rektorn och en ny funktion som förvaltningschef. Förvaltningschefen tillsattes av regeringen. Rektor skulle som tidigare väljas, men rösträtten till rektorsvalet breddades till att inkludera alla ordinarie lärare och inte bara professorerna. Det större och mindre konsistoriet ersattes av ett gemensamt konsistorium som leddes av rektor och där prorektor och dekaner ingick. Men även förvaltningschefen kom att ingå och därmed fanns för första gången en person utanför lärarkåren i den inre beslutskretsen.



2

2. Självbestämmande och kontroll – reformerna 1977 och 1993

Under 50- och 60-talet fanns en strävan efter enhetlighet och jämförbarhet i den statliga styrningen och den sociala ingenjörskonsten hade vind i seglet. Tydliga exempel på denna trend var införandet av den nioåriga grundskolan och den enhetliga gymnasieskolan. Målet var att få en sammanhållen och mer greppbar statsapparat och myndighetsstruktur. Denna strävan efter enhetlighet låg även till grund för förändringar i högskolesektorn under 1970-talet.

Jämsides med den övergripande enhetssträvan fanns även ett ökat fokus på demokratisering av beslutsprocesser och medinflytande. Ledningsstrukturen för institutionerna ändrades på försök i slutet av 1960-talet, på initiativ från UKÄ. Målet var att demokratisera institutionernas verksamhet genom att göra lärare och studenter mer involverade och ansvariga för beslut på institutionsnivå. Detta demokratiska projekt kom att under 1970-talet påverka den interna styrningen vid lärosätena och omfattade allt fler beslutsnivåer.

Fram till 1970-talet var de svenska universiteten på många sätt något av akademiska republiker som själva tillsatte sin styrelse och rektor, men de var lydrepubliker styrda av regeringen. Statens grepp ökade genom 1974 års regeringsform då universitet och högskolorna, i likhet med merpaten av alla andra statliga inrättningar, blev förvaltningsmyndigheter direkt under regeringen.

Reformen 1977

Det var under 1960- och 1970-talet som det moderna massuniversitetet tog form. Det fanns en bred internationell trend där utbildningssystemen i många länder expanderade kraftigt och snabbt. Denna utveckling ledde fram till ett behov av att reformera styrning, organisation och resurstilldelning i flertalet västerländ-

ska länder. Detta skedde även i Sverige. Sverige utmärkte sig i 1977-års reform på framför allt två sätt: Dels genom den breda högskoleorganisationen där all eftergymnasial utbildning inkluderades i begreppet högskola, dels att ingen uppdelning gjordes mellan traditionell utbildning och yrkesutbildning. Men Sverige drev även demokratiseringsprocessen inom lärosätenas beslutsprocesser längre än de flesta andra jämförbara länder. [10]

1977-års reform byggde på utredningar som började tillsättas 1968 (U 68) [11]. Utredningarna hade framför allt fokus på den högre utbildningens dimensionering och organisation. Utbildningen sågs som ett viktigt och kraftfullt medel för att påverka den långsiktiga samhällsutvecklingen. Regeringen ville därför demokratisera universiteten och högskolorna. Framför allt ville regeringen öppna upp den högre utbildningen för fler grupper och främja den sociala utjämningen. Samtidigt skulle arbetsmarknadens behov bli en tydligare utgångspunkt för upplägg och dimensionering i den högre utbildningen. De tidigare stora utredningarna som U 45 och U 55 hade befolkats av personer från universitetssektorn, men U 68 bestod i huvudsak av företrädare utanför akademin.

Framför allt ville regeringen öppna upp den högre utbildningen för fler grupper och främja den sociala utjämningen.

Förslagen i 1968 års högskoleutredning var radikala, genomgripande och omfattande och möttes av mycket kritik från lärosätena. På grund av kritiken och en ny regering 1973 tillsattes en parlamentarisk utredning med uppdrag att sy ihop en kompromiss. Förslagen som presenterades antogs först i en principproposition 1975 (prop. 1975:9) och därefter i en slutlig proposition 1977 (prop.1976/77:59) av riksdagen. Även om reformerna modifierades under denna resa utgick de i huvudsak från U 68:s ursprungliga förslag.

De ändringar som började gälla från 1977 innebar att universitetsfilialerna blev egna myndigheter och att fler nya högskolor byggdes upp runt om i landet. Ett antal eftergymnasiala yrkesutbildningar kom att införlivas i universiteten och högskolorna, där lärar- och socionomutbildningarna samt sjuksköterskeskolorna var de största. Anslaget började delas upp i ett till forskning och ett annat till utbildning och de nya högskolorna blev utan forskningsmedel. Den existerande fakultetsorganisationen överfördes inte till de nya lärosätena utan i stället infördes

10 Gribbe s 63 ff. För en beskrivning som fokuserar på den högre utbildningen se även Askling 2012.
11 Inom ramen för denna utredning presenterades flera olika betänkanden. Dessa sammanfattades i huvudbetänkandet Högskolan (SOU 1973:2).

utbildningsnämnder. En del av den direkta statliga styrningen rullades tillbaka genom 1977 års reform. Det uppstod en allt större administrativ frihet kopplad till budget och anställning. En ny enhetlig högskolelag började gälla den 1 juli 1977. Demokratiseringsförsöket, på initiativ från UKÄ, med nya och ökade samarbetsformer mellan akademisk personal, studenter och övriga medarbetare permanentades. [12] Universiteten och högskolornas styrelser fick företrädare för allmänintressen. De som fick skapa utrymme för dessa nya ledamöter var dekanerna, som förlorade sina givna platser i styrelsen. I reformen och lagen från 1977 angavs att en tredjedel av ledamöterna skulle vara externa ledamöter som företrädde allmänintresset. Studenterna och lärarrepresentanterna skulle utgöra var sin tredjedel. Rektor var fortsatt självklar ordförande. Övriga beslutande organisationer vid lärosätet, som fakultetsnämnder och institutionsstyrelser, formaliserades och utformades på ett liknande sätt.

Förändringarna genom 1977 års reform kom även att förändra hur rektorer tillsattes. Den tidigare ordningen hade varit att rektorer utsågs genom direkta val av lärosätets ordinarie lärare. Rektorerna var förtroendevalda och det fanns egentligen inte någon särskild tjänst som rektor. Den nya ordningen innebar att rektorer blev myndighetschefer efter beslut av regeringen. Styrelserna skulle lämna förslag på person till regeringen och styrelserna kunde använda valförsamlingar för att vaska fram kandidater. Dessa valförsamlingar genomgick samma förändringar som övriga beslutande organ och kom att bestå av både lärare och forskare, studenter och övriga anställda.

New Public Management

Det uppstod redan under 1950-talet en politisk vilja att styrsystem för samhällsområden och myndigheter borde vara mer enhetliga, förutsägbara och mätbara. Det bakomliggande målet var en modell som bättre avspeglade politiken och där statsmakten fick både en bättre överblick och styrmöjlighet. Denna tanke fick i Sverige en konkret manifestation i den statliga utredningen Programbudgetering (SOU 1967:11). Den grundläggande idén var att uppnå en plan och ett system som redovisade kostnader och prestationer för de olika verksamheterna i relation till angivna mål. Dessa tankar fick sedan sin konkretion för hela statsapparaten i propositionen Om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99). Genom denna proposition sjösatte regeringen principerna för en ny

12 IU 68 såg det som en parallell utveckling till den förvaltningsdemokrati, företagsdemokrati och allmänna demokratirörelse som fanns i övriga samhället.

budget- och styrprocess. Övergripande mål skulle anges och dessa skulle följas upp och utvärderas. Definierade ekonomiska ramar för varje myndighet skulle ges och gälla för en treårsperiod. En grundläggande utgångspunkt var att regeringens detaljstyrning skulle minska och myndigheternas ansvar och handlingsutrymme skulle öka. Men redan 1993 togs treårsbudgeteringen bort och ersattes av en årlig budget. Årsredovisningen kom därefter att bli ett centralt dokument för redovisning och uppföljning.

Dessa ändringar och styrsätt var inte unika för Sverige. Det fanns en stark internationell förändringsvind som blåste, som kommer att beskrivas närmare i kapitel 4. Bakgrunden var både att staten inte längre förmådde styra den kraftigt svällande statsapparaten samt att regeringen ville kunna försäkra sig om att man fick det man önskade. Målstyrning, uppföljning och kontroll (accountability) stod i centrum i åtskilliga länders reformarbete. Detta styrsätt kom att få samlingsnamnet New Public Management (NPM). Begreppet myntades ursprungligen av Christopher Hood (Hood 1991) för att beskriva och sammanfatta en rörelse i Storbritannien, men uttrycket blev snart allmängods.

Under 80-talet kom kostnadseffektiviteten alltmer i fokus. Samtidigt kom det inom universitets- och högskolesektorn även ett allt större politiskt intresse för att stimulera variation, profilering och mångfald. Det senare kopplades samman med målet att uppnå högre kvalitet i utbildning och forskning, att kunna hävda sig i en allt kraftigare internationell konkurrens, samverka med det omgivande samhället samt understödja den ekonomiska utvecklingen i landet.

Reformen 1993

Under andra halvan av 1980-talet bedrevs ett arbete på Regeringskansliet med målsättningen att göra styrningen och resurstilldelningen mer effektiv. Det primära målet för dessa resonemang och planer var inte ökad autonomi för myndigheterna utan ökad effektivitet och bättre utväxling av resurserna.[13] Reformen 1993 inom universitets- och högskolesektorn hade sin bakgrund i övergången till mål- och resultatstyrning inom hela statsförvaltningen. Denna reform innebar att statsmakternas detaljstyrning minskade. Resultatet blev att universitet och högskolor fick större möjligheter att själva besluta om framför allt antagning av studenter, studieorganisation, utbildningsutbud och anställning av lärare och forskare. En ny högskolelag och en ny högskoleförordning infördes.

---

13 Dahlqvist, Eriksson & Fritzell 2019.

Ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning infördes. Lärosätena fick fortsatt två anslag – ett till utbildning och ett till forskning. Hur medlen till grundutbildningen användes årligen skulle redovisas genom antalet helårsstudenter och helårsprestationer utifrån en s.k. prislappsmodell, där olika utbildningar var värda olika mycket i avräkning. Målet var att god kvalitet och goda prestationer skulle premieras medan det motsatta skulle leda till minskade anslag. Den externa kontrollen och kraven på återrapportering ökade påtagligt. De ändringar som 1993 års reform ledde till lever till sin grund fortfarande kvar för statliga lärosäten i rådande system för styrning och resurstilldelning.

Målet var att god kvalitet och goda prestationer skulle premieras medan det motsatta skulle leda till minskade anslag. Den externa kontrollen och kraven på återrapportering ökade påtagligt.

Utgångspunkten i 1993-års reform var att lärosätenas interna organisation i huvudsak skulle beslutas av universiteten och högskolorna själva. Den tidigare regleringen av styrelse och fakultet bestod medan institutionsnivån försvann från lag och förordning. Lärosätesledningarna, med rektor och dekaner i spetsen, fick inflytande över organisationen på institutionsnivå inom lärosätet. Att institutionsstyrelser inte längre krävdes innebar att prefektstyre infördes, framför allt vid högskolorna. Samtidigt behölls den statliga kontrollen över tillsättning av rektor och styrelseledamöter. Utbildningsnämnderna försvann från den centrala regleringen och utbildningsfrågorna kunde flyttas till fakultetsnämnden. Högskolor utan forskningsmedel saknade en angiven fakultetsstruktur.

Styrelsen fick en starkare ställning och det angavs i lagen att denna skulle ha insyn i lärosätets alla angelägenheter och ansvara för den långsiktiga planeringen. Rektor fortsatte att fungera som ordförande i styrelsen. Regeringen beslutar inte längre om att utse förvaltningschefen och rektorsämbetet försvann som beslutande organ. Reformen 1993 innebar också att regeringen upphörde med att inrätta och tillsätta professurer. Samtidigt upphörde fullmaktsprofessurerna och i stället infördes ett förstärkt anställningsskydd i högskolelagen [14].

I budgetpropositionen 1992/93 (prop. 1992/93:100) lyftes ökad frihet fram som viktigt och centralt för att kunna möta framtida utmaningar och ökad internationell konkurrens. Ansvarig minister Per Unckel framhöll att han hade två väsent-

14 Detta särskilda skydd togs bort 1999 och därefter omfattades professorerna av de allmänna reglerna för anställningsskydd.

liga motiv för att frigöra universitet och högskolor. Det första var kvalitet och att avancerad kunskapsutveckling fordrar frihet, oberoende och konkurrens. Det andra motivet var principiellt. Ett samhälle som värnar mångfalden och som inser riskerna med en allomfattande statsmakt måste skydda de kritiska motvikterna i samhället – dit hör universiteten och högskolorna.

Samtidigt som det nya systemet 1993 sjösattes och anpassades till universitet och högskolesektorn genomfördes en omvandling av två statliga lärosäten till privaträttsliga stiftelser (prop. 1991/92:36). Från 1994 övergick Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping till att bli stiftelser och aktiebolag. Skälen som regeringen såg för ombildningen var möjligheten att uppnå en tydligare profilering, förbättrade samarbetsformer med näringslivet och det omgivande samhället, förutsättningar för bättre internationella samarbeten samt fungera som en inspirationskälla för andra lärosäten som blev kvar som statliga förvaltningsmyndigheter (prop. 1992/93:171).

Det kan vara värt att notera att i förarbetena till högskolelagen (prop. 1992/93:1 s 25) angavs att ett högskoleväsen som har staten som huvudman, från en strikt konstitutionell synpunkt, inte kräver någon reglering i lag. De flesta myndigheter har ingen egen lag. Med då de statliga universitetens och högskolornas betydelse för landet är stort borde dock, enligt förarbetena, de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen och att detta enklast och tydligast skedde i form av en lag, högskolelagen. Samtidigt var grundinställningen att universitet och högskolor skulle ges så stor självständighet som möjligt. Regleringen i lag och förordning borde därav begränsas till dels de för utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete specifika målen, dels de organisatoriska bestämmelser som behövs för att garantera rättssäkerheten för enskilda och kvaliteten i verksamheten, dels fastlägga principerna för ledningsansvaret. Högskolelagen från 1993 kom dock att bli betydligt mer omfattande än så.

Efter 1993 års reform

Reformen 1993 sammanföll med en kraftig utbyggnad av grundutbildningen och antalet studenter fördubblades från 1990 till 2004. Sedan 1990-talet har forskningsråden och de externa bidragsgivarna växt och blivit fler. Delar av det ekonomiska ansvaret för forskningen vid framför allt universiteten har därefter förflyttats till externa aktörer. Denna kombination – ett större utbildningsupp-

drag, mer externa bidrag och en ökad kontroll – stöpte i grunden om förutsättningarna för landets lärosäten.

Principer för pris- och löneomräkning (PLO) av myndigheternas anslag presenterades inför budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:100). Enligt detta system räknar Finansdepartementet, inför varje nytt budgetår, upp ramarna från föregående år som kompensation för prisförändringar i omvärlden. Denna pris- och löneomräkning är startpunkten i budgetprocessen och sker med en automatisk beräkning. Redan året därpå, dvs. inför budgetåret 1994/95, infördes principen om produktivitetsavdrag vid beräkning av PLO (prop. 1993/94:100). Detta produktivitetsavdrag innebär att PLO:n blir något lägre varje år som ett effektivitetsbeting. Detta avdrag ska återspegla produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. Utbildningsverksamheten inom yrkeshögskolan undantogs dock från detta produktivitetsavdrag och något produktivitetsavdrag tillämpas inte för yrkeshögskolans anslag.

Regeringen beslöt i december 1993 att tillkalla en utredare för att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform. Utredningen tog arbetsnamnet RUT-93 (SOU 1996:21). Utredningen hade över lag svårt att dra några egentliga slutsatser om reformens effekter då det gått allt för kort tid sedan införandet. Utredningens samlade bedömning var att förändringarna gentemot det tidigare systemet inte var så stora som det framställdes och att friheten för lärosätena långt ifrån var så betydande som beskrivits av regeringen. Utredningen konstaterade att reformen lett till att universitetens och högskolornas organisation blivit en blandning av två ledningsprinciper, den kollegiala och en mer ”managementinriktad” och att reformen har lett till ”att såväl statsmakternas som myndigheternas ansvar och roller i praktiken blivit oklarare” (SOU 1996:21, s 100). Utredningen konstaterade också att lärosätena som organisationer skiljer sig från vad som traditionellt förknippas med myndigheter och menade att det var ”motiverat med en egen offentligrättslig form för de statliga universiteten och högskolorna” (ibid, s 110).

3

3. Autonomireform, ambivalens och ny lag – 2000 till nutid

En ny socialdemokratisk regering tillträdde hösten 1994, men reformen från 1993 påverkades i liten omfattning av regeringsskiftet. En av regeringens första åtgärder var att ge ett tilläggsdirektiv till utredningen RUT-93, utredningen med uppdrag att utvärdera 1993 års reform, om att lämna förslag till ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153, delbetänkande) och därefter instiftades Högskoleverket av regeringen (prop. 1994/95:165).

Utredningen RUT-93 hade lyft fram att universiteten och högskolornas verksamheter och uppdrag på många sätt skiljer sig från traditionella myndigheter. Utredningen menade därför att de statliga lärosätena borde få en egen offentligrättslig form. I propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) svarade regeringen på detta genom att skriva: ”Staten skall garantera forskningens och undervisningens frihet och god kvalitet i verksamheten, upprätthålla rättssäkerheten samt främja inflytande och insyn. Lärosätena har därmed möjlighet att i sin verksamhet vara oberoende av externa intressenter. Detta är ett grundläggande argument för att universitet och högskolor även fortsättningsvis skall betraktas som statliga myndigheter.” (s 16) Att staten själv ska vara garanten för lärosätenas frihet och oberoende är dock en paradoxal utgångspunkt som går på tvärs med vad institutionell autonomi egentligen är.

Utredningen menade därför att de statliga lärosätena borde få en egen offentligrättslig form.

Högskolelagen förändrades utifrån förslag i denna proposition så att rektor inte längre var ordförande för styrelsen. I stället skulle regeringen utse en person som inte var anställd vid lärosätet som ordförande. Det lyftes även fram att politiska företrädare borde ingå i styrelser för att öka möjligheterna till politisk dialog. Regeringen utsåg sju ledamöter samt ordförande, tre utsågs som lärarrepresentanter av lärosätet självt och tre studentrepresentanter utsågs av studenterna.

Alliansregeringen och autonomireformen

När alliansregeringen tillträdde 2006 fanns en uttalad ambition att lärosätenas autonomi skulle öka. Endast ett par månader efter att den nya regeringen installerat sig hade Utbildningsdepartementet en proposition klar, Frihet att välja - ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses (prop. 2006/07:43). Detta var anmärknings snabbt och signalerade ett stort intresse för frågan. Huvudsyftet med propositionen var att avpolitisera universitets- och högskolestyrelserna och öka lärosätenas inflytande över vilka som skulle ingå i lärosätets högsta beslutande organ. Förändringarna innebar att ordföranden inte behövde vara extern utan kunde utgöras av rektor, att regeringen inte behövde utse majoriteten av ledamöterna, ledamöter skulle inte sitta på något politiskt mandat och lärosätena skulle föreslå lämpliga ledamöter. Samtidigt skulle regeringen fortsätta fatta det formella beslutet om externa ledamöter och anställning av rektor.

Den så kallade autonomiutredningen tillsattes och leddes av professor Daniel Tarschys. I direktivet till utredningen skrev regeringen om vikten av att den politiska styrningen minskade och att lärosätenas självbestämmande ökade samtidigt som det underströks att staten har intresse av att tillförsäkra att viktiga intressen för staten tillgodoses (dir. 2007:158). Betänkandet Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) lämnades 2008 till regeringen. Huvudförslaget var att lärosätena skulle upphöra att vara statliga förvaltningsmyndigheter och i stället bli en ny form av offentligrättslig organisation med egen rättskapacitet, så kallade självständiga lärosäten. Detta förslag kommer att presenteras närmare i kapitel 8.

Huvudsyftet med propositionen var att avpolitisera universitets- och högskolestyrelserna och öka lärosätenas inflytande över vilka som skulle ingå i lärosätets högsta beslutande organ.

Propositionen som följde efter autonomiutredningen kom att benämnas som

autonomipropositionen, En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149). Autonomiutredningens huvudförslag om en ny offentligrättslig organisationsform för universitet och högskolor genomfördes inte. Skälet var både ett relativt svalt intresse från remissinstanserna och en negativ inställning från finansdepartementet. I propositionen lämnade regeringen i stället förslag i syfte att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den rådande myndighetsformen. Lärosätenas interna organisationsform avreglerades ytterligare genom att fakultetsnämnderna togs bort från lag och förordning. Det är intressant att notera att autonomiutredningen inte föreslog detta utan menade att den kollegiala beslutsstrukturen som fakultetsnämnderna utgjorde var viktig och borde finnas kvar.

Regleringen kopplad till anställning minskade utifrån förslag i propositionen genom att endast professorer och lektorer reglerades i förordningen, övriga kategorier fick lärosätena själva råda över. Rätten till befordran försvann i förordningen och i stället var även detta något lärosätena själva skulle bestämma om. En viss återreglering skedde dock redan 2012 genom att biträdande lektorer lyftes in som en tidsbegränsad anställningsform.

Det uppstod snart en diskussion om det verkligen var lämpligt att universitetens och högskolornas styrelser själva föreslog vilka nya ledamöter och ordförande som regeringen skulle utse. Detta riskerade att bli en jävsliknande rundgång. I propositionen Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m. (prop. 2011/12:133) föreslogs därför att en nomineringsgrupp skulle utses, där en person föreslogs av lärosätet och den andra utgjordes av landshövdingen i det län lärosätet låg. När propositionen behandlades av riksdagen menade riksdagen att det även borde ingå en student i nomineringsgruppen. Utifrån förslag i denna proposition blev även de externa ledamöterna åter i majoritet i lärosätenas styrelser.

Riksdagens utbildningsutskott genomförde ett uppföljningsprojekt mellan 2013 och 2015 som belyste hur autonomireformen föll ut [15]. Sammanfattningsvis konstaterades att effekterna inte blivit så stora, men att rektorerna och ledningarna fått mer makt medan autonomins effekter hade varit mindre längre ner i organisationerna. Rektorerna intervjuades i en av delstudierna och de konstaterade att den ökande övervakningen och uppföljningen hade försvagat det möjliga utrymmet för lärosätenas och ledningarnas handlingsfrihet.

---

15 Uppdraget genomfördes av en grupp forskare vid Aarhus universitet som presenterade sina resultat i fyra olika delredovisningar samt en sammanfattande huvudrapport (2014/15:RFR5).

Regeringen återkom ett par år efter autonomipropositionen med ett förslag i departementspromemoria Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49). I promemorian föreslogs att en ny stiftelseform, benämnd högskolestiftelse, skulle införas i stiftelselagen och att några större universitet därefter kunde omvandlas till denna stiftelseform. Förslaget mötte mycket kritik och ledde inte till någon förändring. Detta förslag presenteras närmare i kapitel 8.

Ny regering och STRUT-utredningen

Regeringens intresse för att driva autonomifrågor avtog när en ny regering tillträdde efter Alliansens åtta år. Framför allt tystnade diskussionen kring den institutionella autonomin för lärosätena.

I maj 2014 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera ledarskap och ledningsfunktioner vid universitet och högskolor (dir. 2014:70). Utredningen antog namnet Ledningsutredningen. Genom ett tilläggsdirektiv från den nytillträdda regeringen i april 2015 fick utredaren ett uppdrag att föreslå alternativ till hur ordförande och ledamöter i en högskolas styrelse kunde utses av regeringen (dir.2015:44). I propositionen Styrelser för universitet och högskolor – ledamöternas tillsättning och ansvar (prop. 2015/16:131) föreslogs förändringar i högskolelagen som innebar att lärare och studenter i stället för att vara representerade i styrelsen fick rätt att utse ledamöter i styrelsen. Styrelsens ordförande och de ledamöter som utsågs av regeringen skulle enligt propositionen fortsättningsvis även lämnas av två nomineringspersoner, men den ena av dessa skulle inte per automatik vara landshövdingen utan väljas ut av regeringen.

Frågan om autonomi levde dock kvar i sektorn. Flera olika utredningar genomfördes inte minst av SUHF. Exempel på rapporter är: Ökad självständighet (Alling 2014), Några frågor om akademins autonomi (Casson 2018), Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform (Karlsson & A Casson 2019) samt En examensordning i lärosätenas regi (2021). Ett annat exempel var rapporten Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten av Sten Heckscher 2015. Den senare rapporten propagerade för ökad autonomi för lärosätena inom bibehållen ram som förvaltningsmyndighet och presenteras närmare i kapitel 8.

Den akademiska friheten lyftes fram som viktig i direktivet till utredningen En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). Denna utredning kom att gå under betäckningen STRUT. STRUT-utredningen

menade att vissa normer behövde förstärkas i högskolelagen och att det behövdes vissa tillägg i högskolelagen. Utgångspunkten var att det i lagen behövde markeras:

- Att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället,
- lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning,
- lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning, och
- att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

STRUT-utredningen tog inte ställning till den organisatoriska och institutionella friheten när de föreslog att akademisk frihet borde skrivas in i högskolelagen. Utredningen kopplade samman begreppet akademisk frihet med framför allt den individuella friheten för lärare och forskare. Utredningen menade att det inte låg i deras uppdrag att behandla frågan om lärosätenas associationsform. Samtidigt såg de den institutionella autonomin som en nödvändig förutsättning för den akademiska friheten.

Utredningen lyfte fram att det fanns ett behov av att särskilt markera utbildningens frihet. Utbildningen måste ha det fria kunskapssökandet som grund även om den enskilda lärarens frihet att utforma och genomföra utbildning är mer begränsad än forskningens frihet. Utredningen kopplade inte minst samman utbildningens frihet med lärarnas rätt att även bedriva utbildningar som kan uppfattas av vissa personer och sammanslutningar stå i strid med deras åsikter eller värderingar.

...den akademiska friheten är en förutsättning för att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag med kvalitet och trovärdighet och därmed leva upp till de höga krav som samhället ställer.

I den efterföljande forskningspolitiska propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) lyfte regeringen fram att den akademiska friheten är en förutsättning för att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag med kvalitet och trovärdighet och därmed leva upp till de höga krav som samhället ställer. Den akademiska friheten, menade regeringen, utgår från lärosätenas roll som självständiga och kritiskt reflekterande krafter i sam-

hället. Det fria och oberoende sökandet efter ny kunskap vid lärosätena var en förutsättning för samhällets tillgång på faktabaserad kunskap. Den akademiska friheten understödjer och utvecklar samhällets arbete med öppenhet, demokrati och grundläggande mänskliga rättigheter. Utifrån förslag i propositionen fick högskolelagen följande tillägg: ”I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas” (1 kap 6 §). Propositionen och lagen pekar ut lärosätenas ansvar, men definierade inte hur regeringsmakten kan främja och skydda den akademiska friheten. Den institutionella autonomin exkluderades därmed från principen om akademisk frihet.

I propositionen ansåg inte regeringen att den generella principbestämmelsen behövde kompletteras med specifika principer för utbildningens frihet på samma sätt som för forskningens frihet. Samtidigt såg regeringen vikten av att på ett principiellt plan markera att den akademiska friheten behöver främjas och värnas i båda verksamheterna. För utbildningens del innebär det till exempel att undervisning och andra lärandesituationer ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer och perspektiv kan brytas mot varandra och oväntade, även kontroversiella, resultat lyftas fram.

Regeringen resonerade i propositionen om den akademiska friheten borde skrivas in i grundlagen. Regeringen menade att det fanns ”starka argument för att den akademiska friheten är så betydelsefull att en bestämmelse om denna frihet på grundlagsnivå kan vara motiverad” (ibid, s 129). Men regeringen landade i att en grundlagsändring tar tid och kräver en mycket bred parlamentarisk förankring. Regeringen såg det som angeläget att ett lagskydd om akademisk frihet kom på plats så snart som möjligt.

En ny regering tillträder

Den nytillträdda regeringens regeringsförklaring från 2022 var till en betydande del en spegling och sammanfattning av Tidöavtalet. I regeringsförklaringen angavs att universiteten bidrar till samhällsutvecklingen och näringslivets konkurrenskraft och att bildningsbegreppet är viktigt. Vidare angavs att universitet och högskolor ska styras mer utifrån principer av utbildningskvalitet och vetenskaplig excellens, än av rena volymmål samt att vetenskap och forskning ska stå fri från politisk styrning.

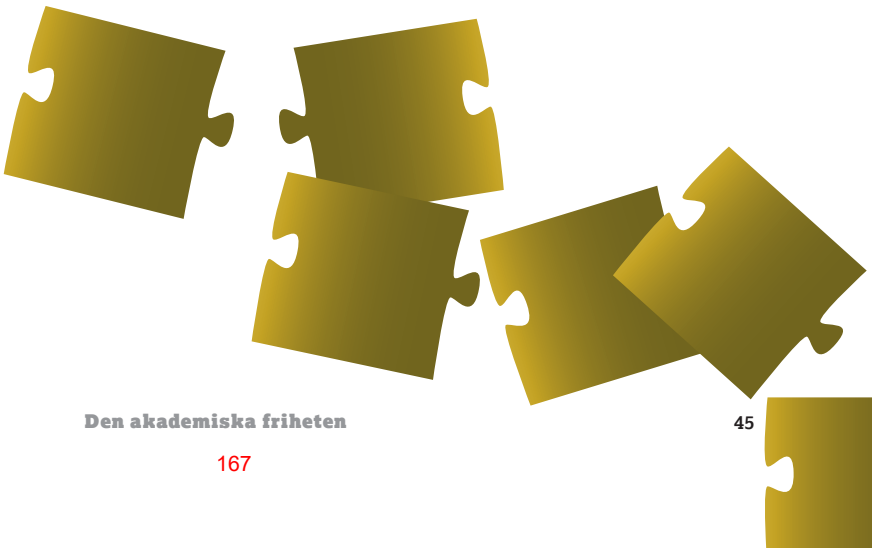
Även denna regering uppvisar en något ambivalent inställning till autonomi kontra regeringens vilja att styra lärosätenas verksamheter. I Tidöavtalet angavs att socionomutbildningen ska ändras så att kriminalitet bland ungdomar blir

ett obligatoriskt utbildningsmoment. Samtidigt skrev regeringen i budgetpropositionen för 2023 att den akademiska friheten ska främjas och värnas och att ”lärare och forskares självbestämmande över den egna forskningen och undervisningen ska garanteras” (prop. 2022/23:1, s 127).

Regeringen har givit UKÄ ett uppdrag (genom regleringsbrevet) att göra fallstudier i syfte att ge en fördjupad förståelse för universitets och högskolors arbete med att främja och värna akademisk frihet i enlighet med högskolelagen. UKÄ ska göra en sammanställning av lärosätenas arbete, ta fram en sammanfattande nationell bild samt göra en internationell utblick. Uppdraget om fallstudier ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 februari 2024. Resten av uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2024.

Regeringen beslutade i april 2023 om förordnande av ordförande och andra externa ledamöter i styrelserna för statliga universitet och högskolor inom Utbildningsdepartementets område för perioden 1 maj 2023 till den 30 september 2024. Detta innebar att regeringens beslut kom att korta mandatperioderna för de externa ledamöterna från tre år till 17 månader. Skälet som angavs av ansvarig minister var ett ökat och förändrat behov av kompetens kopplat till säkerhetsfrågor i styrelserna. SUHF och samtliga rektorer reagerade kraftfullt och med bestörtning på beslutet. Beslutet tolkades som ett misstroende mot de nuvarande styrelsernas kompetens och den rådande processen att utse dessa. SUHF och rektorerna menade att beslutet riskerade att utgöra ett hot mot lärosätenas självständighet genom att peka ut vilka kompetenser som ska ingå i styrelserna.

Utbildningsminister Mats Persson har på olika sätt och i olika sammanhang uttryck sitt stöd för vikten av akademisk frihet och lärosätenas autonomi. Hur ansvarig minister avser att driva dessa frågor och understödja och säkerställa lärosätenas akademiska frihet och lärosätenas institutionella autonomi återstår att se.



4

4. Internationell utblick med fokus på EU

Sedan 1800-talet har lärosäten i sina respektive länder varit en viktig del i uppbyggandet av sin statsapparat och den nationella identiteten, men dessa har samtidigt rört sig fritt över gränser och landområden. Lärosätenas enskilt största styrka har varit just att de är en del av ett globalt samfund som gemensamt delat och diskuterat frågeställningar, teorier och resultat. Detta har inneburit att lärosäten har haft öppen tillgång till en mycket stor kunskapspool, vilket i sin tur gynnat de olika länderna som lärosätena haft sin hemvist i.

Efter andra världskriget har alla länder i västvärlden skapat olika former av sammanhållna system för den högre utbildningen och forskningen. Dessa övergripande styrsystem har kommit att i allt större utsträckning drivas av förväntningar som går utöver själva utbildandet och forskandet och har blivit alltmer sammankopplat med statsmakternas politiska ambitioner. Statsmakternas ambitioner styrs å sin sida i huvudsak av mer kortsiktiga politiska och ekonomiska behov och samhällsvinster.

Samtidigt som lärosätenas verksamheter blivit allt viktigare för politiken och samhällets utveckling har en diskussion om akademisk frihet och lärosätenas självbestämmande blivit alltmer framträdande. Dessa två trender hänger ihop. Åtskilliga resolutioner, deklarationer och ställningstaganden om den akademiska friheten har producerats under den senaste 40 åren. Samtidigt har även olika former av hot mot den akademiska friheten ökat i världen.

Den akademiska friheten börjar kodifieras

Kodifieringen av den akademiska friheten tog sin början då högre utbildning och forskning fortfarande var en relativt liten, exklusiv och självständig sektor.

Ett stigande politiskt intresse för tillämpad forskning och högre utbildning vaknade upp i västvärlden under 1950-talet och framåt. Föreställningar om vad akademisk frihet är har inte sällan sina rötter i denna tid, samtidigt som lärosätenas organisation, uppdrag och roll i samhället till betydande delar har förändrats. [16]

Under dessa decennier har den akademiska friheten utvecklats från att ha varit en relativt abstrakt norm till att i många länder bli en juridiskt erkänd och skyddad frihet. Det ska dock kommas ihåg att demokratiseringsprocessen inte skedde för de europeiska länder inom östblocket förrän i ett senare skede. Central- och Östeuropa har sedan 1980-talet genomgått mycket stora förändringar. Muren föll, Sovjetunionen upplöstes och flera östeuropeiska länder anslöt sig till EU. I dessa länder har lärosätena i snabb takt kommit att ses som en viktig del i uppbyggandet av nya ekonomiska förutsättningar.

Ökad samhällsrelevans leder till ökad styrning

Under 1960- och 70-talet växte omfånget för utbildningarna vid Europas lärosäten mycket snabbt. Samtidigt utvecklades en alltmer teknikdriven affärssektor och industri. Nya tekniska uppfinningar skapade nya kunskapsintensiva företag och ett nytt konsumtionsmönster. Universitet- och högskolesektorn svällde samtidigt som lärosätenas verksamheter blev allt viktigare för politiska reformer och den ekonomiska tillväxten. Detta ledde i sin tur till både mer pengar och mer styrning. Arbete för att likrikta och systematisera den statliga styrningen av statsapparaten ledde till nya styrsystem och nya lagar. Dessa styrsystem tog inte sällan inspiration från företagsvärlden och harmoniserades med andra liknande verksamheter inom staternas intressesfär. Denna reformering av styrningen kom även att innebära att universiteten och högskolorna runt om i Europa i allt större utsträckning inkluderades i övrig statsförvaltning.

Samverkansuppgiften med företag och det omgivande samhället blev mer central. Detta ledde till skapandet av nya styrningssystem som antogs uppnår bättre effektivitet i beslutsfattandet. Ett verktyg för att uppnå detta som flera europeiska länder har använt, men dock inte alla, har varit tillsättandet av externa styrelseledamöter. Denna utveckling kan innebära en ökad extern styrning och ett minskat internt självstyre för lärosätena. [17]

---

16 Maassen m fl 2023
17 EUA, The scorecard 2023.

Den alltmer strukturella synen på lärosätena kom att leda till en viss frikoppling av den institutionella autonomin för lärosätena från den mer individuella friheten för lärare och forskare. Den politiska diskussionen kring den akademiska friheten kom att i ökad utsträckning fokusera på lärosätenas övergripande relation till statsmakterna, alltså den institutionella autonomin, medan den individuella friheten hamnade i skuggan. [18] Under 1990-talet fick även universitetsrektorer inom många europeiska länder generellt sett större makt medan inflytandet för lärarna och forskarna upplevdes minska. Lärosätenas autonomi kom därmed att alltmer ses som en fråga om utrymme för lärosätenas ledningar och inte som hela den akademiska gemenskapens egendom och ansvar. [19]

Framväxten av deklarationer, resolutioner och ställningstaganden

Strax efter andra världskriget antog FN grundläggande principer om mänskliga rättigheter och i dessa fanns rätten till utbildning och friheten att uttrycka åsikter. Det är framför allt vid 1980-talets slut som ett växande antal organisationer började artikulera och propagera för den akademiska friheten och ett större antal kommunikéer, rekommendationer och ställningstaganden såg dagens ljus.

Magna Charta Universitatum är en internationell stadga som antogs av europeiska universitetsrektorer vid en ceremoni i Bologna den 18 september 1988. Magna Charta Universitatum är ett tvåsidigt dokument som innehåller principer och värderingar som utgör grunden för lärosäten, som akademisk frihet, autonomi och samhällsansvar. Magna Charta Universitatum fastställer universitetens självständighet i att bedriva forskning och undervisning utan politisk inblandning och förpliktigar dessa att sträva efter att upprätthålla högsta akademiska standarder. Stadgan har sedan dess fått bred acceptans och har undertecknats av närmare 1 000 lärosäten från hela världen.

Magna Charta Universitatum fastställer universitetens självständighet att bedriva forskning och undervisning utan politisk inblandning.

År 2020 utfärdade Magna Charta Observatory, en organisation som grundades 1998 för att övervaka och främja efterlevnaden av stadgan, en ny version

18 *Karran m fl 2017.*
19 *Maassen 2023.*

som innefattar viktiga utmaningar för högre utbildning i dagens samhälle, inklusive hållbarhet, jämlikhet, social rättvisa och digitalisering. Den nya versionen betonar även vikten av att stärka samarbetet mellan universitet och samhället i stort, särskilt när det gäller att lösa globala samhällsutmaningar som klimatförändringar och hälsokriser. Målet med Magna Charta Universitatum, både den ursprungliga och den uppdaterade versionen, är att främja en kultur av akademisk frihet, självständighet och samhällsansvar i hela världen och att stödja lärosätens roll som drivkraft för demokratisk, social och ekonomisk utveckling.

Den akademiska friheten har under de senaste 20 åren blivit en alltmer central politisk fråga för Europeiska kommissionen och Europaparlamentet.

I november 1997 antog Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) resolutionen Recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel. I denna resolution finns ett antal punkter, framför allt 17 – 21, som berör den akademiska friheten. I punkten 18 lyfts det fram att autonomi för lärosätena utgör en förutsättning för den akademiska friheten och är ett nödvändigt villkor för att universitetslärare ska kunna fullgöra sina uppgifter. I punkten 19 anges att UNESCO:s medlemsstater är skyldiga att skydda lärosäten från hot mot deras självständighet.[20]

Den akademiska friheten har under de senaste 20 åren blivit en alltmer central politisk fråga för Europeiska kommissionen och Europaparlamentet. Inom de europeiska samarbetsprojekten, som det europeiska området för högre utbildning (EHEA) och det europeiska forskningsområdet (ERA), har den akademisk frihet och lärosätenas autonomi i ökad utsträckning hamnat i fokus.

Europaparlamentet består av ledamöter som är valda från medlemsländerna. Parlamentets huvudsakliga uppgift är att lagstifta och att fastställa EU:s budget tillsammans med Europeiska unionens råd. Europarådet har som huvudsakligt syfte att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen i Europa. Europarådets ministerkommitté är rådets beslutsfattande organ som består av medlemsstaternas utrikesministrar. Europarådet har ingen lagstiftande makt, men dess rekommendationer har ofta stor påverkan inom EU och på medlemsländernas politik och lagstiftning.

20 För en närmare presentation se Jonsson Cornell & Marcusson 2022.

Europarådet har antagit flera rekommendationer och resolutioner som syftar till att skydda och främja akademisk frihet i Europa. Några exempel är:

- Europarådets ministerkommitté antog 1995 en rekommendation (R952) om akademisk frihet och universitetens autonomi. Rekommendationen uppmanar medlemsländerna att skydda och främja akademisk frihet och universitetens autonomi genom att undvika politisk inblandning och genom att ge universiteten större självbestämmande.
- I en rekommendation från 2006 (1762) betonas vikten av akademisk frihet och universitetens autonomi som grundläggande principer för högre utbildning och forskning. Europarådet uppmanade medlemsländerna att skydda akademisk frihet och institutionell autonomi i sina länders respektive lagar, företrädesvis i grundlagen.
- I resolution från 2015 (2039) betonas att högre utbildning och forskning ska bedrivas oberoende och utan politisk inblandning och att regeringarna i medlemsländerna bör se till att universiteten och högskolorna har tillräckliga resurser och stöd för att upprätthålla sin självständighet.

Europaparlamentet har också spelat en viktig roll i att främja och skydda akademisk frihet i Europa genom att anta resolutioner och betänkanden. Nedan följer några exempel på Europaparlamentets arbete för att öka och stärka den akademiska friheten:

- I en resolution från 2007 (1579) uppmanar Europaparlamentet medlemsländerna att skydda akademisk frihet och att undvika politisk inblandning i högre utbildning och forskning samt skydda akademiska institutioners självständighet.
- Europaparlamentet antog 2013 (P7TA0423) en resolution som uppmanar medlemsländerna att stärka universitetens frihet genom att skydda universitetens självständighet och undvika politisk inblandning.
- Europaparlamentet antog 2018 en resolution (P8TA0305) som uppmanar medlemsländerna att främja forskningens frihet och skydda forskare från hot och trakasserier.
- Europaparlamentets utbildningsutskott antog 2021 ett betänkande om akademisk frihet i EU. Betänkandet innehåller bland annat rekommendationer om att stärka universitetens självständighet och att skydda forskningens och utbildningens frihet.

Bonndeklarationen antogs vid den åttonde Världskonferensen om forskning och innovation som hölls i Tyskland år 2020. Deklarationen framhåller vikten av att skydda forskarnas frihet att bedriva forskning utan påverkan från politiska eller kommersiella intressen, samt att skydda forskarnas personliga integritet och deras rättigheter som arbetstagare. Deklarationen lyfter framför allt fram den akademiska frihetens vikt och roll för att understödja samhällets framsteg och angav också hur viktigt det var att Europas olika regeringar skyddar den. På EU-nivå antogs Bonn-deklarationen om frihet för vetenskaplig forskning vid ministerkonferensen för det europeiska forskningsområdet i oktober 2020.

År 2020 bekräftade Romkommunikén vikten av akademisk frihet. Detta uttalande godkändes av ministrarna från de länder som är med i Bolognaprocessen. I kommunikén definierades akademisk frihet som en grundläggande demokratisk rättighet samt ”ett universellt värde med rötter i strävan efter kunskap och sanning”. I uttalandet anges att ”institutionell autonomi är grundläggande för akademisk frihet”.

I dessa resolutioner och rekommendationer går det att se att den institutionella autonomins grundläggande vikt för akademisk frihet har blivit alltmer framträdande och centralt. Rådet till medlemsstaterna har blivit allt tydligare att på olika sätt respektera och skydda den institutionella autonomin för sina lärosäten. Det är även tydligt i den europeiska diskussionen att akademisk frihet kommit att ses som en allt viktigare förutsättning för demokratin och den demokratiska utvecklingen i EU. Det är inte minst utvecklingen i Ungern som drivit på denna diskussion.

Under ledning av den tyske ledamoten Christian Ehler i EU-parlamentet har behovet av lagstiftning om friheten för forskningen lyft fram. Målet är att det ska beslutas om en rättslig ram för att skydda friheten för vetenskaplig forskning i Europeiska unionen.

Ökade hot mot den akademiska friheten och autonomin

Demokratin är på tillbakagång i världen och 2,5 miljarder människor lever i länder där demokratiska fri- och rättigheter har begränsats och minskat under de senaste tio åren.[21] Enligt Economist Intelligence Unite (EIU) lever ungefär 8 procent av världens befolkning i ett land med full demokrati. Denna rapport visar

21 Democracy Reports 2023, V-dem institute.

även en nedåtgående trend för demokratins utveckling inom EU.[22] Auktoritära partier, yttre hot och ökad geopolitisk osäkerhet sätter press på demokratin, men det kanske största hotet utgörs av att medborgare börjar tappa tilltron till det demokratiska systemet.

Även den akademiska friheten är i ökad utsträckning hotad i världen. Av Academic Freedom Index 2023 framgår att den akademiska friheten globalt sett har försämrats under ett antal år. De största försämringarna har skett i Asien, där flera länder har infört lagar och åtgärder som inskränker akademisk frihet. Men det finns även oroande beslut och trender i exempelvis USA där allt fler delstater vidtar åtgärder som på olika sätt beskär den akademiska friheten. Inom EU finns flera länder som aktivt försöker styra lärosätenas verksamheter på ett sätt som inskränker den akademiska friheten.[23]

Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6) menade att även om hot kan kännas avlägsna i Sverige behöver de förebyggas. Det finns en risk att viktiga kärnvärden eroderas om de inte tydliggörs och lyfts fram. I den forskningspolitiska propositionen 2020 konstaterar regeringen att universitets och högskolors roll som självständiga och kritiskt reflekterande krafter i samhället är hotat i olika delar av vår värld idag. I propositionen lyfts även fram att den forskningsbaserade kunskapen är en hörnsten i det demokratiska samhället och viktigt ”i en tid när desinformation, uppgifter med osäkra källor, propaganda och näthat sprids snabbare och lättare än någonsin” (prop.2020/21:60, s 46).

Det finns ett brett spektrum av hot och inskränkningar kopplade till den akademiska friheten.

Det finns ett brett spektrum av hot och inskränkningar kopplade till den akademiska friheten. De kan utgöras av yttre hot och försök till påverkan, av olämplig politisk styrning, av ökad styrning av medel till utbildning och forskning och av ökad kontroll. Detta kan handla om censur, tillrättavisningar och indragning av ekonomiska medel för vissa ämnesområden. Akademiker som uttrycker kontroversiella åsikter, forskare som ifrågasätter politiska ambitioner eller kritiserar regeringar och makthavare stämplas som aktivister och utsätts för hot. Dessa yttre hot och påverkansförsök kan ta sig mycket olika uttryck

22 The Economist Democracy Index 2022.
23 Academic freedom index 2022.

– allt från öppet och aggressivt agerande till mer subtila åtgärder. Gemensamt är att de vill påverka vad lärare och forskare gör och hur lärosäten agerar. Även i länder med väletablerade demokratiska system går det att se olika former av hot och försvagningar av den akademiska friheten.[24]

Det finns flera faktorer som ligger bakom denna utveckling i EU:s medlemsstater. Den enskilt största faktorn utgörs av ett ökat politiskt intresse för lärosätenas verksamheter och roll i samhället, kunskapens växande socioekonomiska betydelse och dess koppling till innovation och tillväxt. Det finns även en växande kamp om kunskap, om vad som ska definieras som fakta och utgångspunkter i samhällsdebatten. Denna utveckling och kamp drivs på av ett växande inflytandet från nya politiska partier och rörelser. Kraften i denna utveckling har inte minst understötts och burits fram av den växande användningen av sociala medier. De sociala medierna är ett konkret exempel på hur hot mot den akademiska friheten har ändrats över tid. Dessa attacker, som ofta riktar sig direkt mot enskilda akademiker, utgör idag ett av de allvarligaste hoten mot lärare och forskares frihet.

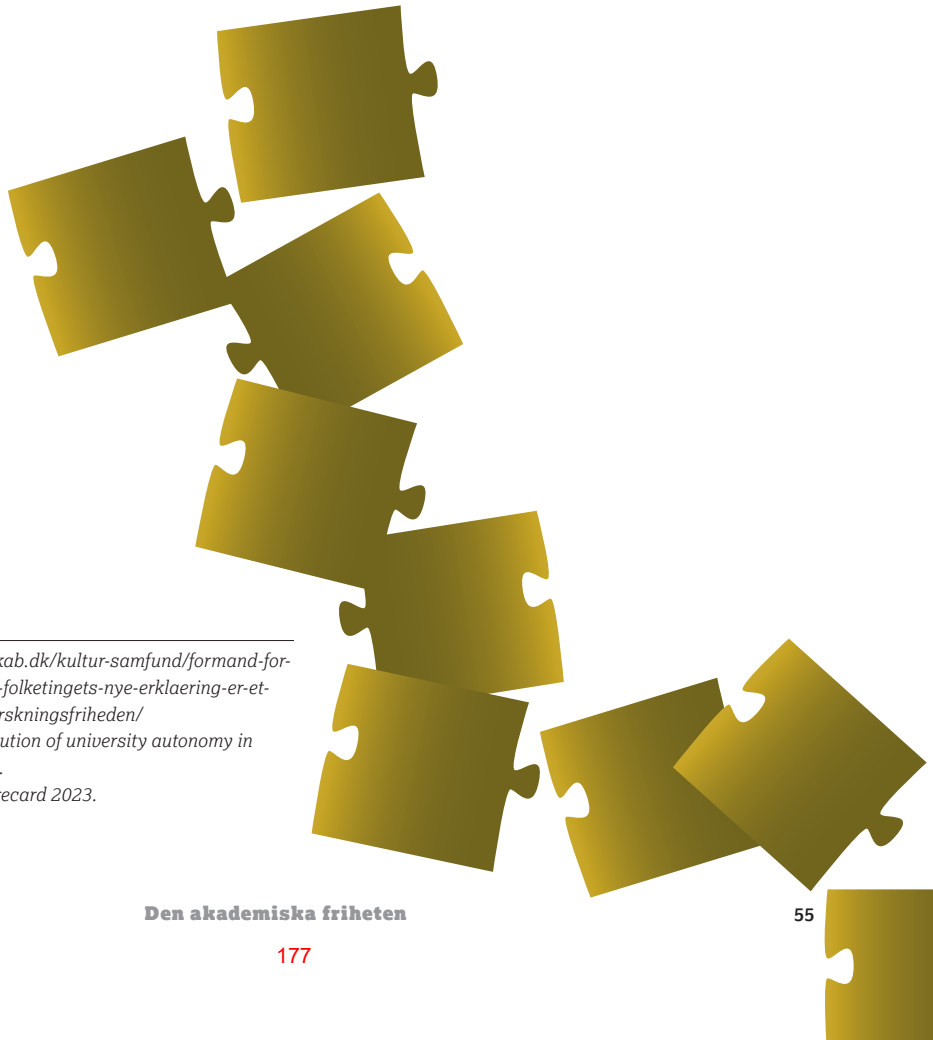
Det finns allt fler konkreta fall där politiska partier och även regeringar i Europa på olika sätt försöker inskränka den akademiska friheten. Inte sällan handlar det om att försöka styra och tysta viss typ av utbildning och forskning. I skottgluggen står oftast områden som anknyter till genus, mångfald, könstillhörighet och könsidentifikation. Det kan även handla om hur landets historia tolkas och framställs. Miljö och klimat har kommit att bli ett mer laddat politiskt område vilket har lett till en ökad diskussion kring vad lärare och forskare kan och bör lyfta fram samt på vilket sätt fakta bör presenteras.

Inte sällan används argumentet att forskning och undervisning är aktivistisk. Ett konkret exempel på detta återfinns i Danmark. Den 1 juni 2021 antog det danska Folketinget ett förslag med 72 röster mot 24. Förslaget innehöll inget egentligt beslut men väl en tillsägelse, eller en varning, riktad mot akademin. I förslaget angavs att Folketinget ”förväntar sig att universitetsledningen ser till att löpande försäkra sig om att självregleringen av den vetenskapliga praxisen fungerar. Det vill säga att de är eniga om att politik inte ska förkläs som vetenskap.”[25] Detta sågs som ett direkt hot av den akademiska friheten av åtskilliga akademi-

24 Maassen 2023
25 https://www.ft.dk/samling/20201/vedtagelse/v137/index.htm Egen översättning.

ker i Danmark. [26] Försök från vissa politiska företrädare till att skapa en extern organisation som skulle bevaka att lärosätena skötte sin självreglering röstades ned och genomfördes inte.

Det tydligaste exemplet i Europa på olämplig politisk styrning som hotar den akademiska friheten utgörs av Ungern. Den ungerska regeringen har fördrivit ett lärosäte från landet, återkallat ackreditering för alla genusvetenskapliga program och skapat stiftelser som fördelar medel till lärosätenas verksamheter och som har regeringstrogna ledamöter utsedda på livstid.[27] Ett annat fall är Polen, där regeringen krävde ett förbud mot genusstudier vid universitet. Även regeringen i Rumänien har försökt införa ett förbud mot läroplaner och aktiviteter utanför läroplanen baserade på genuskritiska teorier. Det aviserade förbudet i Polen och Rumänien har dock inte förverkligats, eftersom det har bedömts vara grundlagsstridigt av ländernas författningsdomstol.[28] Grundlagen i Polen och Rumänien skyddade alltså lärosätena från en olämplig politisk styrning.



26 *https://videnskab.dk/kultur-samfund/formand-for-rektorkollegiet-folketingets-nye-erklaering-er-et-angreb-paa-forskningsfriheden/*
27 *EUA, The evolution of university autonomy in Hungary 2023.*
28 *EUA, The scorecard 2023.*

5

5. Jämförande studier om den akademiska friheten i Europa

Det växande intresset för den akademiska frihetens tillstånd och villkor kan illustreras genom ökningen av antalet studier och rapporter som på olika sätt närmar sig området. Inom ramen för dessa studier har även olika akademiska frihetsindex och monitorer växt fram. I följande kapitel presenteras tre index som på olika sätt mäter och indexerar den akademiska friheten och lärosätenas autonomi. Dessa studier visar att mycket fungerar bra i de olika europeiska länderna men studierna visar också att det finns en berättigad oro över läget för akademisk frihet i flera av EU:s medlemsstater. Dessa undersökningar visar även att Sverige inte är speciellt framstående i dessa mätningar. Framför allt utmärker sig Sverige negativt vad gäller lärosätens autonomi och självbestämmande.

Autonomi är ett begrepp som förstås och används olika över Europa. Detta beror inte bara på olika rättsliga ramar utan också på de historiska och kulturella miljöer som har kommit att definiera den institutionella autonomin i varje land. För att möjliggöra jämförelser av komplexa och mångsidiga förutsättningar har studierna behövt göra en del antaganden och förenklande sammanfattningar. De exakta positionerna i rankingarna av de olika länderna ska därför läsas med viss försiktighet. Resultaten ger dock en tydlig signal om att det fortfarande finns alldeles för många restriktioner och styrmekanismer som på olika sätt hindrar den akademiska friheten för lärosätena i Europa.

EUA:s autonomiindex 2023

European University Association (EUA) [29], har bedrivit ett autonomiprojekt sedan 2007. Inom ramen för detta arbete har EUA genomfört mätningar och uppföljningar av lärosätenas autonomi i Europa. Vilka länder som ingått har varit något olika mellan mätningarna. Resultatet har presenterat i tre rapporter, där den senaste kom våren 2023. Målet för rapporterna och EUA:s arbete är att bidra till att öka medvetenheten om de förändringar som behövs för att skapa förutsättningar, regelverk och miljöer som är gynnsamma för universitetets självständighet. Utgångspunkten är att institutionell autonomi är en viktig förutsättning för moderna universitets möjlighet att driva och utveckla verksamheten och kunna leverera så hög kvalitet som möjligt.

Rapporten lyfter särskilt fram att svenska lärosäten inte har rätt att teckna juridiskt bindande avtal med inhemska eller utländska organisationer utan att erhålla parlamentariskt godkännande.

Ungern är inte längre inkluderad i studien från 2023. EUA har bedömt att det ungerska systemet för universiteten har blivit så särpräglat att det inte längre går att meningsfullt jämföra det med övriga europeiska länder. Det finns inget annat system bland de 35 länder som ingår i studien som reglerar och styr sina lärosäten på ett liknande sätt. EUA menar att Ungern har kraftigt försämrat den akademiska friheten och lärosätenas autonomi och uttrycker djup oro för landets utveckling.[30]

Studien använder 30 parametrar i sin undersökning och dessa parametrar har sammanfogats i fyra övergripande kategorier av autonomi. Dessa kategorier är; 1) organisatorisk autonomi, 2) finansiell autonomi, 3) autonomi för personalhantering och 4) akademisk autonomi. Studien har mätt hur samtliga länder förhåller sig till de uppställda parametrarna samt rangordnat länderna inom de olika kategorierna. Utfallet i rankinglistan delas in i fyra olika nivåer – hög, mediumhög, mediumlåg och låg.

Organisatorisk autonomi mäter och bedömer de olika ländernas system för att välja, utse och avskeda rektorer, styrelsernas sammansättning och närvaro av

29 EUA är ett samarbetsorgan för högskolor och universitet inom Europa. EUA har över 850 medlemmar i 49 europeiska länder.

30 Ungerns system beskrivs i en egen bilaga kopplad till studien från 2023.

externa ledamöter, förmågan att besluta om egna strukturer samt förmågan att skapa/beslut om legala entiteter (egen rättskapacitet).

- Sverige placerar sig på plats nummer 21 av 35 och infogas i den medellåga grupperingen.

I de flesta europeiska länder utser och anställer varje lärosäte sin rektor. Sverige tillhör en minoritet av länder där detta beslut fattas av regeringen. De flesta länderna har externa ledamöter men endast Sverige, och två andra länder, har en ordning där lärosätena kan komma med förslag men regeringen har utnämningsmakten. Sverige skiljer framför allt ut sig i denna kategori när det gäller möjligheten att ingå avtal och skapa juridiska personer. Rapporten lyfter särskilt fram att svenska lärosäten inte har rätt att teckna juridiskt bindande avtal med inhemska eller utländska organisationer utan att erhålla parlamentariskt godkännande.

Ekonomisk autonomi mäter och bedömer längd och typ av offentlig finansiering, möjligheten att behålla överskott, rätt att låna pengar, rätt att äga och sälja byggnader, möjlighet att definiera och ta ut studieavgifter för nationella/EU-studenter samt möjlighet att ta ut studieavgifter för studenter utanför EU.

- Sverige placerar sig på plats nummer 23 och tillhör därmed även här den medellåga grupperingen.

Formerna för offentlig finansiering till universitet varierar mellan de europeiska länderna. I de flesta system får lärosätena en återkommande grundläggande finansiering genom ett ramanslag. Detta system finns även i Sverige men finansieringen är uppdelad i två olika anslag (ett till utbildning och ett till forskning). Denna uppdelning, och att förflyttningar mellan de två anslagstyperna inte är tillåtna, är en ovanlig konstruktion i en europeisk jämförelse. Men det som framför allt skiljer ut Sverige i denna kategori är att våra lärosäten inte får äga sina fastigheter.

Autonomi för personalhantering mäter och bedömer lärosätenas förmåga att besluta om rekryteringsprocedurer, rätten att besluta om löner, rätten att besluta om uppsägningar och möjlighet att besluta om befordringar. Denna kategori är särskilt svår att mäta och jämföra på grund av olika reglerna länder emellan, för olika kategorier av universitetspersonal och de olika rättsliga ramarna för arbetsrätt.

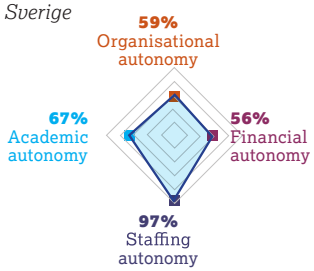
- Sverige placerar sig på plats nummer 3 och tillhör grupperingen hög.

Den stora vattendelaren i denna kategori handlar om huruvida den akademiska personalen ses som en del av det nationella systemet för statstjänstemän (civil servant) eller inte. Att vara statstjänsteman innebär, enligt rapportens bedömning, att lärare och forskare ingår i ett övergripande nationellt system och regelverk. De svenska lärosätena bedöms inte ingå i ett sådant nationellt system. Sverige utmärker sig annars genom en stor autonomi inom denna kategori, vilket inte minst är ett resultat av det decentraliserade arbetsgivaransvaret.

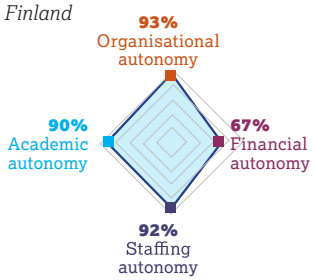
Akademisk autonomi är ett missvisande begrepp och borde snarare benämnas som utbildningens autonomi. Denna kategori mäter och bedömer rätten att besluta om antalet studenter, möjligheten att välja ut studenter, rätten att starta och avsluta program, att välja språk samt rätten att utforma examensinnehållet.

- Sverige placerar sig på plats nummer 17 och inplaceras i grupperingen medelhög.

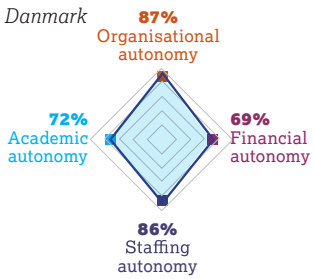
Graf 1. Sverige



Graf 2. Finland



Graf 3. Danmark



Bolognaprocessen har inneburit att de europeiska utbildningssystemen blivit alltmer likformiga. Men möjligheten för lärosäten att på egen hand utveckla, starta och lägga ner utbildningar skiljer sig trots det mellan olika länder. De svenska lärosätena har i jämförelse med övriga länder relativt stor frihet att avgöra vilka utbildningar som ska bedrivas. Frågan om vilket språk som utbildningar får bedrivas på har kommit alltmer i fokus hos flera länder, där till exempel Danmark infört ett tak på antalet studieplatser som ges på engelska på avancerad nivå.

Den ovan presenterade studien släpptes i maj 2023. I oktober samma år presenterades en utveckling av studien där de olika ländernas profil närmare åskådliggörs. [31] I denna, den första av flera delstudier, är det 10 länder som är i fokus - samtliga nordiska länder plus Österrike, Tyskland, Irland, Polen och Schweiz. Dessa

31 *University autonomy in Europe IV, Country profiles I, 2023.*

profiler erbjuder bland annat en grafisk beskrivning av ländernas placering i de olika kategorierna. I bilden på vänster sida finns Sveriges graf, ovanför Finlands och Danmarks. Jämförelsen visar framför allt att både Finland och Danmark har en betydligt starkare organisatorisk autonomi för sina lärosäten, men även att den ekonomiska autonomin är större.

Jämföra och mäta skydd genom lag

2007 publicerade Higher Education Policy [32] en artikel av Terence Karran med titeln Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis. Artikeln presenterade en jämförande bedömning för skyddet av och nivån för den akademiska friheten vid universiteten i de dåvarande 23 EU-länderna. Artikeln fokuserade på de konstitutionella och lagstiftningsmässiga ramarna för den akademisk frihet i EU, bedöma dessa lagar i relation till frihet för undervisning och forskning och institutionell autonomi samt styrning och anställningsvillkor. Före 2007 års artikel hade få, om ens några, försök gjorts att mer systematiskt jämföra och mäta styrkan i skyddet för akademisk frihet i olika länder.

Tio år senare publicerade Terence Karran, tillsammans med Klaus Beiter och Kwadwo Appiagyei-Atua, en fortsättning och utveckling av studien. [33] I studien inkluderas och jämförs 28 länder inom EU. Studien utgår från 37 olika parametrar som mäter och jämför de olika länderna. I centrum för studien står det legala skyddet för olika aspekter av den akademiska friheten och hur de lagar som finns skapar ett faktiskt skydd. Mätmetoden utgår från en beräkning av ett sammansatt mått för skyddet för akademisk frihet på 100 procent, vilket i sin tur omfattar summan av poängen för fem kategorier, var och en värd 20 procent. Dessa kategorier mäter lagar och efterlevnad gällande; 1) akademisk frihet för undervisning och för forskning, 2) institutionell autonomi, 3) självstyre och självbestämmande, 4) anställningsvillkor och jobbsäkerhet samt 5) efterlevnad av internationella överenskommelser.

I tabellen nedan finns alla 28 EU-länder och deras poäng beräknade för varje kategori samt en summering. Inget av länderna kommer i närheten av full poäng – de högsta sammanlagda poängen är 69 procent (Kroatien). Dessutom är medelpoängen för alla EU-länder relativt låg – drygt 50 procent. Detta visar, enligt studien, att de flesta länder inom EU borde skapa bättre lagstiftning för att tillhandahålla ett bättre skydd för den akademiska friheten. Variationen mel-

32 En organisation inom OECD som publicerar studier kopplade till politik och system för högre utbildning och forskning.

33 Karren m fl 2017.

lan nationella poäng är betydande – intervallet är från 34 procent till 69 procent.

Sverige får en låg placering även i denna studie. Framför allt får Sverige låga poäng i kategorierna som mäter den akademiska friheten (kategori 1), den institutionella autonomin (2) samt självstyre och självbestämmande (3). Det ska dock noteras att den akademiska friheten inte fanns inskriven i högskolelagen när denna studie genomfördes. Hade lagen funnit på plats vid mättillfället hade troligen placeringen i kategori 1 ökat något, men inte påverkat placeringarna i kategorierna 2 och 3.

Tabell 1. Sammanställning av utfall i fem olika kategorierna kopplade till akademisk frihet

Country	Total	Academic freedom in legislation	Institutional autonomy in legislation	Self-governance in legislation	Job security	Constitution and international agreements
Croatia	69	20	13	14	4.5	17.5
Spain	66.5	15	8.5	12	11	20
Bulgaria	65.5	15	9	14.5	9.5	17.5
Germany (Mean: Bavaria and North Rhine-Westphalia)	64.5	17.5	9.25	12.25	8	17.5
Austria	63.5	20	12	9	5	17.5
France	63.0	20	7	6.5	15.5	14.0
Portugal	61	10	9	11.5	10.5	20
Slovakia	60.5	20	8.5	12.5	1.5	18
Latvia	60	20	10	10.5	3	16.5
Lithuania	59.5	20	11	6	5	17.5
Italy	57.5	10	9	8	11.5	19.0
Greece	55.5	5	4.5	10.5	20	15.5
Finland	55	15	15	3	3	19
Poland	54.5	10	9.5	12.5	5	17.5
Romania	53.5	15	8	12.5	5.5	12.5
Cyprus	53	10	8	12.5	10	12.5
Ireland	52.5	15	12.5	3	10.5	11.5
Slovenia	52.5	5	8.5	11	10.5	17.5
Czech Republic	51.5	15	8	11	2	15.5
Belgium (Mean: Walloon and Flanders)	49.25	10	8.5	7.5	9.25	14
Luxemburg	47.5	15	9	6	3.5	14
Netherlands	44	10	9	5.5	3.5	12.5
Sweden	39.5	5	6.5	3	8.5	16.5
Denmark	38.5	5	9	6.5	5.5	12.5
Hungary	36	5	2.5	9	8	11.5
Malta	36	0	10.5	6	8.5	11
United Kingdom	35	5	13.5	0	5.5	11
Estonia	34	0	10.5	4.5	1.5	17.5
Mean (St Dev)	52.8 (10.5)	11.9 (6.3)	9.3 (2.6)	8.6 (3.9)	7.3 (4.3)	15.6 (2.9)

Läget för den akademiska friheten hos EU:s medlemsländer

Rapporten State of play of academic freedom in the EU Member States [34] presenterar undersökningar om det faktiska läget för den akademiska friheten i EU:s medlemsstater. Rapporten har utformats för att bidra till en bättre förståelse av potentiella och verkliga hot mot den akademiska friheten. Rapporten utgår från EUA:s presenterade studie ovan, en jämförande studie av Beiter m fl [35], data från Academic Freedom index samt underlag från Freedom House [36]. Rapporten innehåller därutöver även en genomgång av varje lands aktuella reformer, händelser och offentliga debatt under de senaste fem åren kopplade till akademisk frihet. Den huvudsakliga tonvikten i rapporten ligger på att presentera det senare.

Rapporten ska primärt ses som en pilotstudie, med syfte att presentera en översikt över offentligt uttryckt oro och debatter gällande läget för akademisk frihet i EU:s 27 medlemsländer. Sammantaget bekräftar denna studie att tillståndet för den akademiska friheten i EU:s medlemsstater har urholkats. För de flesta länderna handlar det om en långsam erodering, medan utvecklingen i Ungern snabbt har förvärrats. Det har skett relativt lite förändringar över tid bland medlemsländerna för att skärpa och tydliggöra det legala skyddet. Samtidigt konstaterar utredningen att den faktiska politiska styrningen av lärosätena har ökat.

För att förhindra att olika ingrepp och hot inte utvecklas till mer strukturella intrång i den akademiska friheten presenterar rapporten en uppsättning policyalternativ som STOA-panelen [37] och Europaparlamentet kan använda sig av. Studien presenterar följande förslag:

- Identifiera och komma överens om de grundläggande dimensionerna av och villkoren för akademisk frihet samt de indikatorer som är nödvändiga för att övervaka deras tillstånd och utveckling.
- Ta fram en årlig rapport som mäter denna utveckling.

---

34 Maassen m fl 2023.

35 Beiter m fl 2016 presenterar framför allt lagskyddet för den akademiska friheten hos EU:s medlemsländer.

36 Freedom House är en USA-baserade icke-statliga organisationen som årligen kartlägger demokrati, politisk frihet och mänskliga rättigheter i världens länder.

37 Science and Technology Options Assessment (STOA) är en panel och organisation inom Europaparlamentet och har i uppgift att tillhandahålla vetenskapliga underlag inom relevanta områden

- Skapa en funktion som följer och presenterar denna data samt en europeisk plattform för akademisk frihet där personer kan rapportera in hot och brott mot den akademiska friheten.
- Regelbundet utlysa medel för forskningsprojekt inom detta område.

För att underlätta en bra och välinformerad politiska debatt, och bidra till utvecklingen av ett verkställbart rättsligt skydd för akademisk frihet på EU-nivå, har Europaparlamentets STOA-panel beslutat att inrätta en plattform för att övervaka den akademiska friheten i EU. Detta innebär att EU-parlamentets STOA-panel avser att utveckla en oberoende statusöversikt, Academic Freedom Monitor, som publiceras årligen med aktuella data.

... den svenska akademiska friheten är bland de starkaste i världen och Europa.

Samtidigt lyfter Freedom House fram att Sveriges legala skydd för akademisk frihet är bland de svagaste inom EU:s medlemsländer.

Hur bedömer då denna rapport läget i Sverige? De två indexen som mäter den akademiska friheten i världen (Academic freedom index och Freedom house) bedömer att den svenska akademiska friheten är bland de starkaste i världen och Europa. Samtidigt lyfter Freedom House fram att Sveriges legala skydd för akademisk frihet är bland de svagaste inom EU:s medlemsländer.

Rapporten beskriver hur diskussionen kring akademisk frihet har ökat i Sverige de senaste åren. Det konstateras även att hot och trakasserier har ökat inom vissa områden och exempel från Covid-19 lyfts särskilt fram. Framför allt pekas diskussioner och förslag relaterade till Styr- och resursutredningen (STRUT) och den nya lagen om akademisk frihet fram som viktiga händelser. Samtidigt menar rapporten att det funnits en växande kritik mot regeringen att denna lagändring mest varit symbolisk och att det saknas konkreta åtgärder för att öka och garantera den faktiska friheten. Rapporten lyfter även fram att krav har framförts för att skriva in den akademiska friheten i den svenska grundlagen.

6

6. Konstitutionellt skydd i Europa och Sverige

Universitet och högskolor spelar en avgörande roll för att upprätthålla och stärka demokratin. Genom att generera och förmedla kunskap samt ge studenterna förmåga till eget kritiskt reflekterande läggs en viktig grund för engagemang, deltagande och demokrati. Forskning både driver fram ny kunskap och granskar och analyserar vad som sker i vårt samhälle. Detta inkluderar att även kritiskt granska hur politiker och andra utövare av makt utför sina uppdrag i samhället.

EU:s handlingsplan för demokrati skriver att ”engagerade, välinformerade och handlingskraftiga medborgare är den bästa garantin för våra demokratiers resiliens” [38]. Att ge medborgare möjlighet att fatta välgrundade beslut är helt centralt för ett demokratiskt, öppet och välmående samhälle. EU:s handlingsplan pekar ut åtgärder mot desinformation genom utbildning och öppen debatt som en avgörande insats. Handlingsplanen pekar även ut värnandet av den akademiska friheten som central.

Vetenskapligt förankrade fakta som står fri från yttre påverkan är viktigare än någonsin i den politiska diskussionen.

Vetenskapligt förankrade fakta som står fri från yttre påverkan är viktigare än någonsin i den politiska diskussionen. För att det öppna och demokratiska samhället ska överleva behöver människor motståndskraft mot desinformation, propaganda och konspirationsteorier. Autonoma och trovärdiga universitet och högskolor är en central del av denna motståndskraft. Kampen om vad som ska definieras som fakta, och därmed utgångspunkten för den politiska diskussionen och besluten, har kommit att bli allt skarpare. Mitt i denna kamp står läro-

38 On the European democracy action plan. COM/2020/790, s 3.

sätena. Lärosätena har i demokratiska länder fått en allt viktigare roll och större ansvar i att möta komplexa samhällsutmaningar och fungera som ett skydd mot den tilltagande polariseringen i samhället.

Det konstitutionella skyddet för lärosäten i Europa

Den akademiska friheten garanteras genom EU:s stadga för fundamentala rättigheter, som självklart är bindande för alla länder inom EU. I artikel 13 i Europeiska unionens stadgar om de grundläggande rättigheterna (2010/C83/02) slås det fast att ”Konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria. Den akademiska friheten ska respekteras”. Det anges bland annat att lärare och forskares akademiska frihet och universitetens institutionella autonomi bör bekräftas och garanteras i medlemsländernas lag, helst i grundlagen.

Enligt en dom från EU-domstolen (C-66/18), som avkunnades 2020 i förhållande till Ungerns agerande mot sina lärosäten, ska den akademiska friheten garantera yttrandefriheten och handlingsfriheten, frihet att sprida uppgifter liksom frihet att utan begränsningar söka och sprida kunskap. [39] Domstolen vägde även in en rekommendation från Europarådet Academic freedom and university autonomy (2006:1762). Av den rekommendationen framgår att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension. Den akademiska friheten har enligt EU-domstolen och EU-rätten därav även en koppling till lärosätenas organisatoriska ställning och grad av autonomi i förhållande till statsmakten. [40]

Den absoluta majoriteten av länder inom EU uttrycker på något sätt stöd i sina lagar för akademisk frihet och autonomi. De juridiska definitionerna, begreppen och detaljgraden skiljer sig, ofta förvånansvärt mycket, mellan olika länder och system. Majoriteten av de europeiska länderna har dock formuleringar som relaterar till den akademiska friheten i sina grundlagar eller motsvarande.

I en rapport från 2020 till Europarådets parlamentariska församling konstateras att av de då 28 EU-länderna hade nio länder inget konstitutionellt skydd för någon aspekt av den akademiska friheten, femton länder ger skydd för forskning, elva länder har ett utpekat skydd för undervisning och åtta länder ger skydd för autonomi till sina lärosäten. [41] Några länder gav ett konstitutionellt

---

39 European Commission v Hungary, https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-66/18

40 För mer information om aktuell EU-dom och EU-rätten kopplad till akademisk frihet se Jonsson Cornell & Marcusson 2022.

41 Europarådet 2020.

skydd för flera av de olika aspekterna samtidigt. Finland är ett exempel på ett land som har en grundlag som skyddar både utbildningens och forskningens frihet såväl som lärosätenas autonomi.

Rättsligt skydd för akademisk frihet vid europeiska universitet tillhandahålls även med hjälp av särskild högskolelagstiftning. Merparten av EU:s medlemsländer har sådana lagar. Dessa lagtexter skiljer sig åt när det gäller att peka ut vem som är satt att skydda den akademiska friheten. I flera länder ligger detta ansvar hos staten. För en del andra länder ligger detta ansvar i huvudsak hos lärosätena själva. När denna rapport sammanställdes fanns den akademiska friheten inte inskriven i den svenska högskolelagen. Sverige skulle dock ha bedömts som ett land där ansvaret ligger hos lärosätena själva. Sverige beskrivs i rapporten som ovanligt då det ger skydd i konstitution och högskolelag för forskningen men inte skyddar utbildningen i någon lag.

De tidigare presenterade studierna i kapitel 5 visar att länder i skiftande utsträckning understödjer de faktiska förutsättningarna för den akademiska friheten. Lagen är grundläggande, men ett framskrivet skydd i grundlag och annan lagstiftning räcker inte. Academic freedom index visar att ”nära en tredjedel av de länder med de sämsta prestationerna under den senaste tiden för akademisk frihet har konstitutionella skydd för akademisk frihet på plats” [42]. Lagarna måste åtföljas av ett handlande från statsmakten som värnar och understödjer den akademiska friheten.

Grundlagen i Sverige och demokratin

Sverige har fyra grundlagar som utgör landets konstitution. De fyra grundlagarna är Regeringsformen, Tryckfrihetsförordningen, Yttrandefrihetsgrundlagen och Successionsordningen. I regeringsformen fastställs formen och utövandet av Sveriges statsskick. Regeringsformen beskriver rollerna och befogenheterna för de tre delarna av statsmakten: riksdagen (den lagstiftande makten), regeringen (den verkställande makten) och domstolarna (den dömande makten). Tryckfrihetsförordningen reglerar yttrandefriheten och tryckfriheten i Sverige och garanterar medborgarnas rätt att uttrycka sina åsikter genom tryckta medier utan censur eller rättsliga restriktioner. Yttrandefrihetsgrundlagen kompletterar

42 Spannagel & Kinzelbach 2022, s 215. Egen översättning.

Tryckfrihetsförordningen genom att fastställa yttrandefriheten och tryckfriheten i andra medier, inklusive radio, television och internet. Successionsordningen reglerar framför allt tronföljden i Sverige.

De fyra grundlagarna utgör Sveriges konstitution och har en särskild status inom rättssystemet och gäller över annan lagstiftning. Grundlagarna har fundamental betydelse för demokratin och de demokratiska principerna. För att ändra dessa krävs en särskild procedur som innefattar att riksdagen röstar i två på varandra följande beslutssammanträden, med ett riksdagsval emellan. Detta säkerställer att grundlagarna är trögrörliga och inte ändras lättvindigt.

Det finns vissa inrättningar och myndigheter som har ett särskilt behov av skydd, autonomi och självständighet i förhållande till regeringsmakten. Genom att skydda, eller frigöra, organisationer och myndigheter från direkt politisk styrning stärks grundläggande funktioner i vårt samhälle. Det mest framträdande exempel på skyddade organisationer är domstolarna. I Sverige är det fastställt i grundlagen att domstolarna ska vara oberoende. Domstolarna ska vara självständiga och inte påverkas av staten eller ta emot direktiv från myndigheter eller enskilda personer. Detta skydd kommer att stärkas ytterligare om presenterade förslag från 2020 års grundlagskommitté (SOU 2023:12) genomförs. Enligt förslag från denna utredning ska domstolarnas skydd och domares oberoende ytterligare stärkas. En ny Domstolsstyrelse ska ersätta dagens Domstolsverk och få en mer självständig ställning i förhållande till regeringen, bland annat genom att styrelsen för myndigheten själva ska utse och tillsätta myndighetens chef. Ett särskilt nomineringsförfarande till myndighetens styrelse föreslås.

Genom att skydda, eller frigöra, organisationer och myndigheter från direkt politisk styrning stärks grundläggande funktioner i vårt samhälle.

Det finns även andra organisationer som på olika sätt är skyddade och har en särskild autonomi i förhållande till staten. Sveriges Television (SVT), Sveriges radio (SR) och Utbildningsradion (UR) och deras roll som public service-bolag skyddas i särskild lag (2010:696) och genom sin organisationsform som stiftelse.[43] 1993 beslutade riksdagen att förändra ägandet av public servicebolagen genom att inrätta tre stiftelser för SVT, SR och UR, men 1997 ändrades organi-

43 Behovet av grundlagsskydd för public service har bl.a. lyfts i riksdagsmotionen 2022/23:1727.

sationen och de tre förvaltningsstiftelserna slogs samman till en stiftelse. Stiftelsens syfte är att främja programbolagens oberoende och ge dem en självständig ställning. Sedan 2007 gäller att alla riksdagspartier ska vara representerade i styrelsen. Från och med 1 januari 2019 kan aktiva riksdagsledamöter inte väljas till ledamöter i förvaltningsstiftelsen.

Riksrevisionen har till uppgift att granska och bedöma statens ekonomi, förvaltning och verksamhet. Riksrevisionens är en myndighet som ligger direkt under riksdagen och vars oberoende regleras i regeringsformen, riksdagsordningen (2014:801) och riksrevisionsordningen (2002:1023). Riksbanken är skyddad från politisk påtryckning genom riksbankslagen (2022:1568). Även kommuner och regioners självbestämmande och oberoende skyddas i grundlagen och i egen lag.

Separationen av Svenska kyrkan från staten är även intressant i detta sammanhang. Genom en ny lag som trädde i kraft 2000 (1998:1592) blev kyrkan en ny och anpassad associationsform (registrerat trossamfund) och fick självständighet och beslutsbefogenheter över interna angelägenheter. Kyrkorådet blev ett självständigt förvaltningsorgan och biskoparna utsågs inte längre av regeringen utan av kyrkan själv. För att befästa frigörelsen av Svenska kyrkan från staten genomfördes förändringar i grundlag. Genom att betona kyrkans självständighet och ge kyrkan ökat inflytande över sina interna och ekonomiska angelägenheter har denna organisation nu en oberoende ställning i förhållande till staten.

Processen för att ändra en grundlag i Sverige är ett strikt, tidskrävande och omfattande arbete för att säkerställa att förslagen är väl genomtänkta och att de inte strider mot principerna i det svenska rättssystemet. En grundlagsändring föregås av en parlamentarisk kommitté. Vanligtvis är det regeringen som tar initiativet men förslag på en parlamentarisk kommitté kan även komma från enskild riksdagsledamot eller riksdagsgruppering. Konstitutionsutskottet har en särskild plats och ansvar kopplat till grundlagsändringar. Innan beslutet fattas om ändringar i grundlagen ska förslagen beredas och granskas av konstitutionsutskottet varefter utskottet lämnar ett utlåtande till riksdagen.

Myndigheter har i uppgift att förverkliga regeringens politik och har en lydnadsrelation till regeringen. Grundlagen skyddar dock alla myndigheter i förhållande till regeringsmakten när det gäller så kallad myndighetsutövning. Detta innebär att regeringen inte får påverka eller styra hur myndigheterna beslutar inom ramen för sin myndighetsutövning. Vad myndighetsutövning innebär för lärosäten beskrivs i nästa kapitel.

Lärosätenas verksamhet och självbestämmande ses till vissa delar som skyddsvärda och särskilda från andra myndigheter. Forskningens frihet är skyddad i grundlagen och den akademiska friheten är framskriven i högskolelagen. Men lärosätena har även en annan tillsättning av ledamöter i sina styrelser än övriga myndigheter samt en rättighet att själva föreslå regeringen vilken myndighetschef (rektor) som regeringen bör utses.

Skyddet i grundlag för forskning

Forskningens frihet har varit inskriven i högskolelagen sedan 1977 och haft nuvarande lydelse sedan 1993. Den 1 juli 2004 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentariskt sammansatt grundlagsutredning med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Utredningen gavs vida ramar för sitt arbete. Grundlagsutredningen överlämnande i december 2008 betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125). Ett av förslagen var en bestämmelse till skydd för forskningens frihet. I utredningen definierades forskningens frihet ”som den enskilde forskarens rätt men även faktiska möjlighet att välja inriktning på sin forskning, formulera sina frågeställningar, avgöra vilka metoder som ska användas för att besvara frågorna, genomföra sina projekt och sedan formulera och offentliggöra sina resultat.” (ibid, s 458).

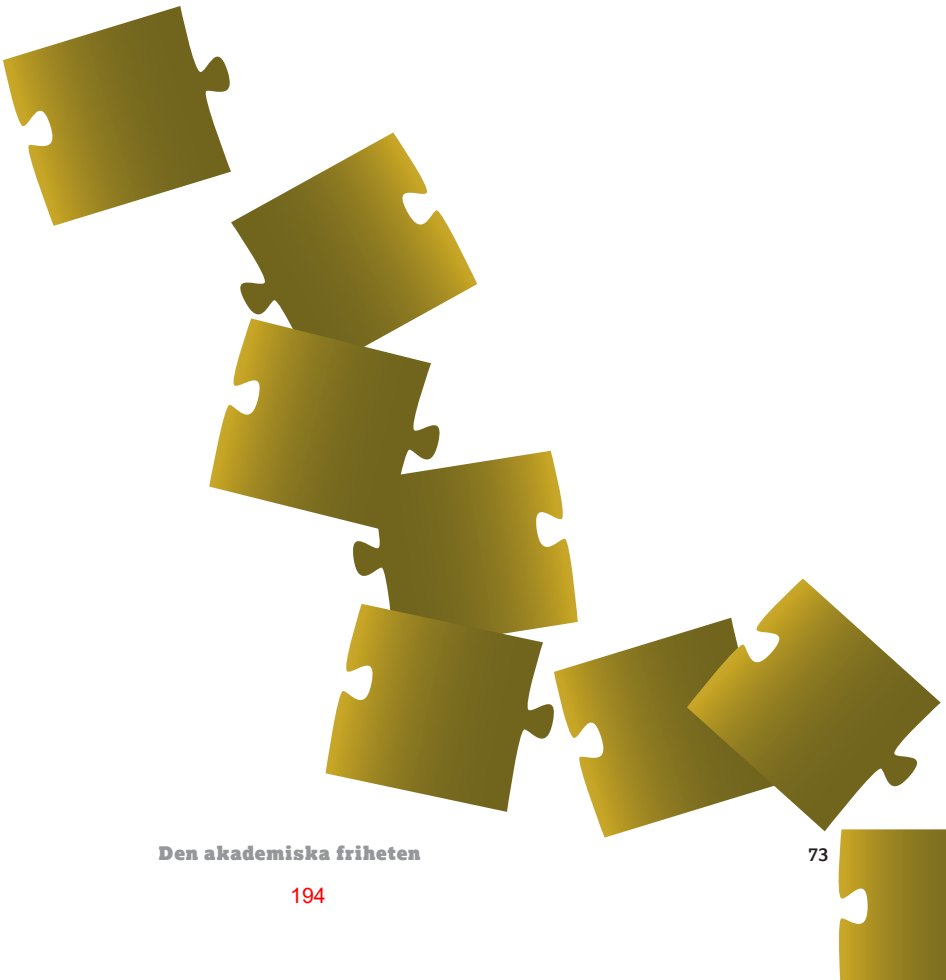
Grundlagsutredningen menade att forskningens frihet består av två delar; den individuella akademiska friheten och den institutionella autonomin. Med institutionell autonomi avsågs universitetens och högskolornas självständighet. Utredningen menade att ett visst mått av autonomi för lärosätena behövdes som ett skydd för den fria forskningen. Utredningen lyfte bland annat fram att Europarådets parlamentariska församling i en rekommendation har anfört att den akademiska friheten för forskare och den institutionella autonomin behöver anpassas för att möta aktuella förhållanden samt att dessa principer också bör bli återbekräftande och garanterade i lag, företrädesvis i grundlag. [44] Detta är samma rekommendation som även EU-domstolen stödde sig på vid domen mot Ungern som refererades i föregående kapitel.

Regeringens proposition En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) presenterades för riksdagen i december 2009. Propositionen utgick från förslagen från grundlagsutredningen. I propositionen angav regeringen som skäl till förslaget om forskningens frihet i grundlagen att forskningens frihet ”är av stor betydelse

44 Academic freedom and university autonomy. Rekommendation 1762 (2006).

för ett demokratiskt samhälle, inte minst för möjligheterna till opinionsbildning" (s. 191). Regeringen menade att forskning som enbart tar fram önskvärda resultat strider mot forskningens grundidé och är därmed främmande för ett öppet demokratiskt samhälle. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens förslag. Från och med den 1 januari 2011 gäller enligt regeringsformen att "Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag" (2 kap 18 §).

Det konstitutionella skyddet för den akademiska friheten och de svenska lärosätenas självständighet är påfallande svagt i förhållande till andra länder inom EU. I Sverige är huvuddelen av universitet och högskolor även förvaltningsmyndigheter och därmed en del av staten. I jämförelse med andra länder i världen, även utanför EU, som är öppna demokratier finns det få, om något land, där lärosätena är så nära knutna till statsmakten som i Sverige.



7

7. Organisationsform, styrning och kontroll av myndigheter

I regeringsformens första mening stadfäster att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Förvaltningsutredningen från 1983 konstaterar att för ”att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja” (SOU 1983:39, s 16). Detta sker genom en kedja i fyra steg:

- Folket väljer riksdagen. Riksdagen stiftar lagar, beslutar om skatter till staten, hur pengarna ska användas och kontrollerar hur regeringen styr riket.
- Riksdagen väljer en statsminister som utser sin regering och leder dess arbete. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.
- Statsministern utser och entledigar statsråden i sin regering.
- Statsförvaltningen och dess myndigheter förverkligar regeringens politik.

I Sverige är Regeringskansliet och dess olika departement i internationell jämförelse förhållandevis små. Sveriges riksdag har valt ett system där myndigheter i stor utsträckning utför regeringens politik och har kontakt med medborgarna. Regeringen har med andra ord delegerat en betydande del av sitt ansvar och sin makt till myndigheterna. Myndigheterna har i sin tur en lydnadsrelation till regeringen. Regeringens makt är dock inte oinskränkt utan styrs av lagarna. Lagarna har i vissa fall och för vissa myndigheter begränsat regeringens inflytande och makt, vilket beskrevs i föregående kapitel.

Staten styr sina myndigheter genom en kombination av olika regler, förutsättningar och insatser. Den övergripande styrningen sker genom lagar och förord-

ningar. En stark och påtaglig styrmekanism utgör ekonomisk tilldelning vilket primärt sker genom den årliga budgetpropositionen och följande regleringsbrev. Tillsättning och utnämning av styrelseledamöter, generaldirektörer och högre tjänstepersoner utgör regeringens utnämningsmakt. Uppföljning och övervakning av myndigheternas verksamheter är inte bara kontrollerade utan också i betydande utsträckning styrande. Därutöver har staten en form av normerande makt där myndigheter är lyhörda och följer och anpassar sig efter vad regeringen önskar, vilket ibland benämns som mjuk styrning. För universiteten och högskolorna finns det vissa särlösningar inom dessa olika mekanismer och styrsystem.

Myndighetsformen

Begreppet myndighet inbegriper alla organ som ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Regeringsformen skiljer mellan två typer av offentliga organ: beslutande politiska församlingar, till exempel riksdagen, och myndigheter. I regeringsformen särskiljs följande myndighetstyper: Regeringen, domstolarna, statliga förvaltningsmyndigheter och kommunala nämnder och vissa styrelser

De statliga förvaltningsmyndigheterna är den ojämförbart största kategorin av myndigheter på statlig, regional och kommunal nivå. Inom begreppet förvaltningsmyndighet ryms en stor del av den statliga och kommunala verksamheten, bland annat riksdagens myndigheter, centrala myndigheter under regeringen, regionala statliga myndigheter, svenska utlandsmyndigheter (ambassader) och kommunala nämnder. Kommunala organ som är politiskt tillsatta och utgörs av beslutande församlingar är dock inte myndigheter under riksdagen eller regeringen utan utgör självständiga organisationer. Förvaltningsmyndigheterna under regeringen har som uppgift att verkställa regeringens politik och beslut.

Verksamhet som är organiserad i privaträttslig form, dvs. bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser, faller utanför myndighetsbegreppet även om de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter. Det finns allmänna organ vars verksamhet kan likna de som bedrivs av en förvaltningsmyndighet, men som inte har organiserats i offentligrättsliga former och därför inte utgör en förvaltningsmyndighet, t. ex. ett statligt aktiebolag som Posten. Privaträttsliga organ som har hand om myndighetsutövning behöver dock oftast följa vissa lagar, som offentlighetsprincipen.

Sammanlagt finns cirka 350 myndigheter och de flesta av dem är små. Drygt 140 av myndigheterna har inom sig mindre än 50 årsarbetskrafter. Endast 11

myndigheter har över 5 000 årsarbetskrafter. Störst är Polismyndigheten följt av Försvarsmakten, Försäkringskassan och Kriminalvården. Universiteten är stora myndigheter och av de 20 största myndigheterna är nio universitet. Av samtliga statsanställda finns närmare en fjärdedel vid universiteten och högskolorna. De flesta myndigheterna finns under Justitiedepartementet, då alla domstolar ligger där. Under Finansdepartementet finns 59 myndigheter och på tredje plats kommer Utbildningsdepartementet med 51 myndigheter. Utbildningsdepartementet har i förhållande till sin storlek många myndigheter.

Alla förvaltningsmyndigheter ska följa vissa lagar, förordningar och regler som styr deras verksamhet och är underställda kontroll från olika instanser som till exempel Riksrevisionen. När det gäller s.k. myndighetsutövning anger regeringsformen att myndigheterna är självständiga i sin myndighetsutövning i förhållande till regeringsmakten. Detta undantag har skett genom en överlåtelse av beslut och makt till myndigheterna utifrån formuleringar i grundlagen. Myndighetsutövning omfattar beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan innebära både beslut som är gynnande för den enskilde (som att bevilja ett bidrag) eller beslut som är betungande (som att ta ut en avgift).

Universitet och högskolor har lite verksamhet som är kopplad till myndighetsutövning vilket framför allt utgörs av att anta studenter, sätta betyg, utfärda examensbevis och anställa. [45] Regeringen har inte rätt att gå in och styra hur myndighetsutövningen utförs, vilket betyder att staten inte får påverka hur till exempel domstolar dömer eller hur Försäkringskassan beslutar i enskilt ärende. Detta leder till att en myndighet som i liten del sysslar med myndighetsutövning kan ha ett svagare skydd från statlig inblandning.

Statsmakterna har under lång tid skapat olika former av särlösningar, särregleringar och undantag för lärosäten för att de ska klara av sina åtaganden inom ramen som förvaltningsmyndigheter. Inte minst har dessa särlösningar varit kopplade till uppdraget att samverka med omgivande samhälle och bedriva innovationsstödjande arbete. Exempel på sådana specialkonstruktioner är teknikbrostiftelser, holdingbolag och innovationskontor. Dessa särlösningar skapar dock sina egna problem och riskerar inte minst att isolera samverkansuppgiften vid lärosätena från den reguljära utbildningen och forskningen.

---

45 *Verksamhet utöver myndighetsutövning benämns som "faktiskt handlande". Vad faktiskt handlande utgör är inte definierat i lag eller förordning.*

Att vara förvaltningsmyndigheter är inte någon självklar historisk organisationsform för svenska universitet och högskolor, vilket framgår av kapitel 2. Innan 1977 hade lärosätena olika former av självförvaltning och statlig styrning. När lärosätena förvandlades till förvaltningsmyndigheter saknades både problematiserande beslutsunderlag och en diskussion hur denna förändring skulle påverka lärosätenas akademiska frihet och självbestämmande. Att universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter har efter framför allt 1993-års reform varit föremål för återkommande diskussioner. Flertalet statliga offentliga utredningar som närmat sig denna frågeställning har varit negativa till rådande system och organisationsform. [46] Att statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter och en del av statens rättssubjekt är ovanligt i andra demokratiska länder.

Styrelser och utnämningsmakten

Det finns tre olika ledningsformer för statliga förvaltningsmyndigheter – enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. I en enrådighetsmyndighet är myndighetschefen direkt ansvarig för verksamheten inför regeringen. Detta är den vanligaste ledningsformen för myndigheter. I en styrelsemyndighet utgör en utsedd styrelse den högsta beslutande ledningen. Denna styrform gäller framför allt större myndigheter. En nämndmyndighet saknar myndighetschef och leds av sin nämnd. Den senare styrformen gäller framför allt för små myndigheter.

Rådande styrelseform har funnits sedan 2007 och har diskuterats en hel del sedan den infördes. Denna diskussion har inte minst handlat om vilket ansvar styrelsen egentligen har för en myndighet. [47] Det beror bland annat på att regeringen för löpande dialog med myndighetschefen snarare än med styrelsen och dess ordförande. Det är oftast även myndighetschefen som regeringen utkräver ansvar från när något gått på tok. En styrelse kan inte heller avsätta en myndighetschef. Uppdraget och framför allt befogenheterna för en statlig styrelse är därmed inte jämförbart med det uppdrag och den makt en bolagsstyrelse har.

Det finns myndigheter som har ledningsformer som fungerar annorlunda och som därmed till viss del faller utanför de vanliga ramarna för statliga styrelser. Det gäller framför allt högskolor och universitet och AP-fonderna. I Statskontorets presentation av statsförvaltningen beskrivs universiteten och högskolorna

46 SOU 1996:21, SOU 1997:57, SOU 2000:101.
47 Statskontoret 2018.

som en egen form.[48] De statliga lärosätena är styrelsemyndigheter, men har samtidigt en något annorlunda styrning med delvis egna regler i förhållande till övriga förvaltningsmyndigheter, vilket närmare beskrevs i kapitel 2 och 3. I lärosätenas styrelser ingår studenter och lärare, som själva utser ledamöter. Utseendet av externa ledamöter sköts även genom en särskild ordning.

Beslut som är kopplade till upplägg och genomförande av utbildning och forskning samt beslut relaterade till kvalitet ska inte fattas av lärosätenas styrelser. Enligt högskolelagen (2 kap. 6 §) ska denna typ av beslut fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av 1) uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller 2) organisation av eller kvalitet i forskningen. Det finns därutöver ett antal uppgifter som enligt regelverket ankommer på rektor, till exempel vissa anställningsärenden och dessa får heller inte tas över av styrelsen. Det kan finnas områden och frågor som inte är självklara om de tillhör eller inte tillhör styrelsens beslutsbefogenhet. Upplägget av utbildningar och organisation av forskningen kan till exempel i hög grad påverkas av beslut i resursfördelningen.

Lärosätenas styrelser har genomgått flera förändringar de senaste 50 åren. Framför allt har sammansättningen av ledamöter förändrats. Från att ha varit i huvudsak akademiska företrädare har utvecklingen gått till en majoritet av externa ledamöter. Studenternas inflytande har stärkts. Ordförandeskapet har flyttats från rektor till en extern ledamot utsedd av regeringen. Styrelserna har blivit något mindre och alltmer fokuserade på strategisk styrning och kontroll. Regeringen har därutöver beslutat att korta nuvarande ledamöternas mandatperiod för att framöver kunna tillförsäkra viss typ av önskad kompetens i styrelserna.[49]

Resurstilldelning och extern forskning

Regeringen presenterar årligen sin budgetproposition till riksdagen. Efter riksdagens diskussion och beslut fattar regeringen beslut om ett regleringsbrev till samtliga förvaltningsmyndigheter. I regleringsbrevet anges hur mycket medel myndigheten får, uppdrag och mål samt olika typer av återrapporteringskrav.

Nuvarande resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor har funnits sedan 1993. Framväxten av detta system beskrivs i kapitel 4. Lärosätena får två klumpsummor, ett till utbildning och ett till forskning, som lärosätena därefter själva fördelar. Hur lärosätena får ta emot och använda pengar regle-

48 Statskontoret 2022.
49 Promemoria Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor. U2024/00153.

ras genom ett omfattande ekonomiadministrativt regelverk, som till huvuddel är gemensamt för alla förvaltningsmyndigheter. Därutöver har universiteten och högskolorna ett gemensamt regleringsbrev där fler ekonomiadministrativa regler finns för sektorn. Anslagen till utbildning och forskning är mindre styrda än till många andra myndigheter och lärosätena har ett relativt stort självbestämmande över hur tilldelade medel kan användas.

Det rådande resurstilldelningssystem för lärosätena har av både regeringen och lärosätena upplevts som bitvis bristfälligt och att det passerat sitt bäst-föredatum. Detta har bland annat tagit sig uttryck i tre statliga utredningar med uppdrag att granska och komma med förslag till ett reviderat system. [50] Utredningen Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning (SOU 2005:48) kom i efterhand att ses som ett delbetänkande kopplat till utredningen Resurser för kvalitet (SOU 2007:81). Regeringen beslutade i april 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning. Utredaren lämnade i februari 2018 sitt betänkande En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). Ingen av dessa tre betänkanden har lett till någon egentlig förändring av resurstilldelningssystemet utan endast resulterade i mindre justeringar.

De direkta statsanslagen till utbildning utgör 85 procent av lärosätenas samlade intäkter för utbildning på grund- och avancerad nivå. Andelen statliga medel till forskning och utbildning för forskarnivå, det s.k. basanslaget, är betydligt lägre och utgör endast 44 procent av lärosätenas intäkter för forskning och forskarutbildning. Inom forskningen kanaliserar staten betydande medel till forskningsråd och andra forskningsfinansierande myndigheter. Totalt utgjorde statliga medel 79 procent av högskolans intäkter. [51]

Universitet och högskolor har kommit att i allt större utsträckning bli beroende av externa bidrag och externa aktörer. Svenska universitet är i en internationell jämförelse i betydande utsträckning beroende av externa bidrag för att kunna upprätthålla volym såväl som möjlighet att genomföra nya satsningar. [52] Under de två senaste decennierna har de externa bidragen ökat och basanslaget relativt sett minskat samtidigt som medlen till de statliga forskningsråden stadigt

50 Därutöver har det funnits utredningar som varit inne på olika delar av lärosätenas styr- och resurstilldelningssystem.

51 UKÄ 2023.

52 Svensson 2023 och Vetenskapsrådet 2019.

blivit större. [53] Denna utveckling har accelererat och nådde en toppnotering i forskningspropositionen 2020 (prop. 2020/21:60) då 75 procent av de nya medlen fördelades till råden.

När medlen till de statliga råden har ökat har även styrningen av vad dessa medel ska användas till ökat och blivit alltmer detaljerad. Möjligheten att söka medel hos de statliga forskningsråden som inte på förhand är öronmärkt till utpekade områden har påtagligt minskat. Samtidigt har det i varje forskningsproposition funnits olika skrivningar om hur viktig forskningens frihet är, vikten av grundforskning och nyfikenhetsbaserad forskning samt vikten av tvärvetenskaplig forskning. Den politiska retoriken och den faktiska ekonomiska fördelningen har inte riktigt hängt ihop.

Konkurrensen om de externa bidragen är en av de starkaste faktorerna för att upprätthålla och driva forskningens kvalitet framåt. Att ha en bred palett av olika finansieringskällor är något som gynnar både kvaliteten och autonomin inom forskning. Det är bättre med en bred ekonomisk bas med olika finansieringskällor än få. Men ett finansieringssystem som till betydande del bygger på externa bidrag kräver en tillräckligt stor basfinansiering och att inte en allt för stor andel av de statliga rådens medel binds upp i styrda och på förhand utpekade projekt. Detta beskrivs närmare i kapitel 11.

Styrning av utbildningens innehåll

I högskolelagen återfinns de övergripande nationella målen för högre utbildning (högskolelagen 1 kap 8-9a §§). I lagen definieras bland annat på vilka nivåer utbildning ska ges och vad som ska karaktärisera utbildning på dessa nivåer. Nivåbeskrivningar anger vilka kunskaper, färdigheter och förmågor utbildning på respektive nivå ska utveckla hos studenterna inom ett program eller ämne. Enligt lagen får regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas. Detta sker genom examensordningen i högskoleförordningen.

Examensordningen finns som bilaga till högskoleförordningen. Regeringen har möjlighet att göra ändringar i denna förordning utan att gå till riksdagen. I examensordningen meddelar regeringen vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. I detta ingår att definiera vad varje examen har för omfattning i poäng, vilka mål som ska uppnås inom utbildningen och omfattningen

53 SULF 2021

av det självständiga arbetet. För de generella examina är målen och beskrivningarna relativt övergripande, men för yrkesexamina är det betydligt mer omfattande. Särskilt när det gäller lärarutbildningarna finns ett stort antal detaljerade regleringar i examensbeskrivningarna avseende utbildningarnas upplägg och innehåll. [54]

Det förekommer att regeringen beslutar om nya examensmål, vilket direkt påverkar hur utbildningarna utformas och genomförs. Tidigare har framför allt lärarutbildningarna och vårdutbildningarna varit föremål för förändringar och tillägg i examensmålen. Senast har socionomutbildningen hamnat i blickfånget och en förändring av examensmålen är under utredning. [55] Ändringar och tillägg i examensordningen har oftast utgjort en mindre del av en mer omfattande politisk prioritering och satsning och har inte minst haft en signalpolitisk dimension.

I rapporten från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor lyfts frågan om lärosätenas akademiska frihet i relation till examensordningen. Regeringens direkta makt över examensordningen bedöms i rapporten som ett påtagligt och reellt hot mot utbildningens frihet och lärosätenas självbestämmande. Arbetsgruppen föreslår att examensordningen bör lyftas bort från högskoleförordningen, att en samordnande nationell myndighet i stället ges i uppdrag att meddela föreskrifter om vilka examina som ska avläggas och att lärosätena själva får ansvaret att besluta om en lokal examensordning och examensbeskrivning. [56]

Uppföljning och kontroll

Självbestämmandet har för de flesta myndigheter ökat under framför allt 1990-talet, men priset har blivit ökad kontroll och mer utvärdering. Detta är en utveckling som även finns hos de flesta länderna inom EU. Den statliga kontrollen har lett till en växande byråkratisering som i allt större utsträckning riskerar att dränera myndigheternas krafter och negativt påverka kvalitén i verksamheterna. Detta har alltmer kommit att ses som ett allt större problem av både statsmakterna, myndigheter och lärosäten.

Återrapporteringen sker i huvudsak genom årsredovisningen. För många lärosäten finns över 40 olika särskilt utpekade återrapporteringskrav. Listan på

54 *För förskollärarutbildningen finns 27 olika examensmål medan det för sjuksköterskeexamen finns 18 mål.*

55 *Dir. 2023:121.*

56 *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensfrågor 2018 – 2020.*

särskilda satsningar och återrapporteringskrav, både inom och utanför årsredovisningen, växer ständigt. De flesta utgörs av redogörelser för utfall genom siffror, men allt fler innehåller även krav att förändra och utveckla verksamhet i en önskad riktning och att åtgärder ska återrapporteras. Utöver återrapporteringskraven finns flera myndigheter som samlar in och efterfrågar data, gör uppföljningar eller externa kontroller. Riksrevisionen, Universitetskanslersämbetet och Vetenskapsrådet är exempel på myndigheter som på olika sätt följer upp lärosätenas verksamheter, genomför analyser och efterfrågar underlag. Lärosätena har fått allt fler uppgifter och återrapporteringskrav som var och en för sig verkar rimliga, men som sammantaget blir betydande.

Den enskilt starkaste påverkan inom sektorn genom uppföljning och kontroll har troligen avräkningsmodellen för grundutbildningen. Regeringen ger ett anslag till varje lärosäte som ska användas till utbildning. Lärosätena är i huvudsak fria att använda dessa medel, men alla medel måste återrapporteras genom att helårsstudenter och helårsprestationer avräknas efter en fastlagd tariff. Detta innebär i praktiken att lärosäten oftast tilldelar sina olika utbildningar olika ersättningar utifrån regeringens prislappssystem. Även kvalitetssäkringssystemen för utbildning, forskarutbildning och nu även forskningen utgör en betydande och styrande kontrollverksamhet.

Den stora mängden av olika former av uppföljning, kontroll och rapportering leder till en allt större mängd byråkratiskt arbete. En del av detta drabbar lärare och forskare, som i mindre utsträckning hinner och orkar utveckla sin egentliga verksamhet. Detta leder även till att den stödjande verksamheten i allt större omfattning måste jobba med denna typ av arbetsuppgifter. Höga ambitioner inom stödverksamheten inom lärosätena själva riskerar att växa till omfattande system och interna uppföljningsstrukturer. Sammantaget måste ledningarna och chefer lägga betydande kraft på dessa frågor, lärarna och forskarna hinner allt sämre med sina kärnuppdrag och den stödjande personalen jobbar allt mindre med att stödja kärnan och alltmer med byråkratiska åtaganden. [57]

57 *Agevall & Olofsson 2020*

8

8. Exempel på alternativa organisationsformer för lärosäten

Universitetens och högskolornas organisationsform har stor betydelse för lärosätenas självbestämmande och institutionella autonomi. Organisationsformen påverkar även i betydande omfattning förutsättningarna och villkoren för de enskilda lärarna och forskarna. Frågan om organisationsform har behandlats av flera olika utredningar och vid olika tillfällen även varit föremål för regeringens intresse, vilket beskrivits i tidigare kapitel. Något politiskt beslut om de statliga lärosätenas organisationsform har dock inte tagits under de senaste 30 åren. Avsaknaden av reformer inom detta område särskiljer Sverige i förhållande till de nordiska grannländerna.

Självständiga lärosäten – en ny offentligrättslig organisationsform

I november 2007 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att föreslå en eller flera nya verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor. Som utredare förordnades Daniel Tarschys, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Daniel Tarschys hade en bakgrund som bland annat riksdagsledamot, statssekreterare och generalsekreterare för Europarådet. Daniel Tarschys var även ledamot i den grundlagsutredning som lämnade förslag på att infoga forskningens frihet i regeringsformen, som beskrevs i kapitel 6. Utredningen tog namnet Autonomiutredningen och lämnade sitt betänkande, *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), till regeringen i december 2008.

Det bör nämnas att SUHF hade tagit initiativ till en snarlik utredning några år tidigare. I professor Lena Marcussons rapport *Universitetens rättsliga ställning* (2005) fördes ett likande resonemang som Daniel Tarschys kom att göra. Bägge

resonerade kring tre olika alternativ: förändringar inom nuvarande form som förvaltningsmyndighet, stiftelseformen eller en ny organisationsform. Bägge landade i att det tredje alternativet var det lämpligaste. I Marcussons rapport kallades denna form för självständiga institutioner inom den offentliga förvaltningen. Hur en sådan organisationsform skulle kunna utformas och styras gick rapporten dock inte närmare in på.

Autonomiutredningen presenterade i sitt betänkande en relativt snabb och summarisk genomgång av för- och nackdelar med de tre olika organisationsformerna och förordade en ny offentligrättslig verksamhetsform som kallades *Självständiga lärosäten*. Utredningens arbete fokuserade därefter uteslutande på att närmare presentera hur den nya organisationsformen skulle utformas. Utredningen presenterade en helt ny lag som skulle kunna ligga till grund för de nya självständiga lärosätena och som skulle ersätta den befintliga högskolelagen. Högskoleförordningen skulle upphävas, men några av dess bestämmelser skulle infogas i den nya lagen. Utredningen var ambitiös, välskriven och fokuserade i huvudsak på juridiska frågeställningar.

Den föreslagna ändringen skulle leda till att de självständiga lärosätena fick egen rättskapacitet och rätten att ingå avtal. De självständiga lärosätena skulle kunna bilda aktiebolag, stiftelser och föreningar eller liknande rättssubjekt. Lärosätena skulle kunna förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i andra rättssubjekt. Förslaget innefattade även internationella avtal, till exempel olika former av utbildnings- och forskningssamarbeten. Autonomiutredningen menade att den föreslagna rättskapaciteten skulle leda till att lärosätena kunde agera snabbare och mer flexibelt i sina kontakter med det omgivande samhället än vad statliga förvaltningsmyndigheter kan. Inte minst skulle denna rättskapacitet öppna nya vägar till samverkan med näringsliv och omgivande samhälle. Förslaget skulle vidare innebära att lärosätena kunde äga fast och lös egendom, som sina egna fastigheter, samt motta donationer och gåvor.

Autonomiutredningen menade att deras förslag skulle skapa bättre och stabilare förutsättningar för samarbete mellan lärosäten. Det skulle kunna leda till att flera lärosäten gemensamt skull kunna bilda och äga samarbetsplattformar för olika ändamål. Förslaget skulle även innebära att lärosäten kunde inrätta gemensamma beslutsorgan tillsammans med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare. Enligt utredningens förslag skulle varje lärosäte ha minst ett kollegialt beslutsorgan med en majoritet av lärare och forskare. Studenternas inflytande skulle kvarstå som tidigare. Personalen skulle upphöra att vara stats-

anställda, men med bibehållen anställningstrygghet och pensionsvillkor. Rektor skulle väljas och anställas av lärosätets styrelse.

Om lärosätena blev egna rättssubjekt skulle avgiftsförordningen och anslutande regelverk för statliga myndigheters avgiftsuttag inte längre gälla. Utredningen underströk dock att utbildning vid lärosätena fortsatt ska vara avgiftsfri för studenter på samma sätt som tidigare. Förordningen om uppdragsutbildning skulle inte heller längre gälla. Lärosätena skulle därmed vara fria att organisera och erbjuda kompetensutbildningar till företag och organisationer utifrån egna avtal. De nya lärosätena skulle fortsätta stå under tillsyn av bland annat Högskoleverket, JO, JK och Riksrevisionen. Offentlighetsprincipen skulle gälla fullt ut.

Utredningen föreslog även att statens samtliga aktier i Akademiska hus AB skulle överföras till ett nytt holdingbolag som ägdes av lärosätena gemensamt. Skälet till detta förslag var att lärosätenas autonomi skulle öka om de själva ägde rådighet över sina lokaler samt att denna ordning var vanlig i andra länder. Detta skulle ge en ekonomisk grundtrygghet och leda till att det blev lättare för lärosätena att ta upp lån till investeringar.

Efterföljande reaktioner och remissvar på utredningen

Utredningen och dess förslag blev livligt diskuterade både inom och utanför universitets- och högskolesektorn. Troligtvis blev många lärosäten tagna på sängen av det relativt radikala huvudförslaget i utredningen. Det fanns även delar av Regeringskansliet som blev förvånade och finansdepartementet var inledningsvis tveksam till att släppa ut betänkandet på remiss. Utredningen hade bedrivit sitt utredningsarbete utan något större förankringsarbete med universitets- och högskolesektorn. Detta bidrog troligen i sin tur till den splittrade och något svårfångade efterföljande diskussionen.

Debatten och de efterföljande remissvaren var till många delar spretiga, men vissa ståndpunkter och synpunkter lyftes fram av många. En stor majoritet av lärosätena ställde sig positiva till grundidén och utgångspunkten om ökad självständighet. Men det var endast en minoritet av lärosätena som uttryckligen och helhjärtat ställde sig bakom förslaget om en ny offentligrättslig organisationsform. Närmare hälften av lärosätena uttryckte på något sätt att det fanns fördelar med att behålla den redan existerande organisationsformen. Dessa lärosäten föredrog ”frihet inom staten snarare än frihet från staten”. Samtidigt fanns det lärosäten som var tveksamma till den nya organisationsformen, men som samtidigt gärna ville ha möjligheten att kunna skriva avtal. Många remissinstanser menade att

förslagen inte var tillräckligt utredda och att det var svårt att bedöma de faktiska konsekvenserna. Detta ledde i sin tur till tveksamheter och ambivalens. [58]

I de efterföljande diskussionerna bubblade det även upp en farhåga att den nya organisationsformen skulle öka ledningens makt vid lärosätena på bekostnad av lärare och forskares handlingsutrymme och frihet. Den olyckliga splittringen av den akademiska friheten i två olika delar – den individuella friheten och lärosätenas organisatoriska autonomi – som beskrevs bland annat i kapitel 4, blev synlig även i denna diskussion. Det fanns även hos flera en tveksamhet till att inte längre vara statsanställd. Förslaget att fastigheterna hos Akademiska hus skulle överlämnas till ett holdingbolag mötte ett bottenfruset mottagande från finansdepartementet.

Den politiska ledningen på utbildningsdepartementet blev förvånad över den förhållandevis negativa inställningen från universitet och högskolor som betänkandet mötte i remissrundan. Regeringen valde att inte gå vidare med utredningens förslag. Men intresset för förslaget har på olika sätt levt kvar inom sektorn och fortsatt att påverka framför allt diskussionerna om ökad institutionell autonomi.

Stiftelsehögskolor

Regeringen återkom ett par år efter autonomipropositionen med ett förslag i departementspromemorian *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet* (Ds 2013:49). Utgångspunkten och skälet till förslaget var enligt promemorian att landets universitet och högskolor måste ges bästa möjliga förutsättningar för att kunna bedriva sin verksamhet framgångsrikt i en allt kraftfullare internationell konkurrens. I promemorian föreslogs att en ny stiftelseform, benämnd högskolestiftelse, skulle införas i stiftelselagen och att några lärosäten därefter kunde omvandlas till denna stiftelseform.

En högskolestiftelse skulle ha som ändamål att bedriva högre utbildning och forskning på en internationellt hög nivå. Förslaget tog i huvudsak sikte på de lärosäten som bedrev omfattande forskningsverksamhet och samverkan med andra länder och aktörer. För lärosäten där verksamhetens tyngdpunkt låg i offentligt finansierad högskoleutbildning bedömdes dock myndighetsformen ofta fungera väl. I praktiken handlade det om att omvandla några större universitet till högskolestiftelser.

---

58 En sammanfattning av remissvaren finns i Ökad självständighet. SUHF 2014.

Enligt förslaget i departementspromemorian skulle inte ett stiftelsekapital vara möjligt att överföra till de nya högskolestiftelserna. Statens skulle garantera att högskolestiftelserna under sex år erhöll minst 90 procent av den tidigare myndighetens totala anslagsnivå för utbildning och forskning. Utgångspunkten var att studenters rättssäkerhet väsentligen skulle förbli likvärdig efter en ombildning. De anställda skulle övergå från en statlig anställning till en privat anställning, men högskolestiftelserna skulle förbli medlem i Arbetsgivarverket.

Förslaget mötte mycket kritik från lärosätena, även om det samtidigt fanns ett fortsatt brett stöd för ökad autonomi. Förutom bristerna på tillräckliga underlag, analyser och konsekvensbeskrivningar så ifrågasattes den föreslagna verksamhetsformen i sin legala grund. Den nya stiftelseformen skulle i praktiken bli anslagsfinansierad och utan eget stiftelsekapital, samtidigt som just anslagsfinansierade stiftelser tagits bort från stiftelselagen. Regeringen förlängde först remisstiden för att därefter avbryta remissomgången. Regeringen återkom inte till förslaget.

Stiftelseformen är en relativt ovanlig form i andra europeiska länder för lärosäten som varit statliga organisationer och som i huvudsak finansieras genom offentliga medel. Finland är ett undantag. Stiftelseformen är dock inte ovanlig i omvärlden för lärosäten som i sitt ursprung etablerades som privat aktör.

Ökad autonomi som förvaltningsmyndighet

I samband med att förslagen från utredningen om självständiga lärosäten diskuterades, och i de efterföljande remissvaren, lyfte flera instanser att lärosätenas autonomi kunde öka inom ramen för en bibehållen myndighetsform. En person som framförde denna ståndpunkt var Sten Heckscher [59], som vid denna tid var ordförande för Stockholms universitetsstyrelse. Detta ledde till att rektorerna i Stockholm – Uppsala universitetsnätverk [60] ett par år senare gav ett uppdrag till en arbetsgrupp, ledd av Sten Heckscher, att utreda hur handlingsfriheten kunde öka för statliga lärosäten inom den befintliga organisationsformen.

Utredningens utgångspunkt var att det fanns starka skäl till att de statliga lärosätena borde ges en ökad handlingsfrihet i några strategiska avseenden inom sin myndighetsform. En sådan handlingsfrihet skulle stärka de svenska

59 *Sten Heckscher hade en lång karriär som jurist både inom Regeringskansliet och som minister samt som rikspolischef, kammarrättspresident för Kammarrätten i Stockholm samt ordförande för Högsta förvaltningsdomstolen.*

60 *Ett samarbete bestående av rektorerna för Handelshögskolan i Stockholm, KI, KTH, Stockholms universitet, SLU och Uppsala universitet.*

lärosätenas internationella ställning och göra det enklare att genomföra vissa uppgifter. De särskilda områden som denna utredning identifierade var:

- Medverka i olika samarbeten och då särskilt i internationella samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer,
- självständigt kunna ingå vissa avtal,
- kunna ta emot donationer,
- kunna göra strategiska satsningar,
- arbeta med innovationer, samt
- hävda sekretess på områden där lärosätenas intresse av att skydda uppgifter för att verksamheten ska fungera bör sättas framför allmänhetens intresse av insyn.

För att kunna medverka i samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer föreslog utredningen att regeringen borde ge lärosätena mer generella bemyndiganden inom ramen för regeringens budgetprocess. Att kunna ingå vissa avtal avsåg hyresavtal och lösningsförslaget var att göra det enklare för lärosätena att ingå långa hyresavtal. Möjligheten att kunna ta emot donationer, inte minst donerade fastigheter, sågs som en svår nöt att knäcka och som krävde en djupare analys av regeringen. Att kunna göra strategiska satsningar fokuserade på möjligheten för lärosätena att bygga upp ett myndighetskapital. Lösningsförslaget var att lärosätena skulle medges i budgetprocessen att skapa en viss buffert utan att det påverkade kommande resurstilldelning. Arbetet med innovation handlade om att regeringen och riksdag borde inrätta fler holdingbolag samt ökad möjlighet till kapitaltillskott. Slutligen borde en ökad sekretess för ärenden om anställning av rektor göras möjlig av regeringen.

Utredningens förslag behandlade inte relationen till statsmakten och den institutionella autonomin. I stället var det ett par frågor som på olika sätt kan kopplas till den ekonomiadministrativa regleringen. Rapporten lämnades vidare till Regeringskansliet. Det är oklart hur regeringen därefter eventuellt jobbade vidare med dessa förslag. Det är dock svårt att se att rapporten ledde till några mer substantiella förändringar som ökade lärosätenas handlingsfrihet.

Organisationsform i de nordiska länderna

I Danmark trädde en ny universitetslag i kraft 2003 som innebär att universiteten övergick till att bli s.k. självvägande institutioner (”selvejende institutioner”)

inom den offentliga förvaltningen och under styrning av utbildningsministeriet. Dessa självägande institutioner har egen rättskapacitet och bland annat rätt att äga sina egna fastigheter. Lärosätena väljer och utser själv sin rektor och styrelse. Samtidigt innebar den nya högskolelagen att den statliga regleringen och styrningen till många delar ökade.

I Finland trädde en ny universitetslag i kraft i början av 2010. Lagen reglerar universitetens uppgifter som rör förvaltning, finansiering och styrning samt frågor som berör själva verksamheten. Lagen ger universiteten ekonomisk och administrativ autonomi. Lärosätena är egna juridiska personer och några har omvandlats till stiftelser. En vald senat utser styrelsen och styrelsen utser rektor. Styrning av lärosätena sker i huvudsak genom fyraåriga avtal med regeringen.

I Norge har universiteten och högskolorna ställning som förvaltningsorgan med särskilda fullmakter. Lärosätenas associationsform diskuterades livligt under framför allt 00-talet. Ett omstritt förslag gick ut på att universiteten skulle bli egna rättssubjekt i form av s.k. självägande institutioner. Detta genomfördes dock inte. Den norska lösningen blev i stället att i den norska förvaltningsorganisationen skiljer lagstiftningen mellan förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under departementets ordergivning och så kallade oavhängiga förvaltningsorgan med särskilda fullmakter. Förvaltningsorganisationer med fullmakt har en mer fristående ställning i förhållande till staten. Lärosätena i Norge har inte en egen rättskapacitet och kan därmed inte på egen hand ingå avtal. Universiteten får dock bilda stiftelser och vara delägare i bolag enligt generella riktlinjer från departementet.

I jämförelse med Danmark, Finland och Norge har de svenska lärosätena en lägre grad av lagstadgad institutionell autonomi. De nordiska grannländerna tog alla steg under 00-talet för att tydligare definiera lärosätenas särskilda roll och ställning. Detta steg togs aldrig i Sverige.

9

9. Förslag som stärker den akademiska friheten

Lärosätenas organisationsform, regeringens utnämningsmakt, den ekonomiska styrningen och uppföljningen har sedan 1960-talet förändrat lärosätenas uppdrag, förutsättningar och handlingsutrymme. Betydande förändringar, som att omvandla lärosätena till förvaltningsmyndigheter, togs utan någon egentlig diskussion eller konsekvensanalys. Regeringens utnämningsmakt samt rektor och styrelsens roller har gradvis förändrats och blivit alltmer styrda. Den ekonomiska styrningen har förändrats och lett till både mer autonomi och mer styrning. Uppföljningen och kontrollen har hela tiden växt, blivit mer omfattande och komplex.

Denna utveckling är inte unik för Sverige. Den går att skönja i merparten av de europeiska länderna. Grundskälet till denna utveckling var att det under 1960- och 70-talet blev allt svårare för regeringar att styra och hålla koll på en växande och en alltmer omfattande myndighetsflora. Statsmakterna upplevde styrningen som alltmer ineffektiv. Lösningen blev olika former av New Public Management. Samtidigt har lärosätenas verksamhet kommit att bli mer intressant för regeringar och alltmer sammanlänkad med länders ekonomiska tillväxt. Det ökade politiska intresset för universiteten och högskolorna har lett till både mer pengar och till ökad styrning. Denna utveckling har beskrivits i tidigare kapitel.

Förändringen som de svenska universiteten och högskolorna har genomgått har inte minst inneburit att de sedan 60-talet kommit att alltmer infogas i statens sfär. Shirin Ahlbäck Öberg talar om detta som ett ”utsuddande av lärosätenas särart”. [61] Den politiska utgångspunkten att lärosätena är speciella inrättningar

61 *Ahlbäck Öberg 2023, s 21.*

som kräver en annan typ av styrning var i det närmsta en politisk ryggmärgsreflex fram till 1970-talet. Därefter har lärosätena, bit för bit, alltmer kommit att ses som en del av statsapparaten, på samma premisser som övriga myndigheter. Den politiska retoriken om frihet och självbestämmande finns fortfarande kvar, men de faktiska förutsättningarna och besluten drar i allt högre utsträckning åt ett annat håll.

Utgångspunkter

Det går inte att särskilja lärares och forskares individuella frihet från lärosätenas autonomi. Universitetens och högskolornas grad av institutionell autonomi och de villkor som definieras i styrsystem utgör den grund som lärosätena kan verka inom för att främja och värna den akademiska friheten. Att dela upp diskussionen om den akademiska friheten i två olika delar – den individuella friheten för akademiker och lärosätenas organisatoriska autonomi – kan i sig utgöra ett hot mot den akademiska friheten. Detta går även på tvärs med de beslut och ställningstaganden som gjorts inom EU och som beskrevs i kapitel 4.

Lärosätena är myndigheter och en del av statsapparaten. Merparten av pengarna till verksamheterna kommer från skattemedel och fördelas av staten. Accepterar lärosätena pengarna är det i praktiken svårt att inte samtidigt acceptera ett visst mått av politisk styrning. Samtidigt är lärosätenas roll och uppgift som akademier inte att i första hand att vara lojala mot regeringsmakten. Lärare och forskare ska vara lojala mot sitt grunduppdrag – att generera och sprida kunskap. Detta grunduppdrag ska utföras utifrån vetenskapens regler och förhållningssätt. Det vetenskapliga uppdraget väger tyngst.

Universitet och högskolor är inga öar utan en del av sitt samhälle. På samma sätt som lärosätena påverkar sin omgivning blir även lärosätena påverkade av det omgivande samhället, av företag, organisationer och medborgare. Universitet och högskolor har ett samhällskontrakt som bygger på ett ömsesidigt beroende, en grundläggande respekt och ett gemensamt ansvar för samhällets utveckling. Detta kräver en öppen attityd från lärosätena och en aktiv samverkan med det omgivande samhället. Inte minst är lärosätena en viktig förutsättning för en levande och fungerande demokrati.

Ett visst mått av kontroll, uppföljning och återrapportering är både naturligt och nödvändigt. Det har av regeringen tidigare hävdats att ökad frihet och auto-

nomi behöver åtföljas av ökad uppföljning och kontroll. [62] Det finns dock ingen nödvändig sammankoppling mellan ökad autonomi och ökad kontroll. Tvärtom bör ett ökat självbestämmande återföljas av en ökad tillit och ömsesidig respekt mellan statsmakten och lärosätena.

Lärosätena har själva ett stort ansvar att värna och främja lärares och forskares frihet. Ansvaret ligger både på individnivå, på kollegial nivå och inom ledningsstrukturerna – alla har ett ansvar för att bidra till en fungerande och respektfull balans mellan olika viljor och behov. Ska detta fungera i praktiken krävs framför allt öppenhet, tillit och en reell möjlighet till inflytande. En förståelse hos lärosätena och dess medarbetare för den politiska verkligheten och de politiska villkoren är samtidigt en grundförutsättning för en fungerande relation mellan lärosäten och regeringsmakten.

Olika nivåer och former för frihet och autonomi

Tidigare kapitel har beskrivit hur universitet och högskolor har styrts på olika sätt under historiens gång och att styrningen av lärosätena skiljer sig länder emellan. Alla länder och olika parter är överens om att den akademiska friheten är central för lärosätena. Att den akademiska friheten förutsätter autonoma lärosäten med en viss nivå av självbestämmande är också alla överens om, i varje fall i teorin. Men hur lärare och forskares individuella frihet och den institutionella autonomin för lärosätena ska åstadkommas i praktiken finns det betydligt mindre konsensus kring.

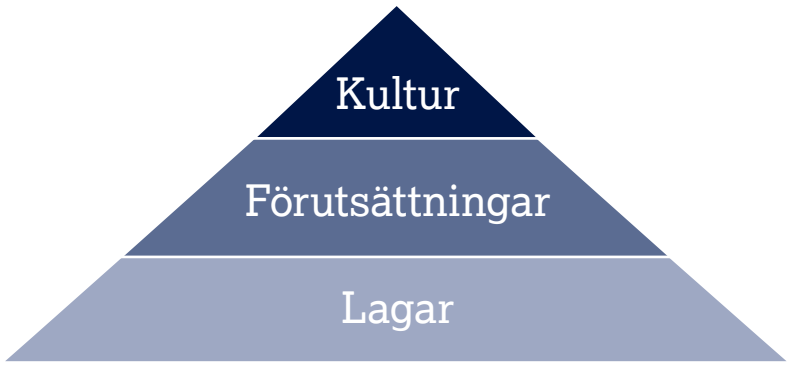
Det finns ett antal olika åtgärder som kan vidtas för att öka den akademiska friheten och de svenska lärosätenas autonomi. Vissa åtgärder är mer grundläggande medan andra insatser och förändringar mer handlar om att förbättra lärosätenas förutsättningar och kvalitet. Ambitionen och målet med följande framställning är inte att åstadkomma en komplett beskrivning av åtgärder som kan och bör göras. Det ska snarare ses som ett smörgåsbord av möjliga insatser och som en utgångspunkt för en vidare diskussion. Framställningen är inte heller uttömmande utan en bukett av kort beskrivna exempel och förslag.

De flesta av dessa förslag och åtgärder kräver olika former av utredningar innan de kan omsättas i verkligheten. Alla lagändringar och förändringar av mer övergripande styrsystem behöver först behandlas av en statlig offentlig utredning. För att flertalet av förslagen nedan ska kunna förverkligas krävs även

62 *Se t.ex. prop. 2009/10:149.*

utredningar och remissbehandlingar som kan ligga till grund för en eller flera propositioner som riksdagen kan ta ställning till. Vissa åtgärder ligger dock inom regeringens egen beslutskapacitet.

Följande framställning utgår från tre olika nivåer och områden – *lagar*, förutsättningar och kultur. Lagar är grunden som lärosätenas verksamhet och förutsättningar bygger på och lagen definierar lärosätenas relation med statsmakten. Inom lagen finns även bestämmelser som styr och definierar utnämningsmakten och organisationsformen. Förutsättningar inbegriper styrsystem, uppföljning och kontroll och innefattar inte minst resurstilldelningssystem och de ekonomiska villkoren. Kultur handlar om relationerna inom lärosätet och mellan lärosätena och staten och avgör vilket klimat och nivå av tillit som råder.



Det krävs åtgärder på flera olika nivåer för att säkerställa och öka den akademiska friheten.

Lagar

När regeringen skrev fram förslaget om akademisk frihet i högskolelagen i den forskningspolitiska propositionen 2020 (prop. 2020/21:60) menade regeringen att det fanns starka argument för att den akademiska friheten borde skrivas in i grundlagen, men att detta skulle ta tid. Regeringen bedömde det då som angeläget att ett lagskydd om akademisk frihet kom på plats så snart som möjligt. Det är nu hög tid för regeringen att återkomma till denna bedömning och inleda ett arbete med målet att skriva fram den akademiska friheten i grundlagen.

Grundlagen behöver framför allt erbjuda ett skydd för mer systemkritiska hot mot den akademiska friheten. Ett grundlagsskydd kommer sannolikt, och förhoppningsvis, att behöva tas i bruk mycket sällan. Dess syfte är primärt att fungera som en skyddsmekanism som likt en krockkudde kan blåsas upp i nödlägen. Men en tydligt definierad grundlag för den akademiska friheten kan

också fungera som en ledstjärna, inspirationskälla och som en fyr som genom sin närvaro höjer medvetenheten och skärper uppmärksamheten. Det senare ska inte underskattas. Ett tillägg i regeringsformen om akademisk frihet skulle även göra att Sverige svarar upp mot beslut och rekommendationer från EU och stärker sitt internationella renommé.

I högskolelagen anges att det i högskolans verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Av propositionen som ligger till grund för denna lag framgår att akademisk frihet avser den individuella friheten för lärare och forskare och inte inkluderar den institutionella autonomin för lärosätena. Detta är en mycket olycklig formulering som i sig själv är ett hot mot den akademiska friheten. Regeringen bör i en proposition, förslagsvis i kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen, skriva fram, tydliggöra och binda med riksdagen att lagen om akademisk frihet även inkluderar lärosätenas autonomi och självbestämmande.

Det finns få, om någon, enskild styrmekanism som påverkar den högre utbildningar på samma djupa och avgörande sätt som examensordningen. Regeringen kan på egen hand besluta om förändring och tillägg i examensordningen som styr hur lärosätena och dess lärare måste lägga upp sina utbildningar. Examensordningen, framför allt för yrkesexamina och i synnerhet för lärarutbildningarna, har över tid kommit att bli allt för detaljerad och överstyrd. Rådande konstruktion för examensordningen behöver förändras så att regeringens direkta makt minskar och lärosätenas inflytande och självbestämmande ökar.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Att det i grundlagen (regeringsformen) som en allmän princip ska fastställas att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas.
- Att det i grundlagen ska framgå att den akademiska friheten omfattar såväl forskningen som den högre utbildningen samt lärosätenas rätt till autonomi och att detta ska skyddas enligt bestämmelser som meddelas i lag.
- Att det definieras och förtydligas i proposition att den akademiska friheten i högskolelagen även inkluderar institutionell autonomi.
- Att förändra examensordningen genom att försvåra ensidiga förändringar från regeringen, minska detaljstyrningen och öka lärosätenas inflytande.

Utnämningsmakten, rektor och styrelserna

Styrelserna utgör lärosätenas högsta beslutande organ. Hur dessa styrelser utformas, vilket uppdrag och mandat de ges och hur ledamöter utses är av central betydelse för lärosätenas självbestämmande. Hur rektorer väljs, utses och förordnas samt vilken roll rektor tilldelas, bland annat inom styrelserna, är även av betydande vikt. I en internationell jämförelse, vilket bland annat belystes i kapitel 5, framgår att de svenska styrelserna och utseendet av rektorer skiljer sig från de flesta andra europeiska länderna och de svenska lärosätenas nivå av självbestämmande inom dessa områden är låg.

Det finns få områden där så många beslut och förändringar genomförts gällande styrningen av universitet och högskolor som kopplat till utseendet av ledamöter i styrelserna. Detta framgår tydligt av den historiska beskrivningen i kapitel 2 och 3. Förändringar har inneburit att de externa ledamöternas inflytande blivit allt större. Samtidigt som styrelsernas mandat har ökat har även de externa ledamöterna kommit att bli i majoritet. Rektors inflytande i styrelserna har förändrats och styrelsernas makt över tillsättning av ny rektor har ökat. När alla dessa olika förändringar har genomförts de senaste decennierna har den akademiska friheten sällan varit en styrande utgångspunkt. [63]

Kollegiala strukturer tydliggör och stärker lärares och forskares möjlighet till inflytande. Skyddet genom lag för de kollegiala strukturerna har över tid försvagats och avvecklats, vilket framgått i kapitel 2 och 3. När verksamheten vid lärosätena blivit alltmer omfattande, komplex, ekonomiserad och byråkratiserad har även olika former av beslutslinjer byggts upp inom lärosätena som i praktiken minskat utrymmet för kollegiala beslut. I en av de studier som mäter den akademiska friheten, som presenterades i kapitel 5, är utgångspunkten att lagar som skyddar kollegiala strukturer gynnar den akademiska friheten. [64] En möjlig åtgärd som kan övervägas är att återinföra fakultetsnämnderna i lagen. Denna fråga kompliceras dock av att universitet och högskolor inte har haft samma lagstadgad struktur och historiska utveckling.

---

63 Ett undantag utgörs av ändringarna som gjordes utifrån propositionen Frihet att välja - ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses (prop. 2006/07:43). Dessa förändringar kom dock att rullas tillbaka efter ett par år.

64 Karren m fl 2017.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Öka lärosätenas inflytande över utseendet av styrelseledamöter. Tydliggör att ledamöter även har ett ansvar för att den akademiska friheten värnas och främjas.
- Belysa och bedöma lämpligheten att styrelser inte har en akademiskt förankrad majoritet.
- Tydliggöra och stärka rektorernas roll i styrelserna.
- Tydliggöra och skydda kollegiala strukturer och det kollegiala inflytandet.

Organisationsform

De svenska statliga universiteten och högskolorna är förvaltningsmyndigheter och en del av rättssubjektet staten. Genom att de statliga lärosätena är förvaltningsmyndigheter har de ingen egen rättskapacitet och kan inte ingå avtal på egen hand. Att vara en del av statsapparaten och ha en lydnadsrelation till regeringen gör universitet och högskolor öppna för politisk påverkan och ger inget faktiskt skydd för den institutionella autonomin. Det innebär också att förutsättningarna för lärare och forskares akademiska frihet försvagas. Denna organisatoriska placering av de svenska lärosätena är i en internationell jämförelse ovanlig.

Två statliga lärosäten har omvandlats till stiftelser och de bedriver sin verksamhet genom aktiebolagsform. Denna organisationsform kan skapa en tydlig avgränsad relation till regeringen och ge ett större utrymme för den akademiska friheten och skydd för den institutionella autonomin. Men stiftelseformen är i sig ingen garant för en funktionell institutionell autonomi. [65] Att skapa stiftelser är därutöver dyrt för statsmakten och en relativt ovanlig form i andra länder för lärosäten som i huvudsak finansieras av statsmakten.

Skapandet av en ny offentligrättslig verksamhetsform särskilt anpassad till lärosätenas förutsättningar och behov har diskuterats i utredningen Självständiga lärosäten (SOU 2008:104), som närmare presenterades i föregående kapitel. En sådan organisationsform skulle mer likna hur majoriteten av europeiska lärosäten är organiserade, vilket i sin tur skulle kunna underlätta internationella samarbeten. En organisationsform med egen rättskapacitet skulle även förenkla och förbättra möjligheterna till samarbeten mellan lärosäten och samverkan med externa parter. En egen organisationsform för lärosätena skulle därutöver

65 *Genom avtal kan en hög nivå av styrning fortgå. I Ungern har stiftelseformen även används för att öka och skruva fast en olämplig nivå av påverkan.*

även tydligt åskådliggöra universitetens och högskolornas särart och öka lärosätenas autonomi i förhållande till regeringen.

Som beskrevs i kapitel 8 har Norge en modell där lärosätena fortfarande är statliga förvaltningsmyndigheter men med en särskild ställning som oavhängiga förvaltningsorgan med särskild fullmakt. De norska lärosätena är därmed inte egna rättssubjekt, vilket gör även dem ovanliga i en internationell jämförelse. I Norge sitter rektor som ordförande i lärosätenas styrelser. De externa ledamöterna är inte i majoritet, om inte styrelsen så själv önskar. Vad en liknande modell skulle kunna innebära för svenska lärosäten kan vara väl värt att närmare utreda.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Utreda och tillskapa en ny och anpassad offentligrättslig organisationsform för lärosätena.
- Alternativt att utreda hur lärosätena kan bli en särskild form av förvaltningsmyndighet med särskild grad av autonomi och tydliggöra en sådan modells fördelar framför en ny offentligrättslig organisationsform.

Förutsättningar

För att den akademiska friheten och den institutionella autonomin ska betyda något i praktiken krävs inte bara ändringar i lag och förordning. Lagändringar måste hela tiden åtföljas av att de reella förutsättningarna för lärare, forskare och lärosäten i praktiken leder till ökad frihet och autonomi. För att säkerställa utbildningens och forskningens frihet och lärosätenas institutionella autonomi krävs, förutom tydligt definierade lagar och anpassad organisationsform, även en funktionell styrning, ekonomiska förutsättningar och en hanterbar nivå av kontroll och återrapportering. Detta kan åstadkommas på flera olika sätt.

De svenska lärosätena är i allt större utsträckning beroende av externa bidrag, vilket beskrevs i kapitel 7. De statliga medlen till forskningsråden har ökat samtidigt som styrningen av vad dessa pengar ska användas till också har ökat högst påtagligt. Lärosätenas basanslag går i allt större omfattning till samfinansiering av externa projekt och till att bygga upp forskningskapacitet där externa bidrag är möjliga. Forskares frihet att själv välja forskningsområde och forskningsproblem har blivit alltmer kringskuret och styrt av tillgången på externa bidrag och politiskt prioriterade områden. Lärosätenas övergripande möjlighet att göra prioriteringar och strategiska satsningar har begränsats.

Universiteten och högskolorna förändrar kontinuerligt sitt utbildningsutbud för att möta både studenternas intresse och arbetsmarknadens behov. Regeringen har under en längre tid ökat detaljstyrningen av grundutbildningen, både genom att peka ut vilka utbildningar som ska växa och hur själva utbildningarna ska genomföras. Tillfälliga satsningar på olika utbildningar, som ofta åtföljs av krävande återrapportering, har skapat både ryckighet och merarbete. Bristyrkesutbildningar som saknar ett större intresse från studenterna är svåra att bygga ut och har låg genomströmning vilket inte sällan skapar politisk frustration vilket i sin tur ytterligare ökat detaljstyrningen. Ett allt större politiskt fokus på kompetensutveckling för yrkesverksamma riskerar även att minska lärosätenas handlingsutrymme.

Resursfördelningssystemet har vid flera olika tillfällen utretts, men några mer genomgripande förändringar har inte genomförts. En övergripande förändring av resursfördelningssystemet med autonomi och kvalitet i centrum saknas fortfarande. Produktivitetsavdraget svälter långsamt ut lärosätena, vilket skadar kvalitén och hämmar förmågan till nysatsningar. Flera förslag som på olika sätt kan öka lärosätenas handlingsutrymme och autonomi framfördes av STRUT-utredningen, men dessa har ännu inte behandlats av regeringen. Att särskilja anslaget i två delar, ett till utbildning och ett till forskning, är i internationell jämförelse ovanligt. Ett samlat anslag skulle öka lärosätenas handlingsutrymme och självbestämmande.

Den rådande ekonomiska blandmodellen för forskning, som förutsätter olika finansieringskällor och där huvuddelen av medlen utgörs av externa tidsbegränsade anslag, kräver någon form av kapital för att inte leda till skadliga fluktuationer för forskningsprojekt eller en destruktiv personalpolitik. De svenska lärosätena har den paradoxala situationen att de både har ett stort, och ökande, beroende av externa bidrag, en relativt sett krympande basfinansiering och en i grunden negativ inställning från statsmakten till skapandet av myndighetskapital. Det senare ligger inbyggt i hur statliga förvaltningsmyndigheter styrs. Ett sådant ekonomiskt system fungerar inte i praktiken.

Som beskrivits tidigare har mängden uppföljningar och krav på återrapporteringar ökat för lärosätena. Lärosätena har fått allt fler och alltmer komplexa uppdrag, som bland annat är kopplade till miljöledning, informations- och datasäkerhet, riskhantering, upphandling och arbetsmiljö. De flesta återrapporteringskraven kan var för sig verka rimliga, men blir sammantaget en arbetsbörda som i allt större utsträckning påverkar lärosätenas förmåga att utföra sin

kärnverksamhet – att utbilda och forska. Den byråkrati som uppstått påverkar negativt lärosätenas utrymme för självbestämmande och hämmar lärare och forskares handlingsfrihet.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Regeringen behöver tilldela ett basanslag som är tillräckligt stort för att möta det ökade beroendet av externa bidrag.
- Regeringen behöver minska sin detaljstyrning av särskilt utpekade utbildningssatsningar.
- Regeringen behöver skapa ett samlat anslag för utbildning och forskning.
- Regeringen behöver inta en förstående och realistisk inställning till ackumulerat myndighetskapital.
- Regeringen behöver verka för att minska återrapporteringskraven, uppföljningen och den externa kontrollen.
- Om en ny offentligrättslig organisationsform inte skapas behöver möjligheten till att skriva avtal med externa parter utvidgas genom särskilda undantag och generella bemyndiganden.

Kultur

Samtidigt som det fria kunskapssökandet och förmedlandet av kunskap är kärnan i lärosätenas väsen så finns alltid krav på att utbildningen och forskningen ska komma samhället till gagn. Det finns en förväntan att lärosäten utbildar för en mängd funktioner i samhället och att arbetsmarknadens behov av kompetens tillgodoses. Forskningen behöver lösa konkreta problem och stödja samhällets och näringslivets behov av kunskap och utveckling. Inom ramen för den akademiska friheten behöver lärosätena ta hänsyn till och väga in regeringens och det omgivande samhällets behov och förväntningar.

Universitet och högskolor själva har ett betydande eget ansvar i att värna och främja den akademiska friheten. Det är avgörande att lärosätena skapar en kultur och ett arbetssätt som ger en funktionell balans mellan individers, gruppers och ledningsfunktioners rättigheter och befogenheter. I arbetet med att skapa en god kultur har inte minst rektor och ledningsstrukturerna ett stort och viktigt ansvar. Lärosäten måste ha en miljö och strukturer som klarar av att både stödja utbildningens och forskningens frihet och samtidigt kunna fatta strategiska beslut. Tydliga och funktionella kollegiala strukturer är centrala i att tillskapa en akademisk kultur där enskilda lärare och forskare upplever sig sedda och har ett reellt inflytande.

En god kultur gynnar arbetsglädje, skapar trygghet och ger en grogrund för nytänkande. Kulturen stimulerar, utvecklar och bevattnar förutsättningarna för en hög kvalitet i verksamheten. En fungerande kultur skapar inte minst ett diskussionsklimat där alla olika åsikter kan komma till tals och brytas mot varandra under ömsesidig respekt. Kulturen är även sammanlänkad med en organisations identifikation. Kulturen vid lärosätena bör i första hand utgå från sitt uppdrag som akademi.

För att relationen mellan statsmakt och lärosäten ska fungera i praktiken krävs en fungerande förhandlingskultur. För att förhandlingar ska kunna bära frukt och leda framåt krävs ömsesidig respekt och förståelse för varandras förutsättningar. Även om regeringens beslut ofta föregås av någon form av informationsinhämtning (möten, remissförfarande, förfrågningar, underhandsdelningar) så brister denna dialog och koppling allt oftare. Lärosätenas relation till regeringsmakten behöver stärkas genom en transparent och tydliggjord struktur för dialog och gemensamt bygga en kultur som i ökad utsträckning präglas av ömsesidig respekt.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Att lärosätenas ledningar tar initiativ till och ansvar för att skapa en god och öppen kultur samt understödja strukturer som möjliggör kollegialt inflytande.
- Att regeringen arbetar vidare med förslag från STRUT, som hade som mål att skapa en dialogbaserad styrning.
- Etablera fastlagda och transparanta rutiner och processer för hur nya utbildningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Ytterligare utveckla fastlagda och transparanta rutiner och processer för hur nya forskningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Genomföra årliga seriösa dialoger med samtliga lärosäten.
- Utforma och tillsätt fler mötesplatser, liknande Forskningsberedningen, mellan ansvariga politiska företrädare och lärosätena.

Avslutning

Avslutning

Vi lever i en orolig och föränderlig tid. Vår värld plågas av krig och kris och en destabiliserad säkerhetsordning. Läget för vår miljö och vårt klimat blir alltmer akut. Demokratin minskar i världen, de grundläggande mänskliga rättigheterna urholkas och polarisering präglar alltmer det politiska klimatet. Hoten ökar även mot den akademiska friheten. Detta hot måste mötas.

Kunskapen som produceras och finns vid lärosätena kan liknas vid en naturresurs som tillhör alla i samhället. Förväntningar och tryck från samhället och politiken är legitima, men samtidigt måste lärosätena kunna upprätthålla ett mått av integritet och självständighet för att inte malas ned av alla krav och förväntningar och därmed inte klara av att vårda och utveckla sin ”naturresurs”. Att öka utbildningens och forskningens frihet samt lärosätenas självbestämmande handlar inte om att gräva bort universiteten och högskolorna från resten av samhället och den politiska verkligheten. Det handlar om att definiera en rågång och skapa ett tydliggjort skydd som förhindrar olämplig styrning och skapa faktiska förutsättningar för den akademiska friheten.

Det är dags att agera

I takt med att universitetens och högskolornas roll i vårt samhälle har blivit allt viktigare blir även förutsättningarna för den akademiska friheten för landets lärosäten alltmer central. Regering och riksdag behöver agera och skapa skydd och förutsättningar för den akademiska friheten och lärosätenas möjlighet till självbestämmande. Att inte agera är att tillåta en fortsatt erodering av den akademiska friheten.

I föregående kapitel finns ett antal konkreta åtgärder beskrivna som regeringen kan vidta. Det handlar både om ändringar kopplade till lagen och att skapa funktionella förutsättningar för den akademiska friheten. Flera av dessa förslag till förändringar är relativt lågt hängande frukter som kan genomföras utan nya medel och omfattande reformarbete. Det är angeläget att detta arbete kommer i gång så snart som möjligt och att kursen läggs om.

En av de viktigaste åtgärderna regeringen behöver vidta är att så snart som möjligt tillsätta en statlig utredning med uppdrag att lämna förslag som leder till att utbildningens och forskningens frihet kan öka och att lärosätenas autonomi kan säkerställas. En sådan utredning behöver få vettigt med tid och tillräckliga

resurser för att klara av att behandla ett stort och komplext område. I detta arbete behöver lärosätena involveras. Lärosätena behöver samtidigt inta en konstruktiv och lösningsorienterad attityd.

I en värld och i en tid som i allt större utsträckning präglas av osäkerhet och yttre hot blir säkerhetsmedvetenhet allt viktigare. Lärosätena har en betydande och växande uppgift att se till att det finns en tillräckligt hög nivå av skydd och säkerhet samt ansvarfulla internationella relationer. Ett utbyggt och ansvarsfullt säkerhetstänkande får dock inte leda till att den akademiska friheten ytterligare hotas och kringskärs, vare sig av statsmakterna eller av lärosätena själva. Rädslan får inte styra. Frihet, mod, samarbete och öppenhet är viktigare än någonsin.

Akademisk frihet ska bygga på lag

Under flera decennier har den svenska universitets- och högskolepolitiken styrts av utgångspunkten att lärosätenas självbestämmande bäst garanteras av staten. Att utgå från en historiskt förankrad samsyn räcker dock inte längre. Detta är även ett synsätt som går på tvärs med vad som internationellt avses med institutionell autonomi. Denna utgångspunkt och politiska doktrin behöver revideras, moderniseras och harmoniseras med EU:s beslut och rekommendationer.

Den institutionella autonomin avgörs av hur relationen är reglerad mellan staten och lärosätena. Lärosätenas självbestämmande bygger ytterst på lagen. Det är lärosätenas autonomi som utgör den grund som utbildningens och forskningens frihet bygger på. Lärosätena behöver i ökad utsträckning ses som särskilt skyddsvärda organisationer. Detta stärker förutsättningarna för en levande och funktionell demokrati i vårt samhälle.

Regeringen behöver prioritera arbetet med att skriva fram den akademiska friheten i grundlagen. Förändringar behöver därutöver göras i högskolelagen som närmare definierar, säkerställer och ökar den akademiska friheten. Regeringen behöver så snart som möjligt, förslagsvis i den kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen, tydliggöra att lagen om akademisk frihet även inkluderar lärosätenas självbestämmande och institutionella autonomi.

Goda förutsättningar och en fungerande kultur

Det finns flera länder i Europa som har ett gott skydd i grundlag och annan lag för den akademiska friheters olika delar, men där lärosätena och deras lärare och forskare har olika former av inskränkningar i sin verksamhet. Det finns ingen garanti för att den akademiska friheten blir bättre endast för att lagar änd-

ras. De faktiska förutsättningarna är avgörande för hur den akademiska friheten fungerar i praktiken.

Den reella frihetsgraden avgörs i stor utsträckning av styrsystem, finansierings- och uppföljningsmodeller och externa forskningsfinansiärers villkor och prioriteringar. Friheten för utbildningen och forskningen och lärosätenas självbestämmande kan i praktiken bli tandlös om den ekonomiska styrningen är stark eller de ekonomiska förutsättningarna för lärosätena är svaga. En viktig förutsättning utgörs även av utnämningsmakten och utformningen av lärosätenas styrelser.

Det handlar inte bara om lagar och funktionella styr- och fördelningssystem. Det handlar till en betydande del även om kultur och förtroende. I vilken utsträckning som regeringsmakten litar på lärosätena och i vilken utsträckning lärosätena litar på regeringsmakten är avgörande för samarbeten, att identifiera nationella strategiska områden och möjligheten att förhandla. Kulturen inom ett lärosäte såväl som kulturen mellan lärosäten och regeringsmakten påverkar kvaliteten och utbildningens och forskningens långsiktiga samhällsnytta.

Akademin byggs tillsammans

En ökad akademisk frihet behöver komma alla till del. När lärosätena får ökad autonomi, både genom lag och förutsättningar, behöver detta handlingsutrymme fyllas på ett sätt som leder till ökad frihet för utbildningen och forskningen. Lärosätenas interna kultur och kollegiala struktur är avgörande för vilket inflytande och handlingsutrymme som lärare och forskare i praktiken får. Enskilda akademiker behöver uppleva att de har ett inflytande över sin situation och att de ingår i ett större sammanhang.

Universitet och högskolor är fantastiska organisationer med ett stort och viktigt värde för vårt samhälle och vår framtid. För att landets lärosäten ska fungera så bra som möjligt behöver alla tillsammans hjälpas åt. Riksdag, regering och lärosätena har ett gemensamt ansvar att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för den högre utbildningen och forskningen. Tillsammans kan vi skapa starka lärosäten som gör skillnad.

Källor och litteratur

Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar (2020). Administratörerna: Administration, kontroll ochstyrning vid svenska universitet och högskolor. *Arkiv - Tidskrift för samhällsanalys*, (12), 7-59.

Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). *Om akademisk frihet.* SULF:s skriftserie XLIII.
Ahlbäck Öberg, Shirin et al. (red.) (2016). *Det hotade universitetet. Stockholm: Dialogos.*

Andrén, Carl-Gustaf (2013). *Visioner, vägval och verklighet: Svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940*. Lund: Nordic Academic Press.

Askling, Berit (2012). *Expansion, självständighet, konkurrens: vart är den högre utbildningen på väg?* Göteborgs universitet.

Beiter, K.D., Karran, T. & Appiagyei-Atua, K (2016). Academic Freedom and Its Protection in the Law of European States Measuring an International Human Right. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 3, 254–345.

Berggren, Henrik (2012). *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Bjare, Ulrika (2023). *Vetenskapens självstyre – styrning, organisation och genomförande av universitetsforskning*. Stockholm: KTH.

Bergan, Sjur, Gallagher, Tony & Harkavy (red.) (2020). *Academic freedom, institutional autonomy and the future of democracy*. Council of Europe Higher Education, series no 24.

Bexell, Göran (2011), *Akademiska värden visar vägen*. Stockholm: Atlantis.

Dahlqvist, Kristina, Eriksson, Lena & Fritzell, Ann (2019) *Mål- och resultatstyrning i staten – vad vi sett och insett: med fokus på universitets- och högskolepolitik 1988-1995 inom utbildningsdepartementet.*

Degerblad, Jan-Erik & Hägglund, Sam (2001). *Akademisk frihet – en rent akademisk fråga?* Högskoleverket, rapport 2001:21 R.

Europarådet (2020): *Threats to academic freedom and autonomy of higher education institutions in Europe.* (Författare: Brenner, Koloman)

European University Association (2023). *University Autonomy in Europe IV. The Scorecard 2023*.
European University Association (2023). *The evolution of university autonomy in Hungary.* A complementary analysis to The Scorecard 2023.
European University Association (2023). *University Autonomy in Europe IV.* Country Profiles I.

Fehrman, Carl (1984). *Lärdomens Lund*. Malmö: Liber förlag.

Gribbe, Johan (2022). *Förändringar och kontinuitet: Reformer inom högre utbildning och forskning 1940 – 2020.* Universitetskanslersämbetet.

Hermansson, Karin (2005). *Akademisk frihet i praktiken: En rapport om tillståndet i den högre utbildningen.* Högskoleverket, rapport 2005:43 R.

Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022) *Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv. Vänbok till Hans Eklund*, Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker. Uppsala: Iustus Förlag.

Maassen, Peter, Martinsen, Dennis, Elken, Mari, Jungblut, Jens & Lackner, Elisabeth (2023) *State of play of academic freedom in the EU Member States*. European Parliamentary Research Service. Scientific Foresight Unit (STOA).

Magna Charta Universitatum (1988): http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/english

Marcusson, Lena (2005). *Universitetens rättsliga ställning.* Rapport lämnad till SUHF.

Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo (2017). *Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach.* Policy Reviews in Higher Education.

Karran, Terence (2019). *Threats to academic freedom and autonomy of universities in Europe. Expert report*. AS/Cult/Inf (2019) 06. Council of Europe.

Riksdagen (2014/15:RFR5). *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsuppdrag om implementering och effekt av två högskolereformer i Sverige.* Huvudrapport samt delredovisning 1 – 4.

Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla (2016). *Kollegialitet – en modern styrform.* Lund: Studentlitteratur.

Spannagel, Janika & Kinzelbach, Katrin (2022). *The Academic Freedom Index and Its indicators: Introduction to new global time-series V-Dem data.* Journal article. Quality & Quantity.

Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken.*
Statskontoret (2022) *Statsförvaltningen i korthet.*

Statsvetenskaplig tidskrift, (2022): Tema: Svenska lärosäten. Vol 124 Nr 1.

Stockholm – Uppsala universitetsnätverk (2015). *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten.* En rapport sammanställd av en arbetsgrupp med Sten Heckscher som ordförande. Stockholms universitet.

SULF (2021) *Vart tar pengarna vägen?*
Svensson, Roger (2023). *Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen.* Stockholm: SNS

Varieties of Democracy Institute (2022). Academic Freedom Index.
Varieties of Democracy Institute (2023). Democracy Reports.

Vetenskapsrådet (2019). Externfinansieringens roll i svensk högskoleforskning.

Vrielink, Jogchum, Lemmens, Koen, Lemmens, Paul & Parmentier, Stephan (2023). *Challenges to academic freedom as a fundamental right.* Advice paper no 31. League of European research universities.

Wedlin, Linda & Pallas, Josef (2017). *Det ostyrda universitetet? Perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten.* Göteborg: Makadam.

Östling, Johan (2016). *Homboldts universitet: Bildning och vetenskap i det moderna Tysklands historia.* Stockholm: Atlantis.

Prop. 1953:122. *Angående vissa anslag till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs hög m.m.*
Prop. 1959:106. *Angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m.m.*
Prop. 1992/93:1. *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*
Prop. 2006/07:43. *Frihet att välja - ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses*
Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*
Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*

SOU 1973:2. *Högskolan*. Huvudbetänkande från 1968 års utbildningsutredning (U 68).
SOU 1983:39. Politisk styrning - administrativ självständighet. Slutbetänkande från Förvaltningsutredningen.
SOU 1996:21. *Reform och förändring: Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitet och högskolereform.* Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT-93).
SOU 1998:128. *Forskningspolitik*. Slutbetänkande av Kommittén för översyn av den svenska forskningspolitiken (Forskning 2000).
SOU 2000:82. *Högskolans styrning*. Utredning om högskolans styrning.
SOU 2007:81. *Resurser för kvalitet*. Slutbetänkande av Resursutredningen.
SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen.
SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*. Betänkande av Ledningsutredningen.
SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).

Ds 2013:49. *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet.*

SUHF, skrifter om akademisk frihet och autonomi

SUHF (2023). *Akademisk frihet och institutionell autonomi.* Tim Ekberg.
SUHF (2021) *En examensordning i lärosätenas regi.*
Rapport från arbetsgrupp för examensordningsfrågor.
SUHF (2019) *Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform.* Karlsson, Curt & Casson, Andrew.
SUHF (2019) *Är lärosätena beredda? Fem frågor inför ett fortsatt arbete mot ökad autonomi inom akademin.* Casson, Andrew.
SUHF (2018) *Några frågor om akademins autonomi.* Casson, Andrew.
SUHF (2017). *Tillitsbaserad styrning & reformerad resurstilldelning.* Brorström, Björn & Granfelt, Marianne.
SUHF (2013). *Framtiden börjar nu!* Manifest för dialog om den svenska högskolan 2030.
SUHF (2014) *Ökad självständighet.*
Johan Alling.

Tim Ekberg, *författare av rapporten ni just läst, är verkställande ledamot i expertgruppen för analys och sammanhållande för projektet om en ny och ändrad offentligrättslig organisationsform.*

Han har lång erfarenhet inom universitets- och högskolesektorn och har under de senaste 25 åren bland annat jobbat för SFS, Utbildningsdepartementet, Södertörns högskola och Lunds universitet.

Författaren ansvarar själv helt och hållet för analyser, slutsatser och förslag i denna rapport.

Den akademiska friheten har fått alltmer uppmärksamhet i den internationella debatten. Detta hänger ihop med en ökad politisk styrning av universitet och högskolor och ett minskat handlingsutrymme för akademiker och lärosäten. Den akademiska friheten går inte att ta för given utan måste ständigt utvecklas och värnas.

Denna rapport beskriver hur regeringens styrning och relation till lärosätena har genomgått stora förändringar över tid. Denna utveckling går även att se i de flesta andra länder runt omkring oss. Samtidigt visar internationella jämförelser att de svenska lärosätenas autonomi är förhållandevis låg. Sverige har ett svagt konstitutionellt skydd för den akademiska friheten och går inte riktigt i takt med utvecklingen inom EU.

Rapporten menar att svenska lärosäten behöver ses som särskilt skyddsvärda organisationer i vårt samhälle och därmed få ett starkare skydd i lagen. Men ett gott skydd i grundlagen och annan lag räcker inte. De reella förutsättningarna för den akademiska friheten avgörs i stor utsträckning av ekonomiska förutsättningar, finansieringsmodeller och system för kontroll. Rapporten ger ett antal konkreta förslag på åtgärder som kan vidtas för att öka den akademiska friheten.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Ökad kontroll och ökad byråkratisering

En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor

Shirin Ahlbäck Öberg & Johan Boberg
Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet

Innehållsförteckning

Förord ... 1
Sammanfattning ... 4
Inledning ... 7
Kontroll och byråkratisering ... 7
Hur ska frågan undersökas? ... 9
De statliga lärosätena som myndigheter ... 11
Hur styr regeringen sina myndigheter? ... 11
Nya styrformer för offentlig sektor ... 12
Det administrativa arbetet inom lärosätena ... 13
Författningsförändringar på högskoleområdet, 1993–2023 ... 13
Förändringar i högskolelag- och förordning ... 14
Politiska målsättningar ... 16
Samverkan (1 kap. 2 §) ... 16
Jämställdhet (1 kap. 5 §) ... 17
Breddad rekrytering (1 kap. 5 §) ... 19
Hållbar utveckling (1 kap. 5 §) ... 20
Internationalisering (1 kap. 5 §) ... 21
Livslångt lärande (1 kap. 5 §) ... 21
Studentinflytande ... 22
Studenthälsa och försäkringar ... 23
Den akademiska verksamheten ... 24
Styrelse och rektor ... 24
Intern organisation ... 26
Lärartjänster ... 30
Utbildning ... 31
Kvalitetsutvärdering ... 33
God forskningssed ... 36
Etikprövning ... 38
Förändringar för enskilda utbildningssamordnare ... 41
Avtalen med staten ... 42
Organisation ... 43
Slutsats ... 44
Regleringsbrev och regeringsuppdrag, 1993–2023 ... 45

Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut ... 52
Regleringsbreven till sektorsmyndigheterna ... 57
Slutsats ... 61
Generell lagstiftning som träffar lärosätena ... 63
Systematiskt arbetsmiljöarbete ... 63
Likavillkorsarbete, aktiva åtgärder ... 66
Systematiskt miljöledningsarbete ... 67
Internrevision ... 68
Intern styrning och kontroll ... 70
Produkter med dubbla användningsområden ... 72
Risk- och sårbarhetsanalyser ... 73
Systematiskt informationssäkerhetsarbete ... 74
Systematiskt dataskyddsarbete ... 76
Tillgänglighet till digital offentlig service ... 78
Arkivbildning och arkivvård ... 79
Officiell statistik ... 80
Andra regelverk och system ... 81
Slutsatser ... 82
Källförteckning ... 85
Författningar och föreskrifter ... 85
Riksdagstryck ... 90
Övrigt källmaterial ... 92
Litteratur ... 98

Förord

Svenska universitet och högskolor dignar under allt tyngre administrativa bördor. Samtidigt som olika statliga utredningar talat om vikten av tillitsbaserad styrning har utvecklingen under lång tid gått i motsatt riktning inom högskolesektorn. Antalet återrapporteringar och utvärderingar har stadigt ökat och blivit mer omfångsrika och komplexa. Till följd av detta ägnas alltmer kraft och resurser vid lärosätena åt att administrera de krav som ställs från statsmakternas sida.

SUHF:s förbundsförsamling har beslutat att expertgruppen för analys ska ta fram underlag och rapporter som identifierar lämpliga och realistiska politiska lösningar. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – akademisk frihet, kontroll och byråkratisering, högre utbildning och livslångt lärande samt extern finansiering av forskning. De olika områdena hänger på många sätt ihop. Vi behöver därför i ökad utsträckning hitta breda och sammansatta lösningar.

Regering och riksdag behöver skyndsamt agera för att minska lärosätenas administrativa pålagor, och styrningen av lärosätena behöver i ökad utsträckning bygga på en tillit till att lärosätena gör det som behöver göras utan öronmärkta satsningar och ökad kontroll. Lärosätena har dessutom själva ett ansvar för att inte bidra till den ökade byråkratiseringen. Förhoppningsvis kan denna rapport ligga till grund för ett kommande förändringsarbete.

Hans Adolfsson
Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Rapporten är en del av ett större projekt

SUHF har byggt upp en större och mer kvalificerad analyskapacitet inom förbundet. Expertgruppen för analys är en arbetsgrupp inom SUHF som har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov inom högskolesektorn och följer politiska reformer som påverkar lärosätena. Dessa analyser ska hjälpa lärosäten i deras utvecklingsarbete, men också kunna användas för att påverka regering och riksdag. Målet för expertgruppen för analys är att i allt högre grad kunna ta ett helhetsgrepp på centrala frågor för de svenska lärosätena och identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.

Fram till utgången av 2025 ska analysgruppen fokusera på fyra områden:

- Beskriva utvecklingen av akademisk frihet och lämna analyser som kan bidra till att öka lärosätenas autonomi. I detta ingår att beskriva hur en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform kan utformas för lärosätena.
- Beskriva hur förutsättningar för universitet och högskolor har förändrats genom ökad kontroll och krav på återrapportering samt ge förslag på hur ökat förtroende mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.
- Undersöka hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning, inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma, samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen.
- Undersöka hur det ökade beroendet av externa medel för forskning har utvecklats och vilka konsekvenser detta har fått för lärosäten samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för forskningen.

Varje projekt ska producera analyser och rapporter som kommer att presenteras under 2024 och 2025.

Författarna vill rikta ett tack till HERO:s tidigare forskningsassistent Cornelia Gustavsson för värdefullt förarbete. Vi är även tacksamma för värdefulla synpunkter som ledamöterna i expertgruppen för analys har lämnat under resans gång. Denna rapport har blivit bättre genom synpunkter och inspel från projektledarna för övriga projekt inom expertgruppen: ett tack till Tim Ekberg, Lunds universitet, Ingeborg Amnéus, Uppsala universitet, Ulrika Bjare, Stockholms universitet, och Pam Fredman, Göteborgs universitet. Ett tack går även till Åsa Borin och Maria Wilenius, båda vid Stockholms universitet, som har lämnat värdefulla synpunkter på delar av texten, samt till Daniel Gillberg vid Uppsala universitet. Vi vill slutligen även tacka Christopher Sönnerbrandt vid SUHF:s kansli.

Författarna ansvarar själva helt och hållet för innehållet i denna rapport.

Sammanfattning

Denna delrapport kartlägger den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen av framförallt de statliga lärosätena. Rapporten tar sin utgångspunkt i att statens direkta styrning av lärosätena minskade genom 1993 års högskolereform och kom att mer handla om olika former av granskning, uppföljning och utvärdering. Priset för ökad frihet blev således ökad kontroll och utvärdering. Antalet återrapporteringar och utvärderingar har stadigt ökat och blivit alltmer omfångsrika och komplexa, och alltmer kraft och resurser vid lärosätena läggs på att administrera alla de olika krav som ställs. Rapporten kartlägger hur styrning och kontroll har utvecklats sedan 1993.

Vi redogör i tur och ordning för utvecklingen av högskoleförfattningarna, regleringsbreven riktade mot lärosäten (gemensamma och individuella) och relevanta sektorsmyndigheter samt de generella författningar som träffar lärosätena antingen i egenskap av statliga myndigheter eller genom en mer generell räckvidd även bortom myndigheterna. Vi studerar även den indirekta styrning som genererar administration för lärosätena via intermediärer som andra myndigheter – t.ex. UKÄ och forskningsråd – som i sin tur får i uppdrag av regeringen att utvärdera eller sammanställa data som måste hämtas från lärosätena. Fokus för kartläggningen i rapporten har genomgående varit om utvecklingen av dessa styrmedel medfört ökad kontroll eller ökad byråkratisering – i flera fall följer dessa båda saker av varandra – eller allmänt innebär en ökad politisk styrning.

Rapportens första kapitel behandlar utvecklingen i de centrala författningarna på högskoleområdet. I analysen framträder en tydlig bild av ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av tilltagande byråkratisering. För det första avtäcks en tilltagande politisk styrning av högskolesektorn, genom ett successivt adderande av politiska målsättningar i högskoleförfattningarna (framförallt i högskolelagens första kapitel) eller höjda ambitionerna inom redan befintliga uppdrag: det rör sig om allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling. Ofta åtföljs målsättningarna av krav på att lärosätena upprättar handlingsplaner, inför systematiska arbetsprocesser och återrapporterar vilka åtgärder man vidtagit. Ytterst sällan kommer besluten om nya uppdragsområden med nya resurser, vilket vittnar om ett underskattande, från statsmakternas sida, av omfattningen av de bördor som läggs på lärosätena. I förlängningen riskerar detta att tränga undan lärosätenas kärnuppdrag och leda till en förvaltningsorganisation på lärosätena som i högre grad måste svara mot externa pålagor än vara ett internt stöd.

För det andra sker en stegvis avreglering av den akademiska verksamheten, inte minst av den kollegiala organisationen. Dessa avregleringar har i den politiska retoriken presenterats som frihets- eller autonomireformer. En paradoxal konsekvens av reformerna är dock att lärosätenas särart bland myndigheterna suddas ut när särdragen för den akademiska verksamheten avlägsnats. Avregleringarna sker dessutom sida vid sida med att regeringen fått ett starkare grepp om lärosätenas ledningar. De statliga lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter och träffas utan urskiljning av de förvaltningspolitiska idéer som är i svang under undersökningsperioden.

För det tredje visar analysen att även stiftelsehögskolorna är föremål för påfallande mycket statlig styrning, trots de frihetsambitioner som reformen baserades på. Styrningen av stiftelsehögskolorna via kortsiktiga avtal är snarlik styrningen av statliga lärosäten via regleringsbrev; samma politiska mål- och återrapporteringskrav återfinns många gånger i de förra som i de senare. Till detta kommer att även enskilda utbildningssamordnare med

examensrätt är ålagda att följa det högskolelagens första kapitel föreskriver om utbildning, och det är ofta där de politiska målsättningarna återfinns.

Det andra kapitlet behandlar utvecklingen i regleringsbrev och uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut. Av genomgången av samtliga av lärosätenas gemensamma och individuella regleringsbrev framgår att det inte är återrapporteringskraven i dessa som bidrar till de administrativa bördor som är föremål för dagens diskussion. Återrapporteringskraven var av betydligt större volym under 00-talet för att sedan drastiskt minska i samband med 2009 års reform av resultatstyrningen. Vad vi däremot kan observera är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrapporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen. Reduceringen av återrapporteringskrav i verksamhetsdelen har således inneburit en ökning av uppdragsdelen i de individuella regleringsbreven framför allt för de gamla universiteten. Vi noterar också att uppdragen återkommer i det gemensamma regleringsbrevet i slutet av tidsserien. Bland lärosätena är det de gamla universiteten som får ta emot absolut flest uppdrag. Här bör tilläggas att SLU, det enda statliga universitet som inte ligger under Utbildningsdepartementet, genomgående ligger påfallande högt vad gäller återrapporteringskrav och uppdrag i de individuella regleringsbreven under den undersökta perioden. Här är det politiska intresset av att styra verksamheten påtagligt.

Vi har även analyserat flera sektorsmyndigheters regleringsbrev för att se om de återrapporteringskrav och uppdrag som dessa får av regeringen innebär en överförd administrativ belastning på lärosätena. UKÄ är den sektorsmyndighet vars verksamhet belastar lärosätena tyngst med krav på informationsinhämtning som följer av regeringens uppdrag. På senare år handlar det om en stor volym uppdrag, och för vars fullgörande UKÄ alltså är beroende av att hämta information direkt från lärosätena. Vi konstaterar också att till detta kommer att uppdragen som tillställs UKÄ de senaste åren också kräver mer av lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV hade att hantera under 00-talet.

Slutligen har vi analyserat senare års uppdrag genom särskilda regeringsbeslut inom området Högskola och forskning. Vid närmare analys av dessa regeringsuppdrag för perioden 2015–2023 kan ett tydligt cykliskt mönster avläsas, där antalet uppdrag genom särskilda regeringsbeslut tenderar att nå sin topp i samband med valår.

Det tredje och sista kapitlet behandlar generell lagstiftning som träffar lärosätena. Vår undersökning visar att det inte är regleringsbreven som utgör problemet vad gäller genererandet av administration vid lärosätena. Istället är det – vid sidan av ovan beskrivna politiska mål i högskoleförfattningarna – lagstiftning kopplad till olika politiska målsättningar som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda. Den målträngsel som redovisas i rapporten vittnar om en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera, eftersom alla de presenterade politiska målsättningarna ska prioriteras samtidigt. Vidare har avregleringen av den akademiska verksamhetens organisation gjort de statliga lärosätena vidöppna för allehanda politisk styrning.

Även om en del av denna reglering i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början, så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år. Under rubriker som systematiskt arbetsmiljöarbete, likavillkorsarbete – aktiva åtgärder, systematiskt miljöledningsarbete, systematiskt dataskyddsarbete, systematiskt informationssäkerhetsarbete, säkerhetsskyddsanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser döljer sig vittgående krav på inrättandet av systematiska arbetsprocesser, avfattande av policys och handlingsplaner samt återkommande uppföljning av såväl processer som dokumentation. Inte sällan innebär detta också att särskilda administrativa funktioner måste inrättas lokalt på lärosätet för att möta dessa externa krav. Till detta kommer reglering

rörande internrevision, intern styrning och kontroll, arkivbildning och arkivvård, officiell statistik, som också bidrar till byråkratisering av lärosätenas verksamhet. En del av denna reglering – vars träffyta är majoriteten av statliga myndigheter – är dessutom illa avpassad för den verksamhet som universitet och högskolor har som uppdrag att bedriva.

Ytterst sällan åtföljs de stegrade ambitionerna av tillförda resurser. De nya eller ”förtydligade” uppgifterna ska istället i nästan samtliga fall utföras inom befintliga ekonomiska ramar. Vi menar att det är anmärkningsvärt att fler och fler byråkratidrivande regelverk införs utan att man vid något tillfälle diskuterar hur detta – enskilt och sammantaget – kommer att påverka lärosätenas möjligheter att bedriva kärnverksamheten.

Även om rapporten inte reser anspråk på att vara heltäckande, menar vi att den ger den hittills mest utförliga kartläggningen av hur utvecklingen vad gäller ökad kontroll och ökad byråkratisering sett ut sedan 1993 års högskolereform. Forskning om offentlig verksamhet har redan tidigare visat att decentraliserande reformer, som varit trend under NPM, ofta åtföljs av central styrning och kontroll. Delegerade mandat som möjliggör en hög grad av (operativ) självständighet kombineras inte sällan med restriktioner i form av detaljerade och ofta omfattande krav på olika sorters resultatinformation.

Till detta kommer andra myndigheter som har ansvar för att lagstiftningen efterlevs i sin uttolkning av regelverkets innehåll ofta bidrar till att ambitionsnivån skärps ytterligare. Dessa tillsynsmyndigheter sätter, av uppenbara skäl, sina egna frågor i främsta rummet och uppfattar ofta inte den administrativa trängsel – och därmed kostnad – som uppstår lokalt. Vidare har tidigare forskning varnat för att inrikta tillsyns- eller granskningsarbetet på om rätt dokumentation (t.ex. handlingsplaner eller policyer) föreligger på det aktuella området, snarare än att vidta en regelrätt kvalitativ utvärdering av det specifika arbetets konkreta innehåll. Det är en analys som inom högskoleområdet stämmer väl överens med kritik som riktats mot exempelvis granskningar av arbetsmiljö- och likavillkorsarbete samt konsekvenserna av etikprövningslagstiftningen.

I flera av de författningar som vi redovisat föreskrivs att det systematiska arbetet ska ingå i ett ledningssystem. Ett ledningssystem beskriver hur en organisation styr sin verksamhet, och är tänkt att fungera som ett verktyg för ledningen att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda rutiner och som ett stöd för medarbetarna i deras dagliga arbete. Innebörden av detta är att lagstiftaren inte bara föreskriver *att* lärosätena ska ägna sig åt en viss form av arbete, utan också exakt *hur* det ska gå till. Förutom att det ökar detaljeringsgraden i den politiska styrningen, ser vi en risk att – när fler och fler politiska målsättningar återkommande ska bevakas – den primära uppgiften, förutsättningarna för forskning och undervisning, trängs undan.

Många av våra slutsatser rör de statliga lärosätena. Men som genomgången av statens ökade kontroll av högskoleväsendet visat drabbas även enskilda utbildningssamordnare. Många av de politiska målsättningar som behandlats ovan drabbar även enskilda utbildningssamordnare, eftersom även de ska följa det som föreskrivs för utbildning i högskolelagens första kapitel, och styrningen av stiftelsehögskolorna genom avtal ligger nära styrningen av de statliga lärosätena genom regleringsbrev. Skillnaden i associationsform mellan statliga lärosäten och enskilda utbildningssamordnare är således i sig inte någon garanti för en skillnad i frihetsgrad, utan frågan är i slutändan avhängig statsmakternas förmåga att lägga band på viljan att styra.

Inledning

Föreliggande skrift är den första delrapporten inom ett större projekt som avser att kartlägga den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen av framförallt de statliga lärosätena i Sverige. Uppdraget tar sin utgångspunkt i att statens direkta styrning av lärosätena minskade genom 1993 års högskolereform. Statens roll förändrades genom denna decentralisering till att mer handla om olika former av granskning, uppföljning och utvärdering i efterhand. Priset för ökad frihet blev således ökad kontroll och utvärdering. Antalet återrapporteringar och utvärderingar har stadigt ökat och blivit alltmer omfångsrika och komplexa, och alltmer kraft och resurser vid lärosätena läggs på att administrera alla de olika krav som ställs. Denna ökade kontroll och ökade byråkratisering är dock inte tidigare kartlagd i sina detaljer, och i uppdraget ligger således att i ett första skede beskriva hur styrning och kontroll har utvecklats sedan 1993. Den andra delrapporten kommer att analysera vilka konsekvenser den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen har fått för verksamheten vid universitet och högskolor, och vi har också till uppgift att i ett senare skede diskutera hur ökad tillit mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås. Uppdraget har genomförts av professor Shirin Ahlbäck Öberg och forskningskoordinator FD Johan Boberg, båda verksamma vid Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet.

Kontroll och byråkratisering

I föreliggande rapport kommer vi att i tur och ordning redogöra för utvecklingen av högskoleförfattningarna, regleringsbreven riktade mot universitet och högskolor (gemensamma och individuella) och relevanta sektorsmyndigheter samt de generella författningar som träffar lärosätena antingen i egenskap av statliga myndigheter eller genom en mer generell räckvidd även bortom myndigheterna. Fokus för denna kartläggning har genomgående varit frågan om utvecklingen av dessa styrmedel medfört ökad kontroll eller ökad byråkratisering – i flera fall följer dessa båda saker av varandra – eller allmänt innebär en ökad politisk styrning.

När vi studerar byråkratisering innebär det att vi ansluter oss till en större forskningslitteratur om utvecklingen av den offentliga verksamheten.[1] Med byråkratisering avser vi en utveckling där administrativa uppgifter som ligger på den del av organisationen som inte direkt utför produktionsuppgifter, men som reglerar, kontrollerar och stödjer kärnverksamheten, växer och riskerar att tränga undan själva huvuduppgiften för organisationen. En sådan utveckling innebär att andelen resurser som läggs på administration ökar, och det handlar då om en ökad formalisering, standardisering, uppföljning och kontroll utifrån centralt uppsatta mål. I detta sammanhang är det också centralt att fästa uppmärksamheten på avbyråkratisering, vilket är den process där man försöker minska byråkrati, det vill säga den administrativa belastningen inom en organisation eller ett system. Detta kan innebära att man förenklar processer, minskar antalet regler och föreskrifter, eller tar bort onödiga administrativa uppgifter. Avbyråkratisering kan således genomföras på flera olika sätt, men för våra analytiska syften är det avregleringen av den akademiska verksamheten som är central. Denna avreglering – och de decentraliseringsreformer som följde av detta – har under vår undersökningsperiod gjorts under frihetens flagg.[2] Men den tänkta avbyråkratiseringen har framförallt inneburit att den akademiska verksamhetens särart suddats ut, en utveckling som trots ett annat anslag gått hand

[1] I svensk kontext, se t.ex. Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Ahlbäck Öberg & Bringselius 2015; Alamaa m.fl. 2023.

[2] Se t.ex. prop. 1992/93:1; prop. 1992/93:169; prop. 2009/10:149.

i hand med styrningsambitioner som inneburit mer av politiska målsättningar, kontroll och granskning. Till detta kommer att det inom organisationsteorin sedan länge varit känt att decentraliseringsåtgärder tenderar att öka byråkratiseringen på grund av de styrnings- och koordineringsproblem som decentraliseringen ger upphov till.[3]

Sammanfattningsvis innebär detta att vi för vår studie av ökad kontroll och ökad byråkratisering först har behövt klargöra hur den särskilda högskolelagstiftningen utvecklats vad gäller införandet av politiska målsättningar och avregleringen av den akademiska verksamhetens organisering. Utifrån denna genomgång av centrala författningar inom högskoleområdet framträder en tydlig bild av ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av tilltagande byråkratisering. Vi visar hur den politiska styrningen tilltagit genom ett successivt adderande av olika politiska målsättningar – eller höjda ambitioner för redan befintliga uppdrag – inom allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling, vilket ofta följs av krav på upprättande av handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering. I denna del visar vi också hur den stegvisa avregleringen av den akademiska verksamheten paradoxalt nog lett till att lärosätena blir alltmer som myndigheter i allmänhet – deras särdrag suddas ut – och därmed mer öppna för politisk styrning.

Efter genomgången av högskolelagstiftningens utveckling över tid har vi analyserat regleringsbrev, regeringsuppdrag och annan mer generell lagstiftning som är direkt eller indirekt riktad mot lärosätena. Vi visar hur avsaknaden av ordentliga regleringar som markerar den akademiska verksamhetens särart samverkar med ökad politisk styrning och en växande administrationsbörda. Det är emellertid inte regleringsbreven som är drivande vad gäller lärosätenas administrativa bördor, eftersom återrapporteringskraven i dessa – både i de för universitet och högskolor gemensamma och i de för lärosätena individuella regleringsbreven – har minskat över tid. Vad vi däremot kan observera är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar efter regeringens reform av resultatstyrningen 2009 vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen. Det är de gamla universiteten som är de lärosäten som får ta emot absolut flest uppdrag. Vi visar dock att det är sektorsmyndigheten UKÄ:s regleringsbrev som har stor betydelse vad gäller genererandet av administrativt arbete lokalt på lärosätena. På senare år handlar det om den stora volym uppdrag som återfinns i UKÄ:s regleringsbrev och för vars fullgörande UKÄ är beroende av att hämta information direkt från lärosätena.

Vår undersökning visar att det är lagstiftningen kopplad till olika politiska målsättningar som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda – som vi sammantaget bedömer riskerar själva kärnuppdraget. Den målträngsel som vi åskådliggör vittnar om en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera, eftersom alla de presenterade politiska målsättningarna ska prioriteras samtidigt. Även om en del av den generella lagstiftningen i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år. Under rubriker som systematiskt arbetsmiljöarbete, likavillkorsarbete – aktiva åtgärder, systematiskt miljöledningsarbete, systematiskt dataskyddsarbete, systematiskt informationssäkerhetsarbete, säkerhetsskyddsanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser med mera döljer sig vittgående krav på inrättandet av omfattande processer, avfattande av policys och handlingsplaner, och återkommande uppföljning och tillsyn av såväl

[3] Se Hall 2012, som hänvisar till Farrell & Morris 2003; van Thiel 2004; Hatch 2006. Se även Ahlbäck Öberg & Boberg 2022.

processer som dokumentation. Inte sällan innebär detta också att särskilda administrativa funktioner måste inrättas lokalt på lärosätet för att möta dessa externa krav.

Hur ska frågan undersökas?

Det finns 31 lärosäten med statlig huvudman i Sverige, och dessa fördelas mellan gamla universitet (6 st), nya universitet (6 st), fackhögskolor (4 st), högskolor (11 st) och konstnärliga högskolor (4 st).[4] Samtliga dessa är föremål för vår analys, och vi kommer även i delar av våra analyser inkludera Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping vilka ombildades till så kallade stiftelsehögskolor år 1994.

Högskolesektorn är den största statliga verksamheten sett till antalet anställda. År 2022 var antalet anställda ca 69 000, motsvarande 55 000 årsarbetskrafter.[5] Höstterminen 2022 studerade 372 000 studenter i de statliga högskolorna. De totala kostnaderna för verksamheten vid statliga universitet och högskolor uppgick 2022 till 84,2 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,4 procent av Sveriges BNP. Verksamheten omfattar utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt forskning. De direkta statliga anslagen till lärosätena uppgick under 2022 till 50,4 miljarder kronor.[6] Storleken mellan lärosätena varierar kraftigt, vilket framgår av tabell 1, och denna skillnad ger också helt olika förutsättningar för att svara mot externa krav på återrapportering och annan administration. Ett stort lärosäte har en större centraladministration till sitt förfogande för att möta externa redovisningskrav än vad ett mindre lärosäte har. Kravet på regeringen att kunna verksamhetsanpassa sin styrning blir därmed större.[7]

Tabell 1 *Officiell statistik över den statliga högskolesektorn 2022*

	Anställda (heltids-ekvivalenter)	Registrerade studenter (ht 22)	Totala intäkter (tkr)	Summa intäkter forskning (inkl forskar-utbildning) som andel av totala intäkter
BTH	466,5	3 928	536 072	34 %
FHS	421,9	1 302	694 737	14 %
GIH	149,0	1 014	204 665	33 %
GU	5829,6	34 144	7 491 900	58 %
DU	706,1	8 657	769 831	33 %
HB	743,6	10 189	944 322	22 %

[4] I denna rapport är de statliga lärosätena kategoriserade enligt följande: *Gamla universitet*: Uppsala universitet (UU), Lunds universitet (LU), Göteborgs universitet (GU), Stockholms universitet (SU), Umeå universitet (UmU), och Linköpings universitet (LiU). *Fackhögskolor*: Karolinska Institutet (KI), Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Luleå tekniska universitet (LTU), och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). *Nya universitet*: Karlstads universitet (KaU), Linnéuniversitetet (LnU), Örebro universitet (OrU), Mittuniversitetet (MiU), Malmö universitet (MaU) och Mälardalens universitet (MDU). *Högskolor*: Blekinge tekniska högskola (BTH), Försvarshögskolan (FHS), Gymnastik- och idrottshögskolan (GIH), Högskolan i Borås (HB), Högskolan Dalarna (HD), Högskolan i Gävle (HiG), Högskolan i Halmstad (HH), Högskolan Kristianstad (HKr), Högskolan i Skövde (HS), Högskolan Väst (HV) och Södertörns högskola (SH). *Konstnärliga högskolor*: Konstfack (KF), Kungliga Konsthögskolan (KKH), Kungliga Musikhögskolan i Stockholm (KMH), och Stockholms konstnärliga högskola (SKH).

[5] Prop. 2023/24:1, utg.omr. 16.

[6] Ibid.

[7] Prop. 2009/10:175, s. 96. Styrutredningen diskuterar behovet av verksamhetsanpassning i betydelsen styrning anpassad till de stora skillnader som råder mellan myndigheter vad gäller omfattning, regional organisation, ledningsform, verksamhetsinriktning och politiskt fokus (SOU 2007:75, s. 48–54).

HiG	677,9	9 331	773 689	23 %
HH	587,8	8 113	732 565	27 %
HiS	453,5	5 999	537 546	25 %
HKr	518,7	7 798	646 026	19 %
HV	616,1	7 682	705 900	26 %
KaU	1197,7	12 054	1 341 107	33 %
KI	4947,6	8 051	7 862 752	79 %
Konstfack	160,7	741	224 824	12 %
KKH	58,6	211	98 006	21 %
KMH	158,2	991	214 334	15 %
KTH	4009,5	15 085	5 288 801	68 %
LiU	3595,8	24 225	4 598 099	57 %
LnU	1828,8	20 424	2 228 575	29 %
LTU	1530,9	11 061	1 927 875	53 %
LU	7591,5	32 315	9 920 904	68 %
MaU	1663,5	16 016	1 924 813	25 %
MiU	952,0	11 437	1 176 627	39 %
MDU	993,4	10 625	1 282 700	39 %
SKH	191,0	627	291 355	21 %
SU	4905,9	35 966	5 973 382	59 %
SLU	3334,1	5 435	418 1977	66 %
SH	767,5	8 579	1 062 271	35 %
UmU	3959,5	22 598	4 976 518	54 %
UU	6706,5	34 158	8 045 685	69 %
OrU	1275,6	10 375	1 631 154	40 %

Källa: UKÄ 2024.

För att kartlägga den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen över tid har vi valt att gå igenom lagstiftning, regleringsbrev och uppdrag som träffar lärosätena direkt eller indirekt. Med direkt menar vi den typ av styrning som är direkt ställd till lärosätena och som genererar administration, medan den indirekta styrningen genererar administration för lärosätena via intermediärer som andra myndigheter – t.ex. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och forskningsråden – som i sin tur får i uppdrag av regeringen att utvärdera eller sammanställa data som måste hämtas från lärosätena. Datamaterialet består således huvudsakligen av offentligt tryck och offentliga dokument. Vi har också haft möjlighet att delta i SUHF:s nätverksmöte med högskoledirektörerna i Stockholm 16 augusti 2023 och 17 januari 2024 samt med universitetsdirektörerna i Kalmar 17 augusti 2023 där vi har getts möjlighet att diskutera de frågor som behandlas i föreliggande rapport.

Vi analyserar ett brett urval av lagstiftning som träffar de statliga lärosätena från 1993 fram till idag. I denna del är vi intresserade av dels lagar och förordningar som är direkt riktad mot högskolesektorn, dels lagar och förordningar som är riktade mot förvaltningsmyndigheterna generellt och som träffar de statliga lärosätena i kraft av deras verksamhetsform som statliga myndigheter samt viss lagstiftning med mer generell räckvidd, även bortom myndigheterna. Det har inte varit möjligt att analysera all lagstiftning, utan det som upptar vårt huvudsakliga intresse är ambitionshöjningar inom olika politikområden som får direkt bäring på hur

administrativa resurser allokeras lokalt på lärosätena. Dessa politikområden har tagits fram i dialog med de administrativt ansvariga på lärosätena.

Vi analyserar också regleringsbreven riktade till universitet och högskolor under perioden 1993–2023. Av intresse för oss i denna del är att avläsa omfattningen av återrapporteringskrav, uppdrag och införandet av centrala mål som kräver administration. Vi har också granskat regleringsbrev för de sektorsmyndigheter vars uppgift det är att granska eller sammanställa uppgifter om högskolesektorn. Slutligen har vi också kartlagt de uppdrag som regeringen lagt på lärosätena samt till högskolans sektorsmyndigheter vilka indirekt kan generera administration på lärosätena, eftersom underlag måste rapporteras därifrån. Datamaterialet består huvudsakligen av offentligt tryck. Författningar (med tillhörande förarbeten) och regleringsbrev finns för senare år tillgängliga digitalt, och för tidiga återfinns de tryckta i Svensk författningssamling respektive Statsliggaren. För uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut har vi använt oss av redovisningen av dessa på regeringens webbplats där de finns för åren 2010–2023 (fullständig redovisning finns dock först från 2015).[8] Dessa generella källor har även, vid behov, kompletterats med stadgar, avtal, myndighetsrapporter, remissvar, inspektionsprotokoll och så vidare.

De statliga lärosätena som myndigheter

Hur styr regeringen sina myndigheter?

Ett för det svenska fallet utmärkande särdrag är att de universitet och högskolor som i dag drivs i statlig regi formellt är en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter.[9] En förvaltningsmyndighet under regeringen står i ett lydnadsförhållande till regeringen och har normalt sett till uppgift att verkställa de uppgifter som riksdag och regering fattat beslut om, vilka förmedlas via regleringar, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och specifika uppdrag.[10] I detta ligger också att regeringen kan besluta om sina förvaltningsmyndigheters organisatoriska förhållanden och verksamhetsförutsättningar i förordning. Denna verksamhetsform är egentligen inte anpassad för den typ av institutionell autonomi som litteraturen om akademisk frihet och internationella överenskommelser och rättsakter i samma ämne anger som grundläggande för universitet och högskolor. Men eftersom myndighetsformen är ett faktum måste den tjäna som utgångspunkt för föreliggande kartläggning, dvs. vi tar vår utgångspunkt i de förutsättningar som en svensk regering har för sin myndighetsstyrning.

Här måste också lyftas fram att den svenska statliga förvaltningsorganisationen utmärks av dess, i vissa delar, relativt självständiga roll i förhållande till de politiska beslutsfunktionerna, dvs. en inskränkning i regeringens möjlighet att styra myndigheterna är att dessa är självständiga när det gäller beslut som innebär *myndighetsutövning* eller *tillämpning av lag i enskilda fall*.[11] I de statliga universitetens och högskolornas fall är det framför allt examination, antagning och anställningar som har karaktär av myndighetsutövning, dvs. denna del utgör bara en liten del av ett lärosätes verksamhet. Den dominerande verksamheten vid universitet och högskolor – forskning och utbildning – är exempel på så kallat *faktiskt handlande* vilket alltså

[8] Regeringskansliet 2024. Någon sammanhållen förteckning för dessa från 1990-talet fram till 2015 finns inte att tillgå. Digitalt finns även ändringsbeslut från 2015 och framåt som berör uppdrag tillbaka till 2010.

[9] Ahlbäck Öberg 2023.

[10] Regeringsformen (1974:152), 12 kap. 1 §, 11 kap. 6 §.

[11] Ibid., 11 kap. 7 §.

inte omfattas av skyddet i nämnda paragraf.[12] Det betyder att i nuvarande verksamhetsform är de svenska statliga lärosätena vidöppna för politisk styrning, och åtnjuter inte det institutionella skydd som numera kan göras gällande inom ramen för EU-rätten.[13] Även om regeringen inte får styra myndigheterna i dess myndighetsutövande verksamhet, så är generell styrning tillåten och denna sker via rättsliga regleringar, regleringsbrev, uppdrag och utnämningar. Det är också dessa styrformer som har fått strukturera vår kartläggning i kommande kapitel.

Nya styrformer för offentlig sektor

Innan vi tar oss an själva undersökningsuppgiften bör också reformeringen av den offentliga sektorn från 1900-talets senare del lyftas fram, eftersom den har direkt betydelse för det som här ska undersökas. Som en konsekvens av den offentliga sektorns tillväxt under efterkrigstiden, och i kombination med ett alltmer trängt statsfinansiella läge, infördes nya styr- och organisationsformer av den offentliga förvaltningen under 1990-talet och framåt.[14] Samlingsnamnet i den internationella litteraturen för styrningsidéerna kom att bli New Public Management (NPM).[15] Gemensamt för dessa reformidéer är i korthet att de tagit inspiration från det privata näringslivet och i stora drag går ut på utbrett marknadstänkande där stor uppmärksamhet ägnas kostnadskontroll och finansiell genomskinlighet, omfattande decentralisering samt tillskapandet av marknadsmekanismer i offentlig verksamhet. Just resultatfokuset i NPM har inneburit att omfattande ansträngningar har lagts på att mäta och följa upp den offentligt finansierade verksamheten. I jämförande studier framkommer att NPM:s genomslagskraft i Sverige framför allt utgörs av införandet av mål- och resultatstyrning och inriktningen mot alltmer av utvärdering och granskning.[16]

Idén har varit att göra den offentliga verksamheten mer resultatorienterad och därmed öka effektiviteten och kvaliteten i verksamheten. Men forskningen har visat att det också finns baksidor med alltför mycket av granskning och utvärdering. Anledningen till att ett större resultatfokus eftersträvades en gång i tiden var ju att tillförsäkra en effektiv och kvalitativt god offentlig verksamhet. Resultatinformation uppstår emellertid inte av sig själv, utan förutsätter att de olika verksamheterna ständigt dokumenterar och rapporterar vad de gör för att göra sig granskningsbara. Denna dokumenterande och återrapporterande verksamhet har nu blivit så omfattande att flera yrkesgrupper gör gällande att granskningen nästan blivit huvudsaken, och att själva kärnverksamheten – undervisning, vård, omsorg m.m. – får allt mindre tid. Effektivitetsambitionerna har i dessa fall paradoxalt nog resulterat i en ny typ av byråkratisering, eftersom inhämtandet, sammanställandet och rapporteringen, samt mottagarsidans hantering av resultatinformation också kräver administration.[17] Det är i kölvattnet av denna utveckling som diskussioner som administrativa bördor och tidstjuvar har uppstått.[18] Även en institution som Riksrevisionen (RiR) har i en granskningsrapport med titeln *Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring* problematiserat den

[12] Jonsson Cornell & Marcusson 2022.
[13] EU:s rättighetsstadga 2012/C 326/02, och Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18).
[14] Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015.
[15] Hood 1991.
[16] Pollitt & Bouckaert 2017.
[17] Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014.
[18] Se t.ex. Statskontoret 2016.

onödiga administration som omfattande dokumentationskrav med mera genererar inom statlig förvaltning generellt.[19]

Det administrativa arbetet inom lärosätena

För högskolan specifikt har också frågan om en alltmer ökande administration varit uppe till diskussion under en längre tid.[20] Agevall och Olofsson visar i en artikel hur tillväxten av administratörer i huvudsak håller jämna steg med tillväxten av lärare och forskare över tid (2001–2018). Det som författarna däremot ser är en betydande och kvalitativt avgörande omskiftning inom kategorin administrativ personal vid universitet och högskolor. Samtidigt som nya funktioner och nya typer av personal har tillkommit har andra fasats ut; inte minst gäller det sekreterare och kontorspersonal på institutionsnivån. Agevall och Olofsson visar att nya administrativa avdelningar och enheter med inriktning mot styrning, kontroll och utvärdering har byggts ut inom alla lärosäten. Det betyder att universitets- och högskoleförvaltningarnas tyngdpunkt har förskjutits. De servicefunktioner inom den administrativa personalen som ligger nära lärare och forskare på institutionsnivå har kraftigt minskat samtidigt som nya personalgrupper har ökat ledningarnas styrnings- och kontrollkapacitet.[21] I en analys utgiven av SNS kommer Kärnä fram till samma slutsats, även om fokus för analysen är något annorlunda: författaren uppehåller sig vid det faktum att administratörerna är mer högutbildade och därmed också kostar mer.[22] Gemensamt för dem som studerat högskolesektorn är att man har intresserat sig för förhållandet mellan administration och kärnverksamhet genom att kartlägga volymen av respektive personalgrupper över tid. Grunden för de konstaterade förändringarna i det administrativa arbetets innehåll är däremot inte kartlagt i sin helhet – en fråga som vi här kommer närma oss.

Rapporten är indelad i tre kapitel. Det förta kapitlet analyserar de centrala högskoleförfattningarnas utveckling under perioden 1993–2023, med avseende på ökad styrning, kontroll och byråkratisering. Det andra kapitlet riktar fokus på regleringsbrev och regeringsuppdrag under samma undersökningsperiod, med särskilt fokus på omfattningen av mål och återrapporteringskrav i dessa. Det tredje kapitlet rör sig bortom högskolesektorn och analyserar lagar och förordningar av mer generell karaktär, som inte bara träffar lärosäten utan myndigheter eller organisationer i allmänhet. Avslutningsvis sammanfattar vi resultaten och presenterar våra slutsatser.

Författningsförändringar på högskoleområdet, 1993–2023

Med högskolereformen 1993 trädde en ny högskolelag (1992:1434) och högskoleförordning (1993:100) i kraft.[23] De befäste den övergång till mål- och resultatstyrning som påbörjats under 1980-talet och genomförde en tämligen långtgående avreglering av den statliga högskolesektorn. ”Frihet är normen”, proklamerade regeringen. ”Varje reglering kräver sin egen motivering.”[24] Författningarna reglerar lärosäten med statlig huvudman, som till skillnad

[19] RiR 2021.
[20] Engwall m.fl. 2022.
[21] Agevall & Olofsson 2020.
[22] Kärnä 2022; se även Andersson m.fl. 2023.
[23] SFS 1992:1434 (HL); SFS 1993:100 (HF).
[24] Prop. 1992/93:1, s. 22.

från andra myndigheter inte har egna instruktioner.[25] Enskilda utbildningssamordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ska även uppfylla de krav som uppställs för utbildning i högskolelagens första kapitel.[26] Över den undersökta 30-årsperioden kan man observera en tilltagande styrning av lärosätenas verksamhet genom ett kontinuerligt tillägg av olika av politiska målsättningar för verksamheten: jämställdhet, samverkan, kommersialisering, hållbar utveckling, livslångt lärande och så vidare. Parallellt med detta sker en successiv avreglering och ett utsuddande av lärosätenas särart inom myndighetsfloran.

Nedan behandlas författningsförändringar på högskoleområdet mellan 1993–2023. Först behandlas förändringar i högskolelagen och -förordningen. Sedan behandlas regelverken för god forskningssed och etikprövning. Avslutningsvis tar vi oss an regelverket för enskilda utbildningssamordnare med examensrätt. Eftersom författningsförändringarna ofta materialiseras genom mål och återrapporteringskrav i regleringsbreven, kommer även dessa ibland att beröras. De författningsmässiga förändringarna utgör ofta både en ökad styrning och kontroll av sektorn och en ökad byråkratisering, genom att de många gånger går hand i hand med krav på upprättande av handlingsplaner, åtgärdsprogram, återrapporteringskrav och så vidare.

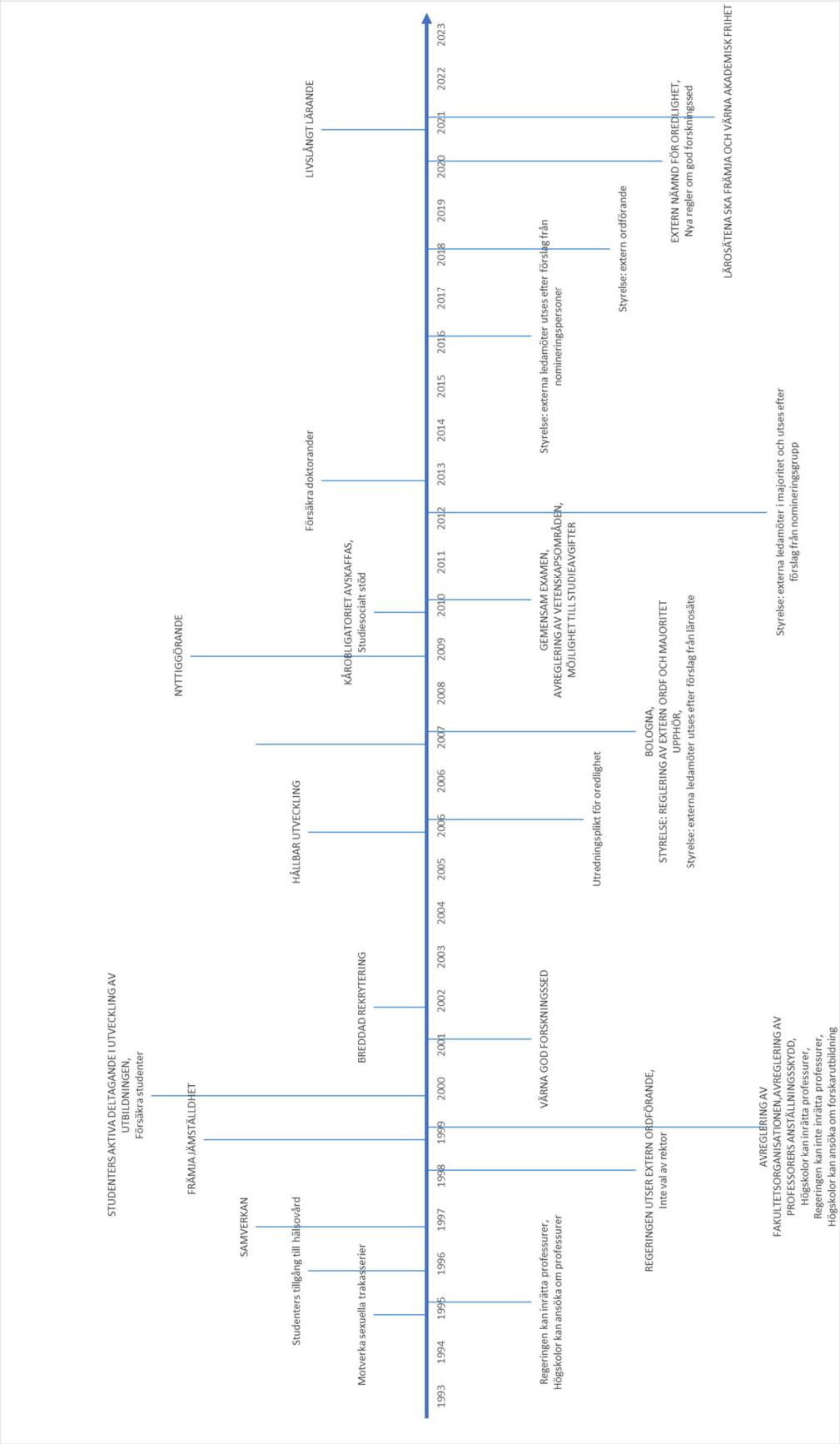
Förändringar i högskolelag- och förordning

Detta avsnitt behandlar förändringar i högskolelag och -förordning. Avsnittet har delats in i två övergripande områden beroende på om förändringarna, grovt sett, kan säga röra externa politiska målsättningar eller den akademiska kärnverksamheten. En översikt över centrala författningsförändringar ges i figur 1.

[25] Ursprungligen fanns även till kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap, vilket upphörde 2013 (se SFS 1992:1434, ändr. SFS 2012:910). De kompletterande bestämmelser som finns i förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan respektive förordning (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan berörs inte, och inte heller andra specialförfattningar, utom när de bedömts vara av särskild vikt.

[26] SFS 1993:792, 2 §.

Figur 1. *Förändringar i högskolelag och -förordning, 1993–2023.*



Kommentar: Förändringar i högskolelagen anges med versaler och förändringar i högskoleförordningen i gemener.

Politiska målsättningar

Under den undersökta perioden införs successivt nya politiska målsättningar för lärosätena eller skärpningar av målsättningar som föreskrevs redan i 1993 års högskoleförfattningar. Dessa målsättningar återfinns huvudsakligen i högskolelagens första kapitel, som alltså vad avser utbildning även är bindande för enskilda utbildningssamordnare med examensrätt.

Samverkan (1 kap. 2 §)

Enligt högskolelagen från 1993 hade lärosätena till uppgift att bedriva utbildning och forskning, och i forskningsuppgiften ingick även att ”sprida kännedom om verksamheten samt om hur sådana kunskaper och erfarenheter som har vunnits i verksamheten skall kunna tillämpas”.[27] 1997 ändrades detta till att lärosätena utöver undervisning och forskning hade en tredje uppgift, nämligen att ”samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet.”[28] Regeringen ansåg att den tidigare formuleringen var för snäv och att lärosätenas samhällskontakt behövde öka och fördjupas, vilket föranledde att kraven skärptes. Den nya uppgiften skulle utföras inom ramen för lärosätenas ordinarie resurser.[29]

Ändringen ledde till införandet av återrapporteringskrav för samverkansuppdraget (något motsvarande fanns inte för tidigare uppdrag):

> Högskolan skall i ökad utsträckning samverka med det omgivande samhället, t.ex. näringsliv, organisationer, kulturliv och folkbildning. Högskolan skall informera om sin utbildning och forskning och engagera omvärlden i verksamheten. I uppdraget ingår även att sprida såväl nationella som internationella forskningsresultat för att dessa skall komma till nytta. I högskolornas uppgifter ingår att underlätta för det omgivande samhället att få tillgång till relevant information om forskningsresultat samt underlätta deltagande i EU-samarbetet.[30]

I årsredovisningarna skulle lärosätena redovisa vilka handlingsplaner de har för samverkansuppdraget – vilket betyder att sådana måste upprättas – samt vilka åtgärder man vidtagit för att utveckla forskningsinformationssystem.[31]

2009 utökades den tredje uppgiften till att lärosätena även skulle ”verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta”.[32] I den första forsknings- och innovationspropositionen (tidigare talade man endast om forskningspropositioner) förklarade regeringen att forskningsresultatens nyttiggörande bland annat kan ske ”genom att resultat vidareförädlas, avyttras, kommersialiseras eller kommer till praktisk tillämpning på annat sätt”.[33] I det långa loppet tänktes detta kunna leda till ökad tillväxt och ökad sysselsättning.[34] I lärosätenas uppgift ingick att erbjuda utbildning och stöd för forskare i frågor som rör immaterialrättslig skydd för forskningsresultat, entreprenörskap och så vidare. Medel sköts till för såddfinansiering och affärsutveckling samt för att bygga upp innovationskontor vid en uppsättning lärosäten.[35] I lärosätenas gemensamma regleringsbrev infördes

[27] SFS 1992:1434, 1 kap. 2 §.
[28] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1996:1392, 1 kap. 2 §.
[29] Prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, s. 87.
[30] Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 55.
[31] Ibid.
[32] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2009:45, 1 kap. 2 §.
[33] Prop. 2008/09:50, s. 117.
[34] Ibid., s. 118.
[35] Ibid., s. 115, 122.

återrapporteringskrav för bland annat innovationskontorens arbete samt krav på redovisning av holdingbolagens verksamhet, resultat, risker, investeringar och så vidare.[36]

2021 ändrades högskolelagens formulering om samverkan ytterligare en gång. Det hette nu istället att lärosätena har till uppgift att ”samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta”.[37] I den utredning som föregick lagändringen menade man att lärosätenas ansvar för nyttiggörande inte bör begränsas till forskningsresultat, utan ”avse den kunskap och kompetens” som finns vid lärosätena.[38] Regeringen följde utredningens förslag men tillade att samverkan innefattar ett ömsesidigt utbyte, eftersom ”samverkan inte är en enkelriktad process” utan lärosätena kan även berikas av samhället.[39] Förslaget ansågs inte ha några ekonomiska konsekvenser eftersom uppgiften att samverka med det omgivna samhället redan har ”en framskjuten plats i högskolelagen”.[40]

Jämställdhet (1 kap. 5 §)

I högskolelagen angavs 1993 att i lärosätenas verksamhet ”skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas”.[41] 1995 konstaterade regeringen dock att situationen såg dyster ut. Cirka 90 procent av landets professorer, dekaner och prefekter var män, liksom cirka 80 procent av rektorerna vid lärosätena. ”De åtgärder som hittills vidtagits för att främja jämställdheten mellan kvinnor och män inom universitet och högskolor har visat sig alltför långsamt verkande. Den rådande situationen är inte acceptabel.”[42] Regeringen aviserade därför en rad insatser för att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kvinnor och män inom grundutbildningen, forskarutbildningen, bland forskningsassistenter, i professorsgruppen och så vidare.[43]

Bland annat tillfördes riktade medel för att inrätta nya professurer och forskarassistenttjänster, med målsättningen att åstadkomma en jämnare könsfördelning.[44] En tredjedel av kostnaderna för tjänsterna skulle finansieras inom ramen för ramanslagen för forskning och forskarutbildning.[45] Skälet till satsningen sades vara att det ”behövs en extraordinär insats för att på kort sikt åstadkomma en betydande ökning” av antalet kvinnliga professorer.[46] För att möjliggöra detta genomfördes vissa författningsförändringar. Regeringen gavs rätt att inrätta professurer[47], för att kunna ”säkerställa nationella forsknings- och utbildningsmål samt göra det möjligt att prioritera vissa forskningsområden”.[48] Till de tidigare

---

[36] Regeringsbeslut 2008-12-18, bil. 1, s. 3–4. 1994 gavs lärosätena möjlighet att bilda holdingbolag (prop. 1992/93:170, s. 198; bet. 1992/93:UbU15; rskr. 1992/93:388). De första holdingbolagen bildades 1994 och 1995 (prop. 2008/09:50, s. 124). Nyligen ändrade regeringen riktlinjerna för holdingbolagen så att det tydligt framgår att styrelserna vid universitet och högskolor har ansvar för den löpande förvaltningen av holdingbolagen (regeringsbeslut 2020-04-30).

[37] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2021:317, 1 kap. 2 §.

[38] SOU 2019:6, s. 287.

[39] Prop. 2020/21:60, s. 159.

[40] Ibid., s. 187.

[41] SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.

[42] Prop. 1994/95:164, s. 22.

[43] Ibid., s. 23–41.

[44] Prop. 1994/95:164; bet. 1994/95:UbU18; rskr. 1994/95:405.

[45] Regeringsbeslut 1995, s. 63.

[46] Prop. 1994/95:164, s. 35.

[47] SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 4 kap. 2 §.

[48] Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 105. Detta hade varit möjligt enligt den tidigare högskoleförordningen (1977:263), 19 kap. 20 §.

befordringsgrunderna vid tillsättning av lärartjänster – vetenskaplig[49], pedagogisk, administrativ eller annan skicklighet av betydelse för tjänsten utformning – lades även beaktande av ”sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål”.[50]

En paragraf tillades om användningen av positiv särbehandling – vilket regeringen såg som en väg för att uppnå de jämställdhetspolitiska målsättningarna – som angav att en person av underrepresenterat kön kan utses framför en person med motsatt kön om den förra har tillräckliga kvalifikationer, men att skillnaderna personerna emellan inte får vara så stora att tillämpningen skulle strida mot regeringsformens krav på saklighet vid tillsättning av statliga tjänster.[51] Samtidigt infördes krav på både manliga och kvinnliga ledamöter i tjänsteförslagsnämnder och bland sakkunniga, om inte synnerliga skäl föreligger, samt att nämnderna skulle redovisa hur man beaktat jämställdhetsaspekten, när det finns sökande av båda könen.[52] I lärosätenas gemensamma regleringsbrev för 1997 infogades jämställdhetspolitiska återrapporteringskrav; lärosätena skulle redovisa könsfördelningen inom forskarutbildningen och de olika tjänstekategorierna samt vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en jämnare könsfördelning.[53]

I högskoleförordningen infogades även en bestämmelse om att lärosätena skulle ”verka för att studenter inte utsätts för sexuella trakasserier”.[54] Visserligen fanns redan regler om sexuella trakasserier i jämställdhetslagen (1991:433), men eftersom det är en arbetsrättslig lagstiftning omfattas inte studenterna, konstaterade regeringen, och den jämställdhetsreglering som högskolelagen innefattar menade man har ”visat sig otillräcklig för att förhindra sexuella trakasserier mot studenterna”.[55] Inga ekonomiska konsekvenser av förslagen redovisades.

Slutligen aviserade regeringen att universiteten och vissa högskolor skulle ges individuella mål avseende könsfördelningen bland nyrekryterade professorer. Målen skulle avse en treårsperiod och anges för första gången i budgetpropositionen för budgetåret 1997. Måluppfyllelsen skulle årligen redovisas i lärosätenas årsredovisningar. Rekryteringsmålen – som funnits i regleringsbreven, med vissa uppehåll, under hela undersökningsperioden – infördes för att jämte specifika satsningar på nyrekrytering av professorer ha ”ett långsiktigt och systematiskt arbete” med frågan.[56] Även stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping gavs rekryteringsmål, formulerade i de kortsiktiga avtalen med staten. Handelshögskolan i Stockholm undantogs dock eftersom lärosätet inte har något statligt anslag för forskning och forskarutbildning.[57] Idag har samtliga statliga lärosäten rekryteringsmål.[58]

---

[49] Med vetenskaplig skicklighet avses i denna rapport även konstnärlig skicklighet.

[50] SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 4 kap. 15 §.

[51] Ibid., 4 kap. 15a §.

[52] Ibid., 6 kap., 2, 11 §§.

[53] Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 63.

[54] SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 1 kap. 9 §.

[55] Prop. 1994/95:164, s. 40–41.

[56] Ibid., s. 37.

[57] Prop. 1996/97:141, s. 41.

[58] Se individuella regleringsbrev för 2023. Antalet lärosäten med rekryteringsmål varierar över perioden. En kortare tid hade högskolor utan eget vetenskapsområde istället ett mål som angav att man vid rekrytering skulle sträva efter att andelen män och kvinnor i populationen av professorer och lektorer skulle ligga inom intervallet 40–60 procent (se HSV 2012, s. 11–12).

I samma proposition som regeringen framlade principerna för fastställandet av rekryteringsmålen menade man även att högskolelagens jämställdhetsparagraf skulle revideras för att ”ytterligare markera vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete inom alla delar av högskolans verksamhet”.[59] Från och med 1999 löd paragrafen att jämställdhet mellan kvinnor och män ”alltid ska iakttas och främjas” i lärosätenas verksamhet.[60] Efter ändringen skärptes de åtgärder samt återrapporteringskrav som lärosätena ålades i regleringsbreven. Bland annat skulle lärosätena rapportera vilka åtgärder de vidtagit för att åstadkomma en jämnare könsfördelning i utbildningar med ojämn fördelning samt för att stödja underrepresenterat kön inom forskarutbildningen. Vidare skulle lärosätena sätta upp egna rekryteringsmål för nyrekrytering inom övriga lärarkategorier och redovisa utfallet i årsredovisningen, och lärosäten som inte fått rekryteringsmål för professorer skulle själva sätta upp sådana och redovisa utfallet.[61] Återrapporteringskraven fungerar således både som ett styrinstrument, genom att föreskriva vad lärosätena ska göra, och är byråkratidrivande, genom att kräva olika typer av åtgärder som måste planeras, genomföras och redovisas.[62] 2002 infördes bestämmelser om att styrelsen, så långt som möjligt, skulle sträva efter att ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater vid förslag till rektor samt att man skulle redovisa hur man beaktat jämställdhetsaspekten.[63]

Breddad rekrytering (1 kap. 5 §)

Redan 1997 infördes bestämmelser i Statsliggaren om att lärosätena ”skall särskilt främja rekryteringen från grupper med svag studietradition och i regioner där personer i mindre utsträckning går vidare till högre utbildning”.[64] Lärosätena skulle också vid behov anordna stödundervisning i svenska eller annat stöd för studenter med invandrarbakgrund samt särskild teoretisk och praktisk utbildning för arbetssökande med utländsk högskoleutbildning.[65] 2002 reviderades högskolelagen för att återspegla detta uppdrag, nämligen att i verksamheten ”aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan”.[66] Regeringen sade sig sträva efter att högskoleutbildning skulle göras tillgänglig för nya grupper i samhället och menade att aktiva rekryteringsinsatser från lärosätenas sida är av stor betydelse för att få ungdomar att söka sig till högre utbildning. Målsättningen bör vara, sade man, att ”studentpopulationen […] i ökad utsträckning bör spegla befolkningens sammansättning i stort”.[67] Ökad mångfald i studentpopulationen var viktigt av rättviseskäl och tänktes leda till högre kvalitet och kreativitet i den akademiska verksamheten, ökad förståelse och minskande fördomar mellan olika samhällsgrupper samt en ökad legitimitet för lärosätena i samhället i stort.[68]

---

[59] Prop. 1996/97:141, s. 23.

[60] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 1 kap. 5 §.

[61] Regeringsbeslut 1999-12-16.

[62] Utöver detta har en upplysningsbestämmelse om lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och senare diskrimineringslagen (2008:567) införts i högskolelagen. Paragrafen ströks igen 2011 (se ändr. SFS 2001:1288; SFS 2008:575; SFS 2010:701). Dessa behandlas under separat avsnitt för likavillkorsarbete.

[63] SFS 1993:100, ändr. SFS 2002:558, 2 kap. 8 §.

[64] Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 60. Jfr prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, s. 89.

[65] Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 59.

[66] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2001:1263, 1 kap. 5 §.

[67] Prop. 2001/02:15, s. 37.

[68] Ibid., s. 38.

Utredredningen som låg till grund för propositionen konstaterade att direktiven fastslog kostnadsneutralitet för de förslag som framförs. Utredningen såg dock ingen möjlighet till detta:

> Att åstadkomma förändringar på ett område som berör social och etnisk mångfald i högskolan ställer krav på att kraftfulla åtgärder vidtas. Frågan bottnar i socioekonomiska och kulturella förhållanden som inte enkelt kan ändras genom t.ex. ökad information eller regeländringar. Som framgått [av forskningsöversikten] har aktiva rekryterande åtgärder tillsammans med studiesociala åtgärder haft störst effekt, medan informationsinsatser och regelförändringar haft obetydlig effekt.[69]

Sådana verkningsfulla åtgärder kostar pengar, och utredningen ansåg det ”helt omöjligt att omprioritera resurser inom befintliga ramar i den omfattning som skulle krävas för att genomföra förslagen enligt utredningens riktlinjer”.[70] De enda resurser som tillfördes avsåg dock en engångssatsning på utvecklingsarbete inriktat på breddad rekrytering vid lärosätena.[71]

Efter revideringen av högskolelagen fick lärosätena i uppdrag att upprätta handlingsplaner för att aktivt främja och bredda rekryteringen. Från och med 2003 skulle man i årsredovisningen redovisa vilka åtgärder som vidtagits utifrån handlingsplanerna, och denna redovisning skulle ”analyseras och kommenteras”.[72] Målen stod kvar till och med regleringsbrevet 2010 och försvann sedan.[73]

Hållbar utveckling (1 kap. 5 §)

2006 var det hållbar utveckling som lades till lärosätenas uppdrag:

> Högskolorna skall i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.[74]

Regeringen förklarade att arbetet med hållbar utveckling handlade om såväl hur man nyttjar befintliga resurser som om en effektiv användning av och investering i resurser av olika slag, inklusive mänskliga och sociala resurser. Lärosätenas verksamhet sades ha en central roll i arbetet med hållbar utveckling. Eftersom fri utbildning och fri forskning sades vara nödvändigt för att uppnå en hållbar samhällsutveckling sades denna politiska målsättning inte stå i konflikt med forskningens frihet. Några riksdagspartier menade dock att det rörde sig om politisk detaljstyrning.[75] Lärosätena fick utifrån sina förutsättningar och profiler själva bestämma hur arbetet med hållbar utveckling kunde integreras i verksamheten.[76] Regleringen åtföljdes inte av några mål eller återrapporteringskrav i regleringsbreven.

Arbetet med hållbar utveckling blev 2017 föremål för en tematisk utvärdering av UKÄ. Myndigheten kom fram till att många lärosäten visserligen bedrev utbildning på temat, men endast runt hälften av lärosätena hade lärosätesövergripande mål inom området, och än färre arbetade systematiskt med dessa. UKÄ presenterade en lång rad rekommendationer till

---

[69] SOU 2000:47, s. 130.

[70] Ibid.

[71] Ibid., s. 39.

[72] Regeringsbeslut 2002-12-19, 1.4.

[73] I UKÄ:s utvärdering av arbetet med breddad rekrytering 2022 konstaterar man att ett fåtal lärosäten har en uppdaterad handlingsplan (UKÄ 2022b, s. 99).

[74] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2005:1208, 1 kap 5 §.

[75] Bet. 2005/06:UbU1.

[76] Prop. 2005/06:1, utg.omr. 16, s. 136–37.

lärosätena. Till regeringen framförde man att återkommande utvärderingar kunde vara ett sätt att åstadkomma bättre lagefterlevnad och föreslog att lärosätena skulle få i uppdrag att redovisa hur de tagit till sig förslagen.[77] I det gemensamma regleringsbrevet för 2020 infördes sådana redovisningskrav, vilka upphörde igen 2023.[78]

Internationalisering (1 kap. 5 §)

1993 års högskolelag innehöll en skrivning om att lärosätena i sin verksamhet skulle ”främja förståelse för andra länder och för internationella förhållanden”, och mål och återrapporteringskrav relaterade till internationaliseringsarbete fördes in i Statsliggaren redan för två decennier sedan.[79] 2021 reviderades högskolelagens paragraf till att den ”samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till […] hållbar utveckling”.[80] Även om den tidigare bestämmelsen i lagen ansågs fortsatt relevant, menade regeringen att den ”skulle kunna uppfattas som att det vore tillräckligt att högskolorna försöker förstå omvärlden men i övrigt förhåller sig passiva till den”. Internationaliseringen av högskolans verksamhet ska vara kvalitetsdrivande. Flera remissinstanser såg den nya regleringen som ytterligare en förstärkt styrning av lärosätena. Regeringen svarade att det var ”dags att höja ambitionsnivån” för lärosätenas internationaliseringsarbete, och att det då är ”naturligt att en sådan ambitionshöjning kommer till uttryck genom en ändring av den nuvarande bestämmelsen på området i högskolelagen”.[81] Den höjda ambitionsnivån ansågs dock, i vanlig ordning, inte medföra några ekonomiska konsekvenser för lärosätena, eftersom internationalisering ”redan i dag [är] en uppgift för universitet och högskolor”. Den nya regleringen innebar bara ”ett tydligare uppdrag”.[82] Eftersom nya regleringar i regel framställs som blott förtydliganden av vad som redan finns skrivet i lag och förordning, ser regeringen sällan anledning att tillföra nya resurser för realiserandet.

Livslångt lärande (1 kap. 5 §)

I 1993 års högskolelag angavs att högskoleutbildning omfattar grundläggande utbildning och forskarutbildning, och att den förra även innefattar fortbildning och vidareutbildning.[83] 2007 utmönstrades begreppen fortbildning och vidareutbildning ur högskolelagen, i samband med den nya nivåuppdelningen av utbildning i grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.[84] Anledningen till att begreppen utmönstrades var att de snarare ansågs uttrycka ”individens avsikt med studierna än definierade, egna utbildningskategorier”.[85] 2021 infördes dock livslångt lärande som ett av målen för lärosätenas verksamhet, i högskolelagens första kapitel.[86] På liknade sätt som vid införandet av andra politiska målsättningar av detta slag, ansåg regeringen att regleringen inte motsvarade någon ny uppgift, utan blott ett ”tydliggörande av

[77] UKÄ 2017b, s. 83–86.
[78] Regeringsbeslut 2019-12-19, s. 7.
[79] SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §; Regeringsbeslut 2002-12-19.
[80] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2021:317, 1 kap. 5 §.
[81] Prop. 2020/21:60, s. 181–83.
[82] Ibid., s. 189.
[83] SFS 1992:1434, 1 kap. 7 §.
[84] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2006:173, 1 kap. § 7.
[85] Prop. 2004/05:162, s. 201.
[86] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2021:317, 1 kap. 5 §. Livslångt lärande hade dock förekommit redan 20 år tidigare som ett av de utbildningspolitiska målen för högskolan (prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 36).

att lärosätena har denna uppgift", eftersom ansvaret för fort- och vidareutbildning ansågs rymmas inom lärosätenas övergripande ansvar för utbildning.[87] Förändringen ansågs därmed inte heller medföra några ekonomiska konsekvenser för lärosätena.[88]

Studentinflytande

Enligt 1993 års högskolelag hade studenterna rätt att vara representerade i högskolestyrelser, fakultetsnämnder och grundutbildningsnämnder.[89] Vid 1990-talets slut ville regeringen dock förstärka studentinflytandet i högskolan. Studenten skulle vara "en medaktör i verksamheten" och ett stärkt inflytande sades även stämma överens med "samhällets demokratiska ideal" samt göra studenterna bättre rustade för arbetslivet. "Studenten skall inte vara en passiv mottagare av information och kunskap inom högskolan, utan skall fungera som en dynamisk kraft i kunskapsvärlden, både inom undervisningen och sedan i arbetslivet."[90] Men detta inflytande skulle inte endast utövas genom representation i olika organ, utan även genom att ge studenterna ett "medansvar att påverka utbildningen genom förslag och konstruktiv kritik".[91] I högskolelagen föreskrevs till följd av detta att "Studenterna skall ha rätt att utöva inflytande över utbildningen" samt att lärosätena "skall verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen".[92] I högskoleförordningen konkretiserades detta ytterligare:

> Studenterna vid högskolan har rätt att vara representerade i alla beslutande och beredande organ inom högskolan vars verksamhet har betydelse för utbildningen och studenternas situation. Om beslut inte skall fattas eller beredning genomföras av ett organ utan av en enda person skall information lämnas till och samråd ske med studentrepresentant i god tid före beslut respektive slutförande av beredningen.[93]

Lärosätena skulle i sina årsredovisningar redogöra för vilka åtgärder som vidtagits för att stärka studentinflytandet, även ur ett jämställdhetsperspektiv. Studentkårerna gavs även möjlighet att i anslutning till denna redovisning ge sin egen syn på utvecklingen.[94] Vidare infördes krav på att anordna kursutvärderingar samt att lärosätena skulle sammanställa och informera om resultaten i dessa liksom eventuella åtgärder de givit upphov till.[95] Inga ekonomiska konsekvenser redovisades.

I samband med att lärosätenas interna organisation avreglerades med den så kallade Autonomireformen (se nedan) ändrades regleringen om studentinflytande till att studenterna gavs rätt att "vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation".[96]

---

[87] Prop. 2020/21:60 s. 108.

[88] Ibid., s. 186.

[89] SFS 1992:1434, 2 kap. 4, 6 §§. Lärosäten med konstnärlig utbildning kunde inrätta specifika organ för konstnärlig verksamhet och högskolor utan fakultetsnämnder skulle ha nämnder för utbildning på grund- och avancerad nivå och forskning (SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 3 kap. 1 §). Regleringen av dessa är snarlik den för fakultetsnämnderna och berörs inte nedan. Inte heller berörs de särskilda nämnder för lärarutbildning som under en period infördes (SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:830, 2 kap. 5 a §).

[90] Prop. 1999/2000:28, s. 26–27.

[91] Ibid., s. 23.

[92] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:260, 1 kap. 4 a §.

[93] SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:651, 3 kap. 9 §.

[94] SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:1057, 1 kap. 7 b §.

[95] SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:651, 1 kap. 14 §.

[96] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:701, 2 kap. 7 §.

Studenthälsa och försäkringar

Ansvaret för studenthälsan överfördes 1992 från studentkårerna till lärosätena, och öronmärkta medel för studenthälsa gavs budgetåret 1992/93 direkt till lärosätena (öronmärkningen försvann redan året därefter, när ett nytt anslagssystem infördes, och studenthälsovården skulle sedan bekostas ur ramanslaget).[97] Våren 1993 beslutade riksdagen att kårobligatoriet skulle upphöra vid halvårsskiftet 1995, men beslutet drogs senare tillbaka.[98] Avskaffandet beräknades innebära stora kostnader för staten, exempelvis eftersom att studentkårerna gav ett betydande eget bidrag till studenthälsan.[99] 1996 fördes lärosätenas ansvar för studenthälsan in i högskoleförordningen, efter förslag från Kommittén för avveckling av kårobligatoriet, men motsvarade då alltså inte något nytillkommet uppdrag.[100] Uppsala universitet menade dock tidigt att man inte fullt ut kompenserats för det nya ansvarsområdet.[101]

I samband med att kårobligatoriet till slut avskaffades 2010 fick lärosätena även ett större ansvar för studiesociala frågor, som tidigare ofta hade skötts av studentkårerna, ibland med stöd från lärosätena:

> Högskolorna ska även ansvara för andra uppgifter av studiesocial karaktär som stöder studenterna i deras studiesituation eller underlättar övergången till arbetslivet samt för att studenterna i övrigt har en god studiemiljö.[102]

Obligatorieutredningen uppskattade att lärosätena behövde tillföras minst 30 miljoner kronor för att fullgöra den nya uppgiften.[103] Regeringen bedömde dock att summen per lärosäte var så pass låg att kostnaden kunde rymmas inom ramen för det befintliga anslaget.[104] Utredningen menade vidare att lärosätena borde ges cirka 95 miljoner kronor att fördela till studentkårerna som bidrag för studentmedverkan.[105] Regeringen ansåg dock att det räckte att skjuta till 20–30 miljoner kronor och framhöll att det inte var statens uppgift att bära hela kostnaden för studentmedverkan.[106]

En annan utveckling under perioden rör studenter och doktoranders försäkringsskydd. 2000 fick lärosätena ansvar för att försäkra studenterna för personskador som inträffat i samband med utbildning. Försäkringen skulle tecknas genom att CSN ingick en överenskommelse med

---

[97] Prop. 1991/92:100, bil. 9, s. 138; se även bet. 1991/92:UbU14, s. 41; HSV 1999, s. 17. Studentkårerna kunde få statsbidrag för hälsovård enligt förordning (1984:281) om statsbidrag till hälsovård för högskolestuderande, som upphävdes i samband med det ändrade huvudmannaskapet.

[98] Prop. 1992/93:169; bet. 1992/93:UbU14; rskr. 1992/93:363.

[99] Prop. 1994/95:96; bet. 1994/95:UbU5; rskr. 135.

[100] SFS 1993:100, ändr. SFS 1996:568, 1 kap. 11 §. Kommittén för avveckling av kårobligatoriet föreslog att lärosätenas ansvar för studenthälsa skulle införas i högskoleförordningen enligt liknande formulering som de öronmärkta medlen tidigare givits i regleringsbrevet (se SOU 1994:47, s. 95).

[101] Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 134. Under pandemin tillsköts riktade medel för att stärka studenthälsan (se t.ex. Regeringsbeslut 2020-12-17b, s. 2; jfr prop. 2020/21:1, utg.omr. 16, s. 148).

[102] SFS 1993:100, ändr. SFS 2009:770, 1 kap. 11 §.

[103] SOU 2008:11, s. 91.

[104] Prop. 2008/09:154, s. 53.

[105] SOU 2008:11, s. 91.

[106] Prop. 2008/09:154, s. 36. Detta ledde till en underfinansiering av studentkårernas verksamhet som i de flesta fall kompenserats genom att lärosätena tillskjutit medel. I en utredning som UKÄ genomförde några år efter reformen uppskattades lärosätenas årliga samlade bidrag till ca 97 mkr, vilket är ungefär tre gånger så mycket som statsbidraget vid samma tidpunkt (UKÄ 2017a, s. 74; jfr regeringsbeslut 2014-12-22).

Kammarkollegiet.[107] Lärosätena gavs även rätt att försäkra utresande studenter från lärosätet.[108] Alla kostnader förknippade med försäkringarna skulle bekostas inom befintliga ekonomiska ramar. Flera remissinstanser var kritiska mot att inga medel tillfördes, men regeringen menade att ”kostnaderna måste betraktas som ringa i förhållande till ändamålet”. Kostnaderna fördelades på respektive lärosäte efter antalet helårsstudenter.[109] Efter införandet av studieavgifter för ”tredjelandsstudenter” 2010 (se nedan) skulle lärosätena även teckna sjuk- och tandvårdsförsäkringar samt försäkring för olycksfall under fritiden i Sverige för dessa studenter.[110]

2013 utvidgades lärosätenas försäkringsansvar för stipendiefinansierade doktorander. Det handlade då inte om försäkring för personskador, utan istället om en försäkring som skulle träda in om doktoranden är frånvarande från sina studier till följd av sjukdom eller föräldraledighet, eftersom stipendiedoktorander i många fall inte omfattas av de sociala trygghetssystemen.[111] Även denna försäkring skulle tecknas med Kammarkollegiet. Omkring 9 procent av doktoranderna finansierades vid tiden med stipendier, och försäkringspremien uppgick till 10 000 kr per heltidsdoktorand.[112] Även dessa kostnader skulle belasta befintliga anslag.[113]

Den akademiska verksamheten

Styrelse och rektor

De statliga lärosätena undantas från myndighetsförordningens (tidigare verksförordningens) föreskrifter om ledningens utformning.[114] Istället innehåller högskolelagen och -förordningen specialföreskrifter om styrelsens utformning och myndighetschefens (dvs. rektors) tillsättning, som alltså reglerar regeringens utnämningsmakt. Under den undersökta tidsperioden ser vi en utveckling där staten tar ett allt starkare grepp om lärosätenas högsta ledning.

Vid periodens början reglerades i högskolelagen att rektor skulle ingå i styrelsen, att lärare och studenter hade rätt att vara representerade samt att regeringen skulle utse en majoritet av styrelseledamöterna. När dessa ledamöter utses bör man, anger lagen, ”välja personer med bakgrund i sådan verksamhet som är av betydelse för högskolans utbildnings- eller forskningsuppdrag”.[115] Med denna reglering avsåg regeringen att bryta med den äldre korporativistiska tanken om intresserepresentation i styrelserna (s.k. allmänrepresentanter).[116] Ledamöterna ska verka för lärosätets intresse och ”skall således inte företräda särintressen vare sig utanför eller inom universitetet/högskolan”, angav regeringen i propositionen.[117] Högskoleförordningen angav vidare att rektor skulle vara styrelsens ordförande och utses av

[107] SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:261, 1 kap. 11 a §.
[108] Ibid., s. 1 kap. 11 b §.
[109] Prop. 1999/2000:5, s. 8.
[110] SFS 1993:100, ändr. SFS 2010:544, 1 kap. 11 b §.
[111] SFS 1993:100, ändr. SFS 2013:525, 1 kap. 11 c §. 2018 utvidgades skyddet till att gälla även om studierna förlängs till följd av sjukdom eller föräldraledighet utan att stipendiet gör det (ändr. SFS 2017:947, 1 kap. 11 c §).
[112] Prop. 2012/13:30, s. 173; SOU 2016:29, s. 139, n. 91. Premien kunde justeras ned om skadeutfallet understeg premierna vid lärosätet.
[113] Prop. 2012/13:30, s. 171.
[114] För undantagets nuvarande lydelse, se SFS 1993:100, 1 kap. 5 §.
[115] SFS 1992:1434, 2 kap. 4 §.
[116] För frågan om intresserepresentation, se Boberg 2022.
[117] Prop. 1992/93:1, s. 62.

regeringen på förslag från styrelsen efter val inom lärosätet.[118] I valförsamlingen skulle majoriteten av ledamöterna vara lärare.[119]

1994 aviserade den nytillträdda socialdemokratiska regeringen att man hade för avsikt att komplettera ”allmänföreträdarna” (som man fortsatt ville kalla dem) i styrelserna med olika politiska företrädare för nationella, regionala och lokala intressen.[120] För att möjliggöra detta utökades styrelserna med två ledamöter.[121] 1998 ströks sedan regleringen rörande styrelseledamöternas bakgrund, eftersom regeringen ansåg att ”det ligger i sakens natur att ledamöter med den i högskolelagen föreskrivna bakgrunden utses”.[122] Förändringen stämde dock väl överens med den nya inriktningen mot en politisering av styrelserna. Utredningen RUT-93 hade föreslagit att regeringen skulle samråda med lärosätena innan ledamöter utses, men regeringen fann inte någon anledning att förändra praxis. ”De ledamöter som regeringen utser”, skrev man, ”har naturligen sin bakgrund i olika delar av samhället som har relevans för högskolans verksamhet. Dessa ledamöter ger således samhället ett inflytande över högskolan. Högskolan bör därför inte ha något inflytande över nomineringen av dessa ledamöter.”[123]

I samband med detta bestämdes även att regeringen skulle utse en extern ordförande i styrelserna, eftersom man ansåg att det vore lämpligt ”om uppdraget som ordförande är skilt från anställningen som rektor och funktionen som verkställande ledamot i högskolestyrelsen”.[124] På detta vis ville man åstadkomma en tydlig uppdelning mellan en beslutande och en verkställande funktion, förändringen återspeglar den generella utvecklingen på myndighetsområdet.[125] En majoritet av lärosätena motsatte sig förändringen, som likväl drevs igenom.[126] Samtidigt bestämdes att rektor inte längre skulle tillsättas via val, utan att styrelsen istället skulle avge ett förslag efter ett ”hörande” av lärare, övriga anställda och studenter.[127] Hur detta hörande skulle gå till och hur en eventuell hörandeförsamling skulle vara sammansatt reglerades inte. Regeringen gav inga närmare skäl för ändringen än att man inte såg något behov av att proceduren ”regleras så detaljerat som i dag”.[128]

Denna ordning gällde fram till 2007, då bestämmelserna om extern ordförande och extern majoritet i styrelserna ströks i högskolelagen.[129] Samtidigt angavs att ordförande och externa

---

[118] SFS 1993:100, 2 kap. 1, 8 §§.

[119] Ibid., 2 kap., 14 §.

[120] Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 81.

[121] SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:337, 2 kap. 1 §.

[122] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797; prop. 1996/97:141, s. 19.

[123] Prop. 1996/97:141, s. 20.

[124] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 2 kap. 4 §; prop. 1996/97:141, s. 21.

[125] Vid tiden för 1993 års högskolereform reglerade verksförordningen (1987:1100) myndigheternas ledningsstruktur. Förordningen specificerade inte om myndighetschefen också skulle vara ordförande i myndighetens styrelse, men i förarbetena angavs att så normalt bör vara fallet och att ansvaret för verksamheten delades mellan chef och styrelse. Undantaget från regeln var affärsverken där de två rollerna skulle skiljas åt, på samma sätt som rollerna som verkställande direktör och styrelseordförande skildes åt i större aktiebolag vid denna tid (prop. 1986/87:99, s. 84, 119; bet 1986/87:KU29; rskr. 1986/87:226; jfr SFS 1975:1385, 8 kap. 8 §). 1994 beslutade riksdagen att det delade ansvaret mellan myndighetschef och -styrelse (i styrelsemyndigheter) skulle upphöra och att styrelsen i normala fall skulle ha ”ett totalt ansvar för verksamheten inför regeringen”. En extern styrelseledamot skulle utses till ordförande och myndighetschefen skulle istället vara självskriven ledamot i styrelsen (prop. 1993/94:185, s. 13; bet. 1993/94:KU42; rskr. 1993/94:381). Det är samma förändring som sker på högskoleområdet, med en förändrad relation mellan styrelse och rektor som resultat.

[126] Prop. 1996/97:141, s. 20.

[127] SFS 1993:100, ändr. SFS 1997:1123, 2 kap. 8 §.

[128] Prop. 1996/97:141, s. 22.

[129] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2007:141, 2 kap. 4 §.

ledamöter skulle tillsättas efter förslag från lärosätet efter ”ett samråd inom och utom högskolan” samt, på liknande sätt som i den ursprungliga högskolelagen, ”avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag”.[130] Motivet för ändringen uttrycktes som en generell vilja till ”avpolitisering” av lärosätena och deras styrelser.[131]

Förändringen blev dock kortvarig. Från och med 2013 föreskrevs återigen att externa ledamöter skulle vara i majoritet i styrelserna. Ordförande och externa ledamöter skulle utses av regeringen efter förslag från en nomineringsgrupp bestående av (i) en person utsedd av regeringen, (ii) landshövdingen i det län där lärosätet har sitt huvudsakliga säte, eller dennes ställföreträdande, och (iii) en studentrepresentant.[132] Enligt den tidigare ordningen, resonerade regeringen, där rektor bestämde på vilket sätt samråd skulle ske vid förslag till ledamöter, kan det ”uppfattas som att rektor i praktiken själv har utsett styrelsen, samtidigt som det kan bli aktuellt för styrelsen att ta ställning till frågor om förtroende för rektor”.[133] Bara tre år senare ändrades processen till att förslaget skulle tas fram av två nomineringspersoner utsedda av regeringen, varav en efter förslag från lärosätet i frågan.[134]

2018 återinfördes kravet på extern ordförande.[135] ”Att rektor kan utses till ordförande”, menade regeringen,

> riskerar att skapa en otydlig roll- och ansvarsfördelning i högskolans ledning, eftersom rektorn leder den operativa verksamheten vid högskolan under styrelsen. Styrelsen och dess ordförande har t.ex. en central roll vid uppföljning av verksamheten och bedömning av rektorns resultat. Om rektor samtidigt är ordförande för styrelsen försvåras detta ansvarsutkrävande. […] Styrelsen ansvarar vidare för att lämna förslag till regeringen om vem som ska anställas som rektor. Om rektor är styrelseordförande finns det risk att jävssituationer och oklarheter uppstår i denna process.[136]

Möjligheten att utse rektor till ordförande, konstaterar man vidare, har inte utnyttjats under de fyra mandatperioder då denna möjlighet funnits, och ändringen kan därmed ses som blott ”en bekräftelse av etablerad praxis”. Förändringen ansågs dock vara av principiell vikt för att ”tydliggöra rollfördelningen mellan myndighetschefen och styrelsen”. Vidare ansågs det positivt att regleringen blir densamma som för andra styrelsemyndigheter.[137]

Intern organisation

I samband med högskolereformen 1993 avreglerades institutionsstyrelserna vid de statliga lärosätena. Rörande lärosätenas interna organisation fanns efter detta huvudsakligen reglering rörande styrelse och rektor, som behandlats i föregående avsnitt, samt fakulteter, fakultetsnämnder och särskilda organ för grundutbildning. Fakulteterna fungerade dels som

[130] SFS 1993:100, ändr. SFS 2007:151, 2 kap. 7 a §.
[131] Prop. 2006/07:43, s. 8, 10.
[132] SFS 1993:100, ändr. SFS 2012:584, 2 kap. 7 b §.
[133] Prop. 2011/12:133, s. 19.
[134] SFS 1993:100, ändr. SFS 2016:745, 2 kap. 7 b §.
[135] SFS 1993:100, ändr. SFS 2018:1131, 2 kap. 1 §.
[136] Prop. 2017/18:204, s. 32.
[137] Ibid., s. 33.

valförsamlingar för val till respektive fakultetsnämnd, dels som enheter för statens resurstilldelning till lärosätena.[138] Fakultetsnämnderna svarade för fakultetens uppgifter.

Det traditionella kriteriet för att benämnas ”universitet” var att lärosätet var statligt, har examensrätt för forskarutbildning samt bedriver utbildning och forskning vid minst tre fakulteter.[139] 1997 beslutade riksdagen om nya kriterier för när ett lärosäte ska få benämnas universitet. Lärosäten skulle kunna ansöka hos regeringen om att få universitetsstatus, efter prövning av Högskoleverket.[140] Kravet på tre fakulteter slopades.[141] Från och med januari 1997 utsågs Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan och Luleå tekniska högskola till universitet, och därmed bar alla lärosäten med fakultet beteckningen universitet.[142] Sedan dess har ytterligare ett antal lärosäten fått universitetsstatus. Möjligheten att ansöka om universitetsstatus togs dock bort 2009, samtidigt som regeringens rätt att tilldela universitetsstatus ligger fast.[143]

Två år senare, 1999, utmönstrades fakultet som begrepp och ersattes av vetenskapsområde. Tidigare hade resurstilldelningen för forskning och forskarutbildning skett utifrån tio olika fakulteter; nu fördelades medlen istället utifrån fyra vetenskapsområden: humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde.[144] Det organ som svarade för vetenskapsområdenas uppgifter kallades fortfarande fakultetsnämnd, men det blev nu möjligt för lärosätena att reducera antalet fakultetsnämnder. Det reglerades endast att det vid lärosäten som har vetenskapsområde ska det finnas minst en fakultetsnämnd.[145] Lärosätena fick också friare händer att internt omfördela resurser. Tidigare kunde högst 3 procent av resurserna omfördelas från en fakultet till en annan. Nu blev det istället möjligt att göra motsvarande omfördelning mellan vetenskapsområden.[146] Universiteten hade en generell rätt att bedriva forskarutbildning.[147] Högskolor med utbildning och forskning av tillräcklig kvalitet kunde istället ansöka om att få ett eller flera vetenskapsområden och därmed examensrätt inom tillhörande forskarutbildning. Regeringen fattade beslutet.[148]

2010 avreglerades även vetenskapsområdena. Regeringen menade att systemet med breda vetenskapsområden hade gjort att lärosäten fokuserat på att bredda sin verksamhet utifrån den administrativa indelningen istället för att koncentrera sig på de områden där de har goda förutsättningar att bli framgångsrika. Breda examensrätter inom hela vetenskapsområden kunde därmed leda till kvalitetsproblem.[149] Lärosäten som ej är universitet gavs istället möjlighet att ansöka hos Högskoleverket om att få rätt att utfärda examina på forskarnivå inom ett mer avgränsat område. Högskoleverket beslutade om examensrätt på grund- och avancerad nivå för

---

[138] Jfr prop. 1996/97:141, s. 56.

[139] Prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, s. 77.

[140] För statliga lärosäten, eftersom användningen inte är reglerad.

[141] Ibid.

[142] Prop. 1996/97:141, s. 53.

[143] Se prop. 2008/09:134, s. 56. Se även UKÄ 2021.

[144] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 2 kap. 5 §; SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 3 kap. 1 §.

[145] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 2 kap. 5 a §.

[146] Prop. 1996/97:141, s. 53. Inom den verksamhet som tidigare tillhört medicinsk och odontologisk fakultet blev det exempelvis möjligt att fritt omfördela resurser, eftersom dem nu tillhör ett och samma vetenskapsområde.

[147] SFS 1992:1434, SFS 1997:797, 1 kap. 12 §.

[148] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1998:1832, 2 kap, 5 §.

[149] Prop. 2008/09:134, s. 29.

samtliga lärosäten.[150] Efter avregleringen hette det att lärosäten med examensrätt på forskarnivå ska ha minst en fakultetsnämnd.[151]

Året därefter genomfördes den så kallade Autonomireformen. Den utredning som föregick reformen hade föreslagit att lärosätena skulle ges en ny offentligrättslig associationsform, ”självständiga lärosäten”, för att frigöra dem från myndighetskostymen som ansågs opassande. Frågan om ändrad associationsform har varit ett återkommande tema sedan högskolereformen 1993.[152] Regeringen gick dock inte vidare med autonomiutredningens förslag, som ansågs intressant men komplicerat och i behov av ytterligare konsekvensanalys.[153] Istället föreslog regeringen avregleringar inom ramen för myndighetsformen:

> Universitets och högskolors organisation och anställning av lärare är två centrala områden där det i dag finns omfattande och detaljerade bestämmelser men där lärosätena bör få ett ökat och avgörande inflytande. Regleringen av interna frågor för lärosätena, t.ex. intern ledning och organisation, bör begränsas.[154]

I organisatoriskt avseende innebar reformen en avreglering av det kollegiala styret vid lärosätena, som upprätthållit maktdelningen mellan linjestyret och kollegiet vid lärosäten. Angående lärosätenas interna organisation reglerades inget utöver styrelse och rektor. Istället för beslutande kollegiala organ fastställdes att beslut rörande kärnverksamheten – utbildning och forskning – skulle fattas av personer med vetenskaplig kompetens, och om besluten ska fattas av en grupp så ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig kompetens.[155]

Medan autonomiutredningen ursprungligen syftat till att ta fram förslag för att särskilja lärosätena från de statliga förvaltningsmyndigheterna, ledde den genomdrivna avregleringen snarare till det omvända. Regleringen av den interna akademiska organisationen vid lärosätena var det sätt på vilket särarten hos denna specifika form av myndighet hade markerats. Intressant nog ställde sig lärosätena nästintill unisont bakom den föreslagna avregleringen, medan fackförbund och studentorganisationer påtalade riskerna med reformen.[156] Tydligast formulerades det principiella problemet av Statskontoret:

> Statskontoret saknar en diskussion om varför fakultetsnämnder och särskilda organ finns och om för- och nackdelar med dem. En aspekt som behöver analyseras närmare är vilken betydelse dessa organ har för att värna den akademiska friheten. Det förhållande att fakultetsnämnderna och de särskilda organen är valda direkt av lärare och forskare vid universiteten gör att de har en oberoende ställning i förhållande till universitetens och högskolornas ledning. Därmed har de indirekt även en oberoende ställning i förhållande till statsmakterna. Fakultetsnämndernas oberoende ställning kan uppfattas som ett värn av den akademiska friheten. Promemorians förslag om att införa ett krav på att beslut ska fattas av personer med viss akademisk kompetens ger enligt Statskontorets mening knappast upphov till samma grad av oberoende beslutsfattande som det som bestämmelserna om fakultetsnämnder och särskilda organ ger. Förslaget riskerar därför att urgröpa den

[150] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2009:764, 1 kap. 12–14 §§.
[151] Ibid., 2 kap. 5 §.
[152] Stiftelsereformen utgjorde ett tidigt svar, och även RUT-93 (SOU 1996:21) och Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) hade adresserat frågan.
[153] Prop. 2009/10:149, s. 21.
[154] Ibid., s. 24.
[155] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:701, 2 kap. 5–6 §§.
[156] En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2010/222/UH).

> frihet i forskning och utbildning som enligt promemorian är en av utgångspunkterna för förslagen i promemorian.[157]

Regeringen ville dock inte kännas vid dessa problem, utan såg i regleringarna om fakultetsnämnder och särskilda organ ”en alltför detaljerad styrning av universitetens och högskolornas interna organisation som inte stämmer överens med regeringens ambition att ge dem större frihet och självbestämmande”.[158] Förslaget sades bygga på ett förtroende för att lärosätena hanterar sin nya frihet på ett ansvarsfullt sätt och finner lämpliga vägar för att tillvarata lärarnas och forskarnas kompetens i beslutsfattandet samt mer allmänt bereda dem möjlighet att påverka verksamheten.[159] Någon generell problematik kring maktdelningen inom lärosätet såg man inte.

Den vilja till avreglering som regeringen gav uttryck för var i linje med den allmänna avsiktsförklaring som gavs i samband med högskolereformen 1993, där frihet sades vara normen och varje reglering sågs som ett avsteg från denna frihet.[160] I enlighet med den allmänna inriktningen mot NPM-styrning ser man här lärosätena som autonoma enheter som ska ges ökade befogenheter att styra och organisera sig själva. Konsekvensen blir dock att det är lärosätenas ledningar som ges ökad autonomi, på bekostnad av det akademiska kollegiet.[161] Paradoxalt nog kan en avreglering – som i en bemärkelse kan ses som minskad styrning från statsmakternas sida – leda till ökad styrbarhet, genom att linjeorganisationen stärks samtidigt som det är regeringen som utser rektor och majoriteten av ledamöterna i styrelsen. Avregleringen av den kollegiala organisationen ger således regeringen bättre förutsättningar för att få genomslag för sina styrningsambitioner.

Detta problem med idén om att likställa frihet med avreglering restes av Uppsala universitets konsistorium i samband med remissrundan inför högskolereformen 1993:

> Hittillsvarande detaljregler i högskolelagen och framför allt i högskoleförordningen och dithörande specialförfattningar har i betydande omfattning tillkommit för att tillgodose de särskilda förhållanden och intressen som är karaktäristiska för högskolan till skillnad från andra offentliga myndigheter (vissa omröstnings- och beslutsregler m m). I den mån högskolan fortsättningsvis kommer att utgöra en del av den offentliga förvaltningen innebär avskaffandet av denna detaljreglering, att den allmänna förvaltningsrättens regler blir tillämpliga. Detta betyder inte att en avreglering äger rum, utan snarare att en för sakområdet kanske mindre lämplig generell central författningsreglering blir tillämplig. En omsorgsfull granskning av sådana konsekvenser från fall till fall ter sig nödvändig.[162]

Kommentaren är fortsatt relevant och pekar ut problemet med avregleringen av den interna organisationen vid lärosätena. Regleringen hade tillkommit för att garantera de akademiska lärarna och forskarna ett avgörande inflytande över kärnverksamheten, utbildning och forskning. Med avregleringen blir lärosäten alltmer som myndigheter bland andra.

---

[157] Statskontoret 2010, s. 2.
[158] Prop. 2009/10:149, s. 31.
[159] Ibid., s. 32.
[160] Prop. 1992/93:1, s. 22
[161] Jfr Ahlbäck Öberg & Boberg 2022.
[162] Uppsala universitet 1992, s. 379.

Som vi tidigare sett gavs regeringen 1995 rätt att inrätta professurer, vilket var ett led i att försöka åstadkomma en jämnare könsfördelning inom professorskåren.[163] Samtidigt gavs högskolorna rätt att ansöka hos Högskoleverket om att få inrätta professurer.[164] Tidigare hade detta inte varit möjligt, utan endast universiteten hade haft rätt att inrätta professurer. Regeringen menade dock att det var viktigt för utbildningens forskningsanknytning att denna möjlighet även utsträcktes till högskolorna – det centrala var att samma kvalitetskriterier tillämpas i båda fallen.[165]

1999 avskaffades regeringens rätt att inrätta professurer igen.[166] På samma gång gavs även högskolorna – när fakulteterna ersättes av vetenskapsområden (se ovan) – en generell rätt att inrätta professurer.[167] Den generella rätten att anställa professorer hade tidigare varit knuten till innehav av fakultet. Regeringen såg dock ett stort behov av att öka antalet professorer i landet, och införde därför möjligheten för lektorer att befordras till professorer.[168] Denna rätt utsträcktes även till högskolorna.

I samband med befordringsreformen beslutade man att avreglera professorernas särskilda anställningsskydd. Det äldre fullmaktssystemet hade upphört att gälla i samband med högskolereformen 1993. För att åstadkomma ett motsvarande förstärkt anställningsskydd för professorer även framgent, hade regeringen vid utformandet av den nya högskolelagen tagit regeringsformens bestämmelser rörande domares anställningsskydd som förebild.[169] I den nya högskolelagen angavs 1993 att:

> Den som har fått en tjänst som professor utan tidsbegränsning får skiljas från tjänsten endast om professorn
>
> 1. genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåligganden har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten eller
> 2. har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.[170]

Det var denna bestämmelse som upphörde 1999.[171] Bakgrunden var just befordringsreformen vilken förutsågs leda till att många fler professorer skulle anställas framöver. I en sådan situation ansåg regeringen det ”orimligt att en så stor del av lärarkåren skulle åtnjuta ett anställningsskydd som avviker från allmänt tillämpliga regler på arbetsmarknaden”.[172] Visserligen erkände man att bestämmelsen införts för att skydda forskningens frihet, men bedömde att reglerna i lagen om anställningsskydd (1982:80) utgjorde ”en tillräcklig garanti för att uppsägningar och avskedanden inte kan ske på ett sätt som hotar integriteten i forskning och utbildning”.[173]

---

[163] Denna möjlighet hade funnits enligt den äldre högskoleförordningen, men försvunnit i och med reformen 1993. Se högskoleförordningen (1977:263), 19 kap. 20 §.
[164] SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 4 kap. 3 §.
[165] Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 104.
[166] SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 4 kap. 2 §.
[167] Ibid., 4 kap.
[168] Prop. 1996/97:141, s. 27; SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 4 kap. 11 §.
[169] Prop. 1992/93:1, s. 59; se regeringsformen (1974:152), 11 kap. 7 §.
[170] SFS 1992:1434, 3 kap. 4 §.
[171] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:1330, 3 kap. 4 §.
[172] Prop. 1996/97:141, s. 29.
[173] Ibid., s. 29–30.

Även om regleringen kring tillsättande av professorer gradvisa lättades upp, var det dock länge hårt reglerat vilka lärartjänster som kunde finnas vid lärosätena. Visserligen föreskrev högskolelagen att lärosäten själva beslutade om vilka lärartjänster, bedömningskrav och befordringsgrunder som skulle finnas – utöver professorer och lektorer – om inte andra föreskrifter meddelades av regeringen.[174] I praktiken var detta dock starkt reglerat i högskoleförordningen till och med 2010. Lärosäten fick som lärare anställa: professorer, lektorer, adjunkter, forskarassistenter, tim- och gästlärare (med mindre variationer över åren).[175] ”Några andra lärartjänster får inte inrättas vid högskolorna”, angav förordningen.[176] Förordningen reglerade även behörighet och befordringsgrunder för tjänsterna, tillsättningsproceduren samt tjänsteförslagsnämndens arbete (ansvaret övertogs senare av fakultetsnämnden/motsv.).[177] Regleringen ökar dessutom i omfattning över tid.[178]

En stor del av regleringen kring lärartjänsterna försvann i och med Autonomireformen 2011. Efter reformen föreskrev högskolelagen att det ska finnas professorer och lektorer som lärare vid lärosätena och att regeringen meddelar föreskrifter om behörighetskrav och bedömningsgrunder för dessa.[179] I förordningen angavs behörighetskraven och bedömningsgrunderna för de två tjänstekategorierna (liksom vissa regler för tidsbegränsade anställningar).[180] Eftersom Autonomireformen avreglerat fakultetsnämnderna hade ingen intern nämnd längre ansvar för tillsättningsprocessen. Istället angavs i högskoleförordningen att om en grupp ska lämna förslag om vem som ska anställas, ska gruppen ha en jämn könsfördelning. Vid anställning av professor reglerades även att sakkunnigbedömning skulle inhämtas (om det inte uppenbart är obehövligt) samt att det även här ska finnas en jämn könsfördelning. Vidare gavs lärosätena möjlighet att kalla professorer.[181]

Utöver denna grundläggande reglering lämnades övrigt rörande vilka tjänstekategorier som skulle finnas, deras behörighetskrav och bedömningsgrunder, hur tillsättningsprocessen skulle utformas och så vidare till lärosätena att bestämma om i lokala styrdokument. Enligt regeringen var lärosätena själva ”bäst lämpade att skapa befattningsstrukturer som säkerställer utbildning och forskning av högsta kvalitet och säkerställer god rekrytering till forskarbanan”.[182]

Utbildning

Frågan om statsmakternas styrning av lärosätenas utbildningsutbud är av avgörande betydelse och har länge diskuterats. Högskolereformen 1993 hade sin bakgrund i en stark kritik mot den centralisering och totaldimensionering som 1977 års högskolereform hade infört, vilken enligt regeringen ”byggde på en orealistisk tilltro till att det genom central planering i allt var möjligt att förutse samhällets och individernas behov av utbildning för ett framtida arbetsliv”.[183] Eftersom frågor rörande styrningen av utbildningsutbudet dock är föremål för en av de andra

[174] SFS 1992:1434, 3 kap. 5–6 §§. Bestämmelsen kvarstår, med enbart språkliga revideringar, till Autonomireformen.
[175] Se 1993:100, 4 kap. 1 §.
[176] Ibid.
[177] Ibid., 4, 6 kap. Se SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 4 kap. 20 §.
[178] Jfr t.ex. SFS 1993:100, 4 kap. och SFS 1993:100, ändr. SFS 2002:761, 4 kap.
[179] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:701, 3 kap. 2 §.
[180] SFS 1993:100, ändr. SFS 2010:1064, 4 kap.
[181] Ibid., 4 kap. 5–7 §§.
[182] Prop. 2009/10:149, s. 58. En annan viktig förändring under perioden, som vi dock inte kommer att gå närmare in på här, är avskaffandet av utbildningsbidrag för doktorander (se prop. 2016/17:50, s. 68–70)
[183] Prop. 1992/93:169, s. 8.

utredningarna som SUHF:s expertgrupp tillsatt, kommer frågan här endast att behandlas översiktligt.[184]

Högskolelagens inledande kapitel anger vissa allmänna villkor för den högre utbildningen samt dess inriktning. Här anges vilka nivåer högskoleutbildning ges på, att den grundläggande högskoleutbildningen väsentligen ska bygga på de kunskaper som de nationella gymnasieprogrammen ger eller motsvarande kunskaper samt hur de olika nivåerna av högskoleutbildning bygger vidare på varandra.[185] Det inledande kapitlet specificerar även vissa generiska kunskaper och färdigheter som högre utbildning ska förmedla, som kritiskt tänkande, problemformulerings- och problemlösningsförmåga, förmåga att följa med i kunskapsutvecklingen och så vidare. Endast mindre innehållsliga förändringar har skett över tidsperioden, exempelvis att mer vikt lagts på högskoleutbildningens yrkesförberedande roll (bl.a. i och med Bolognareformen).[186] Till detta kommer även bestämmelser om att det ska finnas ett nära samband mellan utbildning och forskning samt de olika politiska mål som behandlats tidigare, rörande jämställdhet, hållbar utveckling med mera som successivts lagts till.[187]

Högskolelagens väldigt generella reglering kompletteras dock med examensordningen som ligger som bilaga till högskoleförordningen och alltså beslutas av regeringen. Examensordningen anger vilka examina som finns, hur många högskolepoäng de omfattar samt de mål som ska uppnås.[188] För vissa yrkesexamina förekommer väldigt detaljerade examensmål, och således en hög grad av styrning från regeringens sida, vilket varit föremål för återkommande kritik.[189]

Högskoleförfattningarna innehåller dock ingen direkt styrning av utbildningsutbudet, utan principen är istället att lärosätena ges ett övergripande utbildningsuppdrag via regleringsbreven och sedan ansvarar för dimensioneringen av utbildningsutbudet, inom ramen för detta, utifrån studenternas val och egna prioriteringar, med undantag för vissa yrken och mindre ämnen där staten tar ett nationellt ansvar.[190] Lärosätena beslutar dock inte själva om vilka examina som kan avläggas vid dem, utan detta beslutades ursprungligen av regeringen och idag är det UKÄ prövar ansökan om examensrätt.[191]

Principen om den högre utbildningens avgiftsfrihet har legat fast under lång tid i Sverige. Redan när de statliga anslagen till privata högskolor ökade under 1900-talets mitt kom ökad statlig finansiering med motkrav om sänkta avgifter eller avgiftsfrihet.[192] Avgiftsfriheten skrevs aldrig in lag och förordning vid högskolereformen 1993 (någon sådan skrivelse hade heller inte förekommit i föregående högskoleförfattningar[193]). Utbildningsutskottet konstaterade att

---

[184] Se Amnéus & Fredman (kommande).

[185] SFS 1992:1434, 1 kap. 7–8 §§. Endast mindre revideringar har skett.

[186] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2001:1263, 1 kap. 9 §; ändr. SFS 2006:173, 1 kap. 8–9 §§.

[187] SFS 1992:1434, 1 kap. 3, 5 §§.

[188] Se SFS 1993:100, bil. 2.

[189] Se t.ex. SUHF 2021 för ingående analys och kritik.

[190] Prop. 1992/93:169, s. 2–3, 8.

[191] Se SFS 1992:1434, 1 kap. 11 §; med ändr. SFS 1997:797 och SFS 2012:490. Vidare kan nämnas att regleringar införts i högskoleförordningen om undre gränser för antalet examinationstillfällen (minst fem) och examinerande praktikperioder (minst två) och studenterna har även givits rätt att begära en annan examinator om man underkänts vid två prov för en kurs eller delkurs (se SFS 1993:100, ändr. SFS 2004:289, 6 kap. 11 a–b §).

[192] Se avtal med Stockholms och Göteborgs högskola (prop. 1948:219) samt avtal med Handelshögskolan i Stockholm (prop. 1954:99; prop. 1978/79:15). Det senare avtalet med Handelshögskolan i Stockholm gällde fram till tiden för högskolereformen 1993 (se prop. 1992/93:169, s. 99–100).

[193] Se SFS 1977:218; SFS 1977:263.

> frågan om avgifter i högskoleutbildningen inte berörs i propositionen. För de statliga universiteten och högskolorna är det sedan lång tid en självklarhet att avgifter inte tas ut för undervisningen. Dessa högskolor och universitet är statliga myndigheter. Sådana får inte utan bemyndigande i instruktion eller liknande författning ta ut avgifter för sin verksamhet.[194]

Med avseende på de enskilda utbildningssamordnarnas rätt att ta ut studieavgifter konstaterade utskottet vidare att de stadgar som regeringen tidigare fastställt för Handelshögskolan i Stockholm anger att termins-, inskrivnings-, examens- eller kompletteringsavgifter inte får tas ut (denna paragraf skulle dock komma att strykas strax därefter), och i övrigt menade utskottet att frågan torde komma att bli föremål för de avtal som staten skulle ingå med de enskilda utbildningssamordnare (se nedan).

1995 infördes bestämmelser i högskoleförordningen om avgiftsfrihet för de statliga lärosätenas utbildning, men kodifierade då alltså vad som sedan länge redan varit fallet.[195] 2010 infördes bestämmelser om avgiftsfrihet i högskolelagen, och omfattade då studenter som är medborgare EES-länder eller Schweiz (även brittiska medborgare undantogs avgiftsskyldighet efter Storbritanniens EU-utträde[196]). Detta skedde i samband med att avgifter skulle börja tas ut av så kallade ”tredjelandsstudenter”.[197] Lärosätena var tvungna att ta ut avgifter om regeringen beslutade detta.[198] Regeringen menade att utgångspunkten bör vara att de resurser som frigjorts genom införandet av studieavgifter skulle dras av från lärosätenas grundutbildningsanslag.[199] Samma år gavs även lärosäten möjlighet att utfärda gemensam examen tillsammans med andra svenska eller utländska lärosäten.[200]

Kvalitetsutvärdering

I linje med principerna för mål- och resultatstyrning var utgångspunkten för 1993 års högskolereform att regering och riksdag skulle formulera de övergripande målen för lärosätenas verksamhet, medan lärosätena själva skulle besluta om hur målen skulle uppnås. Till följd av detta fick de centrala myndigheterna en ändrad roll; istället för att planera och styra sektorn, skulle de ägna sig åt att uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat i relation till fastlagda mål.[201]

I 1993 års högskolelag angavs om lärosätenas kvalitetsarbete att:

> Verksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.
>
> Det är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna vid högskolorna att de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.[202]

---

[194] Bet. 1992/93:UbU3, s. 17

[195] SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 1 kap. 10 §.

[196] SFS 2010:543, ändr. SFS 2020:762.

[197] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:298, 4 kap. 4, 4 a §§; se även prop. 2009/10:65.

[198] Bestämmelser om anmälnings- och studieavgifter återfinns i förordning (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

[199] Prop. 2009/10:65, s. 35.

[200] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2009:695, 1 kap. 17 §.

[201] Gribbe 2022, s. 193–94.

[202] SFS 1992:1434, 1 kap. 4 §.

I det gemensamma regleringsbrevet specificerades närmare att lärosätena ska ”utforma och ta i bruk interna kvalitetsutvecklingsprogram för den grundläggande högskoleutbildningen”.[203]

Med högskolereformen inrättades den nya myndigheten Kanslersämbetet. Myndigheten övertog de utvärderande uppgifter som det avvecklade Universitets- och högskoleämbetet tidigare hade haft.[204] Redan 1995 ersattes dock Kanslersämbetet av Högskoleverket. Högskoleverket fick även i uppgift att utöva tillsyn av att lärosätena följer de regler och riktlinjer som fastslagits i författning.[205] I regleringsbrevet från samma år angavs att:

> Vid universitet och högskolor skall finnas kvalitetsutvecklingsprogram som avser hela verksamheten. En sammanfattning av programmet och hur detta har genomförts skall ingå i årsredovisningen. Programmet och genomförandet av detta utgör underlag för Högskoleverkets bedömning av kvaliteten i verksamheten inom högskolan.[206]

Utvärderingssystemet har växelvis fokuserat huvudsakligen på resultat respektive system för kvalitetssäkring. Vid periodens början låg fokus på lärosätenas interna system för kvalitetssäkring och alltså inte på utbildningarnas kvalitet i sig. Under perioden 1995–2002 genomförde Högskoleverket kvalitetsarbetesbedömningar i två omgångar för samtliga lärosäten.[207] Vid sidan av detta ansvarade myndigheten även för att pröva statliga lärosätenas ansökningar om tillstånd att utfärda examina (med undantag för forskarutbildning), medan regeringen i högskoleförordningen fastlade vilka examina som får avläggas.[208] Utvärderingar av de faktiska utbildningarna genomfördes endast i mindre utsträckning under perioden.[209]

Vid 1990-talets slut ansåg regeringen att fokuset behövde skifta till utbildningarnas kvalitet. ”Samhället, alltifrån den enskilda medborgaren till utbildningens finansiär,” skrev man, ”behöver en granskning av utbildningens kvalitet för att kunna bedöma i vilken utsträckning de stora resursinsatserna svarar mot goda resultat.”[210] Det nya kvalitetssäkringssystemet skulle vara heltäckande för såväl lärosäten som utbildningar och periodiskt återkommande.[211] I det gemensamma regleringsbrevet specificerades att lärosäten hade ansvar för att säkra kvaliteten i utbildning och forskning samt att Högskoleverket har till uppgift att utvärdera om lärosätena upprätthåller kvaliteten. Vidare angavs att lärosätena skulle intensifiera det pedagogiska utvecklingsarbetet genom att erbjuda såväl nyanställda som befintliga lärare pedagogisk utbildning, vilket även bör innefatta jämställdhets- och genusperspektiv.

Rörande lärosätenas kvalitetssäkringssystem angavs utförliga återrapporteringskrav:

> Av årsredovisningen skall framgå:
> - vilka åtgärder som har vidtagits med utgångspunkt i högskolans kvalitetsutvecklingsprogram,

[203] Regeringsbeslut 1993, s. 57; se även regeringsbeslut 1994, s. 54.

[204] Universitets- och högskoleämbetet avvecklades 1992, och under perioden 1992–1993 låg det utvärderande uppdraget på Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor (Gröjer 2004, s. 20).

[205] Gribbe 2022, s. 128.

[206] Regeringsbeslut 1995, s. 54.

[207] Prop. 2009/10:139, s. 10–11.

[208] SFS 1992:1434, ändr. SFS 1995:817, 1 kap. 11 §.

[209] Prop. 2009/10:139, s. 10–11.

[210] Prop. 1999/2000:28, s. 7

[211] Ibid.; bet. 1999/2000:UbU12; rskr. 1999/2000:180.

- vilka åtgärder som har vidtagits mot bakgrund av Högskoleverkets lärosätesbedömningar samt olika nationella och internationella utvärderingar som granskat kvalitetsarbetet,
- vilka åtgärder som har vidtagits mot bakgrund av resultat av lärosätets egna utvärderingar,
- vilka kvalitetskriterier som har använts i den egna verksamheten och om möjligt med jämförelsetal för åren 1998 och 1999,
- vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa studenternas deltagande i och inflytande över högskolans verksamhet och därmed sin egen utbildning och
- omfattningen av den pedagogiska utbildning för nyanställda lärare samt andelen av samtliga nyanställda lärare som har deltagit i sådan utbildning. Vidare skall en redovisning göras av andelen lärare som har deltagit i pedagogisk vidareutbildning samt inriktning och omfattning av densamma.[212]

Från och med 2001 utvärderade Högskoleverket samtliga utbildningar för generell och yrkesexamina, liksom forskarutbildningen, i perioder om sex år. Vid sidan av detta genomfördes även tematiska studier av lärosätena utifrån politiskt uppsatta mål av det slag som behandlats ovan (t.ex. jämställdhet, mångfald och internationalisering). På samma sätt som tidigare prövade myndigheten även lärosätenas ansökningar om examenstillstånd.[213] I högskolelagen infördes en paragraf om att Högskoleverket, vid identifierade kvalitetsbrister i utbildningen, skulle anmoda lärosätena att inom en viss tid avhjälpa bristerna, och att examenstillståndet kunde återkallas om bristerna kvarstår.[214] Vid den andra tidsperiodens start, 2007, skiftades fokus återigen till en granskning av lärosätenas egna kvalitetsarbete. Arbetet avbröts dock redan 2008, efter kritik från lärosätena.[215]

I samband med Autonomireformen, som innebar ytterligare avreglering och decentralisering av sektorn, menade regeringen att lärosätenas ökade frihet behövde ”kombineras med en effektiv och ändamålsenlig kvalitetsutvärdering”.[216] Enligt det nya systemet, som varade under perioden 2011–2014, skulle utbildning på samtliga nivåer utvärderas i fyraårscykler.[217] Fokus för bedömningen skulle – i linje med mål- och resultatstyrningens principer – ligga på utbildningarnas resultat, och utgå ifrån studenternas självständiga arbeten tillsammans med självvärderingar och platsbesök av externa, oberoende sakkunniga. Till detta lades ekonomiska incitament i form av en kvalitetspremie till de lärosäte som kom ut väl i bedömningarna. Det nya systemet skulle finansieras inom ramen för befintliga anslag (utöver premien).[218] Som tidigare innefattade systemet även bedömningar av ansökningar om examenstillstånd.

I samband med introducerandet av det nya kvalitetssäkringssystemet skedde också en omstrukturering av högskolemyndigheterna. Tre myndigheter avvecklades och två nya, Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Universitets- och högskolerådet inrättades (UHR). Den förra fick ansvar för kvalitetssäkring och juridisk tillsyn och den senare fick ett service- och samordningsuppdrag.[219]

---

[212] Regeringsbeslut 1999-12-16, s. 71.
[213] Prop. 2009/10:139, s. 10–11.
[214] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:1370, 1 kap. 11 a §.
[215] Prop. 2009/10:139, s. 11.
[216] Ibid., s. 7.
[217] Av resursskäl utvärderades inte forskarutbildningen under fyraårsperioden (skr. 2015/16:76, s. 5).
[218] Prop. 2009/10:139; bet. 2009/10:UbU20; rskr. 2009/10:320.
[219] Gribbe 2022, s. 196–97. Universitetskanslersämbetet fick även ansvar för officiell statistik och uppföljning av effektiviteten i lärosätenas resursutnyttjande.

2015 fick UKÄ i uppdrag av regeringen att vidareutveckla det nationella kvalitetssäkringssystemet för att det bättre skulle överensstämma med de principer för kvalitetssäkring som tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen; principer som betonade kvalitetsfrämjande utvecklingsarbete, inte bara kontroll.[220] Det nya systemet skulle, som tidigare, bestå av prövning av examenstillstånd och utbildningsutvärderingar, med fokus på resultat. Till detta lades även granskning av lärosätenas interna kvalitetssäkringsarbete samt tematiska utvärderingar. Det sista avsåg utvärderingar av olika uppgifter som lärosätena ansvarar för enligt lag och förordning, det vill säga sådana politiska målsättningar som behandlats ovan.[221] Det är inom ramen för detta uppdrag som UKÄ genomfört ovan nämnda utvärderingar av lärosätenas arbete med breddad rekrytering och hållbar utveckling. Den uttalade avsikten är att utvärderingarna ska vara kvalitetsdrivande.

När nu även det interna kvalitetssäkringssystemet skulle bli föremål för granskning, menade vissa mindre lärosäten att det kunde bli kostnadsdrivande att bygga upp sådana system. Regeringen framhöll dock att ”kravet på intern kvalitetssäkring inte är nytt, varken i det svenska regelverket eller i de internationella principerna för kvalitetssäkring, och att lärosätena själva förfogar över kvalitetssäkringssystemets utformning”. Eftersom det rör sig om en uppgift lärosätena redan har, ska den utföras inom ramen för befintliga resurser.[222] 2016 fattades beslut om att även forskningen vid lärosätena skulle innefattas i granskningarna.[223]

God forskningssed

2001 infördes en paragraf i högskolelagen som angav att lärosätena ska värna ”vetenskapens trovärdighet och god forskningssed” i sin verksamhet.[224] Den utredning som föregick bestämmelsens införande (som även avhandlade frågor om forskningsetik, se nedan) hade utöver denna reglering även föreslagit att det skulle inrättas en central förtroendenämnd, där – efter en inledande bedömning på lärosätet – misstänkta fall av oredlighet skulle utredas, samt att de statliga lärosätena skulle åläggas att besluta om lokala riktlinjer för utredning av oredlighet i forskning.[225] Regeringen valde dock att endast gå vidare med förslaget att revidera högskolelagen. Interna riktlinjer om utredning av oredlighet fanns redan vid lärosätena, menade man, och rörande frågan om att inrätta en ny central nämnd, ansågs gällande reglering av hur arbetsgivare ska hantera misstankar om brott och tjänstefel tillräcklig.[226]

Några år senare, 2006, förtydligades regelverket genom att en bestämmelse infördes i högskolelagen om att lärosätena ska utreda misstankar om forskningsfusk, om sådana kommer lärosätet till kännedom (antingen via anmälan eller på annat vis).[227] Bestämmelsen ska inte ses som ett nytt uppdrag, utan snare som en specificering av att det allmänna uppdraget att värna god forskningssed innefattar att utreda misstänkta avsteg från detsamma.

---

[220] Skr. 2015/16:76, s. 7. 2012 hade UKÄ förlorat sitt medlemskap i European Association for Quality Assurance in Higher Education efter kritik om bristande oberoende från regeringen och brister i kvalitetssäkringssystemet. 2021 återfick myndigheten sitt medlemskap (Gribbe 2022, s. 197–98).

[221] Skr. 2015/16:76, s. 9–19; bet. 2015/16:UbU9; rskr. 2015/16:155

[222] Skr. 2015/16:76, s. 14.

[223] Prop. 2016/17:50; bet. 2016/17:UbU12; rskr. 2016/17:208.

[224] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:1370, 1 kap. 3 a §.

[225] SOU 1999:4, 3, 8 kap.

[226] Prop. 2000/01:3, s. 88–90.

[227] SFS 1993:100, ändr. SFS 2006:1053, 1 kap. 16 §.

2010 inrättades Expertgruppen för oredlighet i forskning vid dåvarande Centrala etikprövningsnämnden (dagens Överklagandenämnden för etikprövning).[228] Samtidigt angavs i högskoleförordningen att lärosätena, under utredningar av oredlighet i forskning, kunde inhämta yttranden från expertgruppen.[229] Expertgruppen utgjorde alltså inte, som i det tidigare utredningsförslaget, en central förtroendenämnd till vilken utredningar skulle överlämnas, utan en bistående verksamhet. På detta vis, menade regeringen, kunde lärosätenas ansvar att utreda misstankar om oredlighet kombineras med ”en möjlighet till granskning utförd av experter fristående från det egna universitetet eller högskolan”.[230] Centrala etikprövningsmyndigheten tillfördes 4 miljoner kronor för ändamålet.[231]

Inrättandet av expertgruppen var dock del av en övergripande rörelse mot en juridifiering av oredlighetsfrågan – genom att expertgruppen skulle ledas av någon som var eller hade varit domare i svensk domstol, inte av en forskare – samt mot att bedömningen förläggs utanför akademin (liknande utveckling sker på etikprövningens område, se nedan). Denna utveckling fullföljdes 2020 då lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning trädde i kraft. I lagen regleras det ansvar som både forskare och forskningshuvudmän har för att upprätthålla god forskningssed, och medan tidigare reglering endast gällt statliga lärosäten omfattades nu såväl statliga som privata huvudmän (t.ex. enskilda utbildningssamordnare).[232] En upplysningsbestämmelse om lagen infördes i högskolelagen.[233]

Prövningen av oredlighet överfördes till den nyinrättade Nämnden för prövning av oredlighet i forskning och den tidigare expertgruppen avvecklades.[234] Regeringen menade att det tidigare, lokalt förankrade, systemet uppvisade brister. Bland annat riskerade de lokala utredningarna att utföras på olika sätt vid olika lärosäten och utredningarnas trovärdighet kunde ifrågasättas ”eftersom forskningshuvudmännen samtidigt har ett intresse av att påvisa att oredlighet inte förekommer inom den egna organisationen”.[235] Inte heller hade expertgruppens yttranden blivit tillräckligt normerande; lärosäten agerade ibland i strid med vad expertgruppen kommit fram till.[236] Lösningen blev att överföra prövningen till en extern myndighet. I den nämnd som leder myndigheten skulle ordföranden vara eller ha varit domare i svensk domstol.[237]

I lagen anges att huvudmännen, vid misstankar om oredlighet i den egna forskningsverksamheten, ska överlämna handlingar i ärendet till nämnden för prövning.[238] Huvudmännen är skyldiga att lämna sådana upplysningar och handlingar till nämnden som behövs för att utreda ärendet, liksom ge tillgång till datorer och annan utrustning av relevans. Vid underlåtelse att bistå nämnden kan vite utdömas. Nämndens prövning av ärenden ska redovisas som ett beslut, och om nämnden kommer fram till att det rör sig om oredlighet eller annan grov avvikelse från god forskningssed, ska huvudmannen inom sex månader återrapportera vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas. Huvudmannen ska även informera berörda parter om nämndens

---

[228] SFS 2007:1068, ändr. SFS 2009:1069.
[229] SFS 1993:100, ändr. SFS 2009:1068, 1 kap 16 §.
[230] Prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, s. 73.
[231] Ibid., s. 133.
[232] SFS 2019:504, 4–5 §§.
[233] SFS 1992:1434, ändr. SFS 2019:505, 1 kap. 3 a §.
[234] Förordning (2019:1152) med instruktion för Nämnden för prövning av oredlighet i forskning.
[235] Prop. 2018/19:58, s. 17.
[236] Ibid., s. 17–18.
[237] SFS 2019:1152, 5 §.
[238] SFS 2019:504 , 6 §.

beslut.[239] Oredlighet är dock inte straffsanktionerat. Den nya nämndens verksamhet finansierades med medel från den nedlagda expertgruppen samt genom att 6 miljoner kronor överfördes från lärosätenas anslag, eftersom förändringen ansågs innebära ”en kostnadsminskning för de statliga universiteten och högskolorna”.[240]

Medan utredningsansvaret överfördes från lärosätenas till den nya myndigheten, skärptes regleringen av lärosätenas ansvar för övriga delar av område. I högskoleförordningen infördes bestämmelser om att lärosätena ska (i) ge sina medarbetare råd och stöd i frågor om god forskningssed, (ii) pröva sådana avvikelser från god forskningssed som ligger utanför nämndens ansvarsområde, (iii) fastställa lokala riktlinjer för prövning av misstankar om avvikelse från god forskningssed, och (iv) årligen, genom avidentifierade uppgifter, redovisa för nämnden vilka avvikelser som prövats vid lärosätet.[241]

Etikprövning

Ett annat regelverk som tangerar det för god forskningssed är regelverket för etikprövning. Fram till 2004, då lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor trädde i kraft, var formerna för forskningsetisk granskning (avseende forskning på människor) inte rättsligt reglerade genom lag och förordning; istället fanns ett system med forskningsetiska kommittéer, ursprungligen inrättade av de medicinska fakulteterna, samt forskningsetisk prövning vid vissa forskningsråd.[242] Formellt sett var de forskningsetiska kommittéernas granskning frivillig och besluten rådgivande.[243]

Frågan om den forskningsetiska prövningens organisation utreddes vid flera tillfällen innan den slutgiltiga lagen utfärdades. 1989 hade betänkandet *Forskningsetisk prövning* framfört en rad förslag på området, vilka dock inte ledde till några åtgärder från statsmakternas sida. Istället uttalade riksdagen att forskarna själva måste ta ansvar för såväl den etiska som den vetenskapliga kvaliteten i forskningen.[244]

1997 beslutade regeringen på nytt att låta utreda frågan om forskningsetik (dir. 1997:68). Kommittén presenterade 1999 betänkandet *God forskningssed*, som också låg till grund för ovan beskrivna reglering av god forskningssed i högskolelagen. Betänkandet föreslog att bestämmer skulle införas i högskoleförordningen om att forskningsprojekt som innefattar försök på människor eller mänsklig vävnad skulle prövas av en forskningsetisk kommitté. Kommittéernas beslut skulle, som tidigare, endast vara rådgivande vilket, skriver man, ”innebär en stark markering till forskaren att han/hon själv är den som är ytterst moraliskt ansvarig genom hela forskningsprocessen ”.[245]

Regeringen och flera av remissinstanserna ansåg att förslagen rörande forskningsetik var otydlig, bland annat med avseende på vilka projekt som skulle bli föremål för granskning.[246] Regeringen menade vidare att det fanns skäl som talade för en generell författningsreglering av forskningsetisk prövning – inte enbart genom högskoleförordningen, som kommittén föreslagit

[239] Ibid., 12–14 §§.
[240] Prop. 2019/20:1, utg.omr. 16, s. 230; bet. 2019/20:UbU1; rskr. 2019/20:120; prop. 2018/19:58, s. 95.
[241] SFS 1993:100, ändr. SFS 2019:1151, 1 kap. 16–18 §§.
[242] Prop. 2002/03:50, s. 30.
[243] Ibid., s. 28.
[244] Ibid., s. 34.
[245] SOU 1999:4, s. 141.
[246] Prop. 2000/01:3, s. 36.

– men att betänkandet inte gav ett tillräckligt underlag för sådan.[247] Regeringen avsåg att återkomma till frågan.

2004 träde lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (hädanefter etikprövningslagen) i kraft. Vid sidan av det forskningsetiska ramverket är även dataskyddsregleringen (se nedan) av stor vikt för forskning som innefattar känsliga personuppgifter. Etikprövningslagen syftar till att skydda ”den enskilda människan och respekten för människovärdet vid forskning”, och innehåller bestämmelser för forskning som avser människor eller mänskligt biologiskt material, medan exempelvis användningen av försöksdjur regleras i djurskyddslagen.[248] Avsikten var att skapa ett mer enhetligt och förutsebart system samt komma ifrån det system där viss icke-medicinsk forskning endast etikprövas i samband med finansieringsbeslut (t.ex. humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning vid forskningsråden).[249]

I nuvarande lydelse anges lagens tillämpningsområde på följande vis:

> 3 § Denna lag ska tillämpas på forskning som innefattar behandling av personuppgifter som avses i artikel 9.
> 1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter), eller
> 2. personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.
>
> 4 § Utöver vad som följer av 3 § ska lagen tillämpas på forskning som
> 1. innebär ett fysiskt ingrepp på en forskningsperson,
> 2. utförs enligt en metod som syftar till att påverka forskningspersonen fysiskt eller psykiskt eller som innebär en uppenbar risk att skada forskningspersonen fysiskt eller psykiskt,
> 3. avser studier på biologiskt material som har tagits från en levande människa och kan härledas till denna människa,
> 4. innebär ett fysiskt ingrepp på en avliden människa, eller
> 5. avser studier på biologiskt material som har tagits för medicinskt ändamål från en avliden människa och kan härledas till denna människa.[250]

Etikprövningslagen omfattar såväl statliga som privata forskningshuvudmän, men endast sådan forskning som utförs i Sverige. Godkännande kan inte lämnas retroaktivt för forskning som redan påbörjats, och det är straffbart att påbörja sådan forskning som omfattas av lagen utan att godkännande först inhämtats.[251] Under perioden 2004–2019 skulle detta godkännande inhämtas från regionala etikprövningsnämnder, som ersatte de tidigare kommittéerna.[252] Nämnderna var indelad i olika avdelningar och avdelningarnas ordförande skulle vara eller ha varit domare.[253]

Lagen har skärpts och förtydligats i olika omgångar sedan den först utfärdades. Fram till 2008 var forskning innefattande känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser undantagen från etikprövning om samtycke inhämtats från forskningspersonen, men undantaget

---

[247] Ibid., s. 92.

[248] SFS 2003:460, 1 §. Djurförsök i vetenskaplig forskning regleras istället i djurskyddslagen (2018:1192), där det anges att användning av försöksdjur kräver godkännande av djurförsöksetisk nämnd (2 kap. 1 §).

[249] Prop. 2002/03:50, s. 88.

[250] SFS 2003:460.

[251] Ibid., 2, 5 §§.

[252] Se förordning (2003:616) med instruktion för regionala etikprövningsnämnder och förordning (2007:1069) med instruktion för regionala etikprövningsnämnden.

[253] Se SFS 2003:460, 25 §, ursprunglig lydelse.

ströks därefter.[254] ”Det faktum att personerna själva har haft möjlighet att ta ställning till behandlingen av personuppgifterna vid inhämtandet av godkännande utgör inte”, menade regeringen, ”tillräcklig grund för att undandra dessa ärenden från den kontroll som en etikprövning innebär.”[255] Enligt den äldre regleringen hade många enkät- och intervjustudier undsluppit etikprövning. Det reglerades även att forskning som bedrivs med en metod ”som innebär en uppenbar risk att skada forskningspersonen fysiskt eller psykiskt” skulle etikprövas.[256] Samtidigt förtydligades forskningsbegreppet, bland annat genom att studentarbeten på grund- och avancerad nivå uttryckligen undantogs från kravet på etikprövning.[257] Tidigare hade detta inte framgått av forskningsdefinitionen, men hade tydliggjorts av regeringen i förarbetena till lagen.[258]

Regeringen återkom till frågan om studentarbeten i den större revidering av etikprövningslagen som skedde 2019–2020. En ny utredning hade föreslagit att det så kallade studentundantaget skulle slopas.[259] Regeringen höll dock fast vid undantaget, men förtydligade i lagen att det är sådana studier som ”endast” utförs inom ramen för utbildning på grund- och avancerad nivå som är undantagna.[260] Detta för att undvika att ”studenter används som bulvaner för att därigenom slippa krav på tillstånd”.[261] I den mån studenter utför sina självständiga arbeten inom ramen för större forskningsprojekt är arbetena således tillståndspliktiga.

Vidare ersattes de regionala etikprövningsnämnderna av en central myndighet, Etikprövningsmyndigheten.[262] Straffskalan för uppsåtliga brott mot kravet på etikprövning höjdes från tidigare böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst två år. Straffansvar infördes även för forskningshuvudmännen, och belades med samma straffskala.[263] Inom huvudmännens ansvarsområde, som tidigare varit otydligt reglerat, ligger numera att vidta förebyggande åtgärder för att forskning i verksamheten inte ska bedrivas utan etiskt godkännande eller i strid med villkoren för godkännandet.[264] Regeringen angav att:

> De förebyggande åtgärder som ska vidtas är t.ex. att se till att ha goda rutiner för information, uppföljning och kontroll när det gäller frågor om etikprövning inom organisationen. Forskningshuvudmannen har också ett ansvar för att se till att doktorander, forskare och andra som arbetar med forskning får nödvändig utbildning om etikprövningslagen.[265]

Det poängterades dock att detta straffansvar endast föreligger om forskning verkligen bedrivs i strid med lagen, inte om det i allmänhet föreligger brister i det förebyggande arbetet.[266]

Överklagandenämnden för etikprövning (tidigare Centrala etikprövningsnämnden) har tillsynsansvar för efterlevnaden av etikprövningslagen. Tillsynen kan initieras av nämnden själv

---

[254] SFS 2003:460, ändr. SFS 2008:192, 3 §.
[255] Prop. 2007/08:44, s. 25.
[256] SFS 2003:460, ändr. SFS 2008:192, 4 §.
[257] Ibid., 2 §.
[258] Se prop. 2002/03:50, s. 90.
[259] Se SOU 2017:104, s. 206.
[260] SFS 2003:460, ändr. SFS 2019:1144, 2 §.
[261] Prop. 2018/19:165, s. 27.
[262] SFS 2003:460, ändr. SFS 2018:147, 24 §.
[263] SFS 2003:460, ändr. SFS 2019:1144, 38 §.
[264] Ibid., 6 §.
[265] Prop. 2018/19:165, s. 56.
[266] Ibid., s. 57.

eller efter anmälan, och vem som helst kan lämna in en sådan anmälan oavsett om man är berörd av forskningen i fråga eller inte.[267] Tillsynen har dock i praktiken varit väldigt begränsad under lång tid, men skärptes 2020.[268]

På liknande sätt som för frågan om oredlighet i forskning, ser vi alltså dels en juridifiering av etikprövningen, dels ett förläggande av prövningen utanför lärosätena. I Sverige har lärosätena numera i princip igen rådighet över vilken typ av forskning som ska vara föremål för etikprövning, vilket står ut i en internationell jämförelse. Åtminstone vad gäller krav på etisk prövning av humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning, är det internationellt sett oftast lärosätena själva som uppställer krav på etikprövning.[269]

Krav på etiktillstånd innebär ett omfattande administrativt arbete, ansökan om tillstånd är avgiftsbelagd och tillståndsprocessen fördröjer forskningsprocessen eftersom handläggningen tar tid. Kretsen av forskning som omfattas av kraven har vidgats under de två decennier som etikprövningslagen funnits (t.ex. genom slopandet av ovan nämnda undantag för behandling av känsliga personuppgifter vid samtycke). Vidare råder det stor osäkerhet, åtminstone inom humaniora och samhällsvetenskap, kring vilken forskning som egentligen är tillståndspliktig. Till detta kommer att forskarna efter att tillstånd beviljats är bundna av den forskningsplan som prövats, och vid ”väsentliga förändringar” återigen måste ansöka om prövning. Det är dock inte klarlagt exakt vad en väsentlig förändring består i.[270] Även rörande prövningsprocessens omfattning står Sverige ut internationellt. På många andra håll finns undantag för lågriskforskning, forskning som bedrivs med samtycke, vid harmlösa interventioner, när personuppgifter är allmänt tillgänglig och så vidare. Det kan även finnas lokala regler för förenklad prövning.[271] Etikprövningslagen ger visserligen ansvarig myndighet möjlighet att göra undantag för forskning som behandlar personuppgifter när ingen beaktansvärd risk föreligger.[272] Möjligheten har dock ännu inte nyttjats.

Förändringar för enskilda utbildningssamordnare

Förhållandet mellan staten och enskilda utbildningssamordnare regleras i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, som trädde i kraft 1993. Lagen reglerar enskilda utbildningssamordnares möjlighet att utfärda examina, efter tillstånd från regeringen. ”Någon omedelbar koppling mellan examensrätt och statsbidrag förutses inte,” anger propositionen, ”men rätt att utfärda examina skall enligt vad som anförs i den nämnda propositionen vara en förutsättning för att ge studenterna vid utbildningen studiestöd”.[273]

I jämförelse med det stora antal revideringar som högskolelagen och -förordningen genomgått, har lagen om tillstånd att utfärda examina lämnats förvånansvärt oförändrad sedan den trädde i kraft. 2001 infördes skyldighet för lärosätena att upprätta årliga kvalitetsredovisningar, och samma år infördes mindre förändringar rörande under vilka förhållanden examenstillståndet kan återkallas.[274] 2002 infördes en upplysningsparagraf om lagen om likabehandling av studenter, som 2009 ersattes med motsvarande paragraf rörande

[267] Prop. 2002/03:50, s. 206.

[268] Prop. 2018/19:165, s. 47; bet. 2019/20:UbU4; rskr. 2019/20:55. Rörande tillsynen fram till 2016, se Johansson 2017.

[269] Johansson m.fl. 2023, s. 1147.

[270] För en diskussion, se Ahlbäck Öberg 2023, s. 32–34.

[271] För en internationell överblick, se Johansson m.fl. 2023.

[272] SFS 2003:460, 40 §.

[273] Prop. 1992/93:169, s. 77.

[274] SFS 1993:792, ändr. SFS 2000:1371.

diskrimineringslagen, för att slutligen strykas 2011 (motsvarande förändringar skedde i högskolelagen).[275] 2010 gavs enskilda utbildningssamordnare samma rätt som statliga lärosäten att utfärda gemensam examen med andra lärosäten.[276] Efter att den nya dataskyddslagen (2018:218) införts, reglerades 2018 under vilka förhållanden enskilda utbildningssamordnare har rätt att behandla känsliga personuppgifter.[277] Som vi ser är förändringarna ytterst blygsamma och ingen tydlig trend av varken ökad eller minskad styrning framträder.

Avtalen med staten

Enligt förarbetena till lagen var avsikten att förhållandet mellan staten och de enskilda utbildningssamordnarna skulle regleras i avtal.[278] För de två statliga lärosäten som 1994 ombildades till stiftelsehögskolor, Chalmers tekniska högskola (CTH) och Högskolan i Jönköping (HJ), regleras förhållandet till staten dels genom långsiktiga ramavtal om utbildning och forskning (omfattande 15-årsperioder) och dels genom kortare avtal om utbildning och forskning (1–3 år). De långsiktiga ramavtalen omfattar frågor om konkurrensneutralitet och verksamheten vid lärosätet samt avgiftsfrihet för sådan utbildning som motsvarar den som bedrivs vid de statliga lärosätena.[279] Avtalen har förlängts för ytterligare en 15-årsperiod sedan de ursprungligen ingicks, och har reviderats vid ett tillfälle, 2011, för att ge stiftelsehögskolorna rätt att i vissa fall ta ut studieavgifter, på samma sätt som de statliga lärosätena fick samma år (se ovan).[280]

De kortsiktiga avtalen var ursprungligen (1994) kortfattade och avsåg åtaganden gällande grundutbildningens omfattning och inriktning samt forskarutbildning, liksom ersättningsnivåer för detsamma.[281] De är i princip direkta kopior av de regleringsbrev som lärosätena tidigare haft.[282] Gör man nedslag per tioårsperioder ser man en utveckling där många av de politiska målsättningar som för de statliga lärosätena införts i högskolelag och -förordning under perioden – men inte återspeglas lagen för enskilda utbildningssamordnare – skrivs in i avtalen. 2003 har skrivelser om (i) samverkan och god forskningssed, (ii) pedagogiskt kvalitetsarbete och deltagande i Högskoleverkets kvalitetsgranskningar, (iii) internationaliseringsarbete, (iv) jämställdhet och rekryteringsmål för andel kvinnliga professorer, (v) att tillhandahålla studenthälsovård, och (vi) att främja studentrekrytering från underrepresenterade grupper infogats i avtalen, liksom detaljerade beskrivningar kring redovisning och återrapportering, dock med fokus på kärnverksamheten.[283] 2013 är situationen tämligen oförändrad.[284] Tio år senare, 2023, hade redovisnings- och återrapporteringskraven utökats med krav på arbete med, och redovisning av, öppen vetenskap, informationssäkerhet, jämställdhetsintegrering, hållbar utveckling och Sveriges återhämtningsplan.[285] Utvecklingen följer de generella trenderna för de statliga lärosätenas regleringsbrev, och visar att regeringen i praktiken förhåller sig till de två stiftelsehögskolorna på samma sätt som till de statliga lärosätena.

---

[275] SFS 1993:792, ändr. SFS 2001:1289; ändr. SFS 2008:576; ändr. SFS 2010:702.
[276] SFS 1993:792, ändr. SFS 2009:696.
[277] SFS 1993:792, ändr. SFS 2018:1351.
[278] Prop. 1992/93:169, s. 77.
[279] CTH 1994a; HJ 1994a.
[280] Regeringsbeslut 2011-02-17a; regeringsbeslut 2011-02-17b.
[281] CTH 1994b; HJ 1994b.
[282] Se regeringsbeslut 1993.
[283] CTH 2003.
[284] CTH 2013.
[285] CTH 2023.

Alla enskilda utbildningssamordnare har dock inte avtal med staten, men där de finns är avtalen långsiktiga och övergripande likt stiftelsehögskolornas ramavtal.[286] De avser utbildningens inriktning, statsbidragen, viss redovisningsskyldighet, förbud mot studieavgifter samt – för de teologiska högskolorna – förbud mot krav på konfessionell tillhörighet vid rekrytering av studenter och lärare.[287]

Organisation

Lagen om tillstånd att utfärda vissa examina innehåller inga regler kring lärosätenas interna organisation, och det står således lärosätena fritt att organisera sig efter eget tycke. De två stiftelsehögskolorna har en ägarstiftelse och bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform. Enligt stiftelsernas ursprungliga stadgar angavs att rektor var självskriven ledamot av styrelsen, att studenterna hade rätt att utse en ledamot samt att av övriga ledamöter skulle en utses av regeringen och 4–6 av en elektorsförsamling. Församlingen skulle också utse ordförande och vice ordförande. Stadgarna angav att permutation krävde samtliga styrelseledamöters närvaro och att alla utom högst en är ense om beslutet.[288] Stadgarna saknar ytterligare bestämmelser om den interna organisationen, utöver elektorsförsamling.

Efter regeringsskiftet 1994 skulle ett starkare grepp dock tas om stiftelsehögskolorna. Efter att en ny paragraf införts i stiftelselagen (1994:1220), gavs regeringen rätt att ”även utan styrelsens eller förvaltarens samtycke” ändra föreskrifter i stadgarna som inte avser stiftelsens ändamål för stiftelser som bildats av staten.[289] Motivet var att åtgärda den ”brist på demokratiskt inflytande” som den socialdemokratiska regeringen menade att skapandet av stiftelsehögskolor och forskningsstiftelser med löntagarfondsmedel hade givit upphov till.[290] I den forskningspolitiska propositionen föreslog regeringen att riktlinjen för ändringen av stadgarna för dessa stiftelser skulle vara att ”regeringen utser och entledigar ledamöterna i stiftelsernas styrelser”.[291] Efter att lagen hade trätt i kraft ändrades stadgarna för de två stiftelsehögskolorna 1997 till att styrelsen skulle bestå av rektor, en lärarrepresentant, en studentrepresentant och 4–8 ledamöter utsedda av regeringen. Ordföranden skulle även utses av regeringen.[292] Föreskrifterna om elektorsförsamling ströks.

Under samma period infördes offentlighetsprincipen för de två stiftelsehögskolorna. När stiftelserna bildades ansåg regeringen att frågan om offentlighet var något som bör regleras i högskolornas avtal med staten.[293] Den nya regeringen menade dock att skälen ”som bär upp offentlighetsprincipen vid verksamhet som drivs direkt i statlig regi gör sig lika starkt gällande i fråga om den verksamhet som bedrivs av stiftelserna”.[294] Till följd av detta infördes offentlighetsprincipen för all verksamhet vid de två stiftelsehögskolorna och deras

---

[286] De som har avtal är: Chalmers tekniska högskola AB (kortare avtal och ramavtal från 1994), Stiftelsen Högskolan i Jönköping (kortare avtal och ramavtal från 1994), Handelshögskolan i Stockholm AB (avtal 1993–2009, nytt avtal 2010–), Enskilda Högskolan Stockholm (tidigare Teologiska högskolan i Stockholm, avtal från 1993), Johannelunds teologiska högskola (tidigare Johannelunds teologiska institut, avtal från 1993) och Akademi för ledarskap och teologi (tidigare Örebro Missionsskola, avtal från 1993). Se Regeringsbeslut 2023-12-20d.

[287] EFS 1993; THS 1993; ÖM 1993; HHS 1993; HHS 2009.

[288] Regeringsbeslut 1994-05-26a; regeringsbeslut 1994-05-26b.

[289] SFS 1994:1220, ändr. SFS 1996:1207, 6 kap. 4a §.

[290] Prop. 1996/97:22, s. 34.

[291] Prop. 1996/97:5, s. 1.

[292] Regeringsbeslut 1997-01-07a; regeringsbeslut 1997-01-07b.

[293] Prop. 1992/93:231, s. 23.

[294] Prop. 1996/97:142, s. 16.

aktiebolag, genom en ändring i bilagan till sekretesslagen (1980:100).[295] Samma skrivelser finns i den nu gällande offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För Handelshögskolan i Stockholm gäller offentlighetsprincipen endast sådana handlingar som avser statligt stöd för utbildningsbidrag till doktorander.

Slutsats

Utifrån denna genomgång av centrala författningar inom högskoleområdet framträder en tydlig bild av ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av tilltagande byråkratisering. För det första sker en tilltagande politisk styrning genom ett successivt adderande av olika politiska målsättningar – eller höjda ambitioner för redan befintliga uppdrag – inom allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling, vilket ofta följs av krav på upprättande av handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering. Detta riskerar att tränga undan kärnuppdraget, utbildning och forskning, och leda till en förvaltning som i högre grad måste svara mot externa pålagor än vara ett internt stöd. Ytterst sällan åtföljs besluten om nya uppdragsområden av tillskjutna resurser, vilket inte minst vittnar om ett ständigt underskattande, från statsmakternas sida, av omfattning av de bördor som läggs på lärosätena.

För det andra sker en stegvis avreglering av den akademiska verksamheten, inte minst av den kollegiala organisationen som upprätthållit en intern maktdelning inom lärosätena. Denna reformstrategi återknyter till idéerna bakom 1993 års högskolereform, där reglering likställdes med inskränkt frihet. Paradoxalt nog, menar vi, leder dock denna typ av avreglering till att lärosätena blir alltmer som myndigheter i allmänhet – deras särdrag suddas ut – och därmed mer öppna för politisk styrning. Denna avreglering har dessutom skett sida vid sida med att regeringen fått ett starkare grepp om lärosätenas översta ledningsskikt, till exempel genom att regeringen utser en extern ordförande och rektor inte längre utses genom val.

För det tredje ser vi att även de så kallade stiftelsehögskolorna, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, är föremål för påfallande mycket statlig styrning, trots att ambitionen bakom reformen var ökad frihet. Tidigt reviderades stadgarna så att regeringen fick stark kontroll över stiftelsernas styrelser. Vidare är styrningen av stiftelsehögskolorna via kortsiktiga avtal snarlik styrningen av statliga lärosäten via regleringsbrev – samma politiska målsättningar återfinns i de förra som i de senare. Till detta kommer att även enskilda utbildningssamordnare med examensrätt är ålagda att följa det som föreskrivs för utbildning i högskolelagens första kapitel, och det är just där många av de politiska målsättningarna återfinns.

I genomgången av högskoleförfattningarna har vi stundtals berört hur nya regleringar i regleringsbreven materialiseras i form av mål och återrapporteringskrav. I nästa kapitel ger vi en mer ingående analys av utvecklingslinjerna inom regleringsbrev och regeringsuppdrag.

[295] SFS 1980:100, ändr. SFS 1997:958.

Regleringsbrev och regeringsuppdrag, 1993–2023

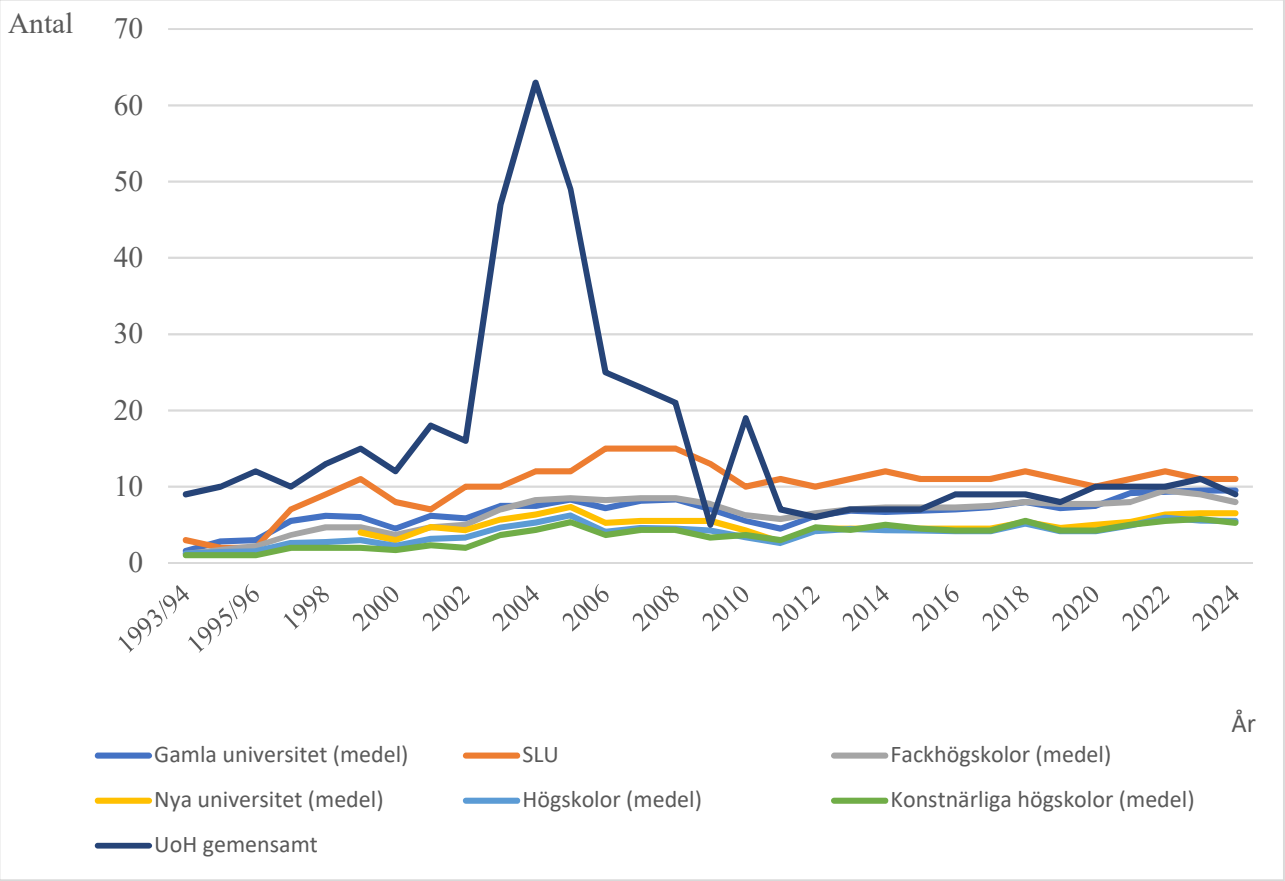
Ett viktigt dokument för svenska regeringar för att operativt styra sina myndigheter är de regleringsbrev som regeringen årligen utfärdar. Regleringsbrevet anger anslag för – i det här sammanhanget – de statliga lärosätenas verksamhet och det innehåller också mål och återrapporteringskrav samt uppdrag som regeringen kan lägga på lärosätena. I följande kapitel kommer vi analysera omfattningen av återrapporteringskrav och uppdrag som kommuniceras via regleringsbreven till universitet och högskolor under perioden 1993–2023. För åren 2003–2023 finns regleringsbreven digitalt åtkomliga på Ekonomistyrningsverkets webbplats (www.esv.se) men för åren 1993–2002 har vi fått gå till regleringsbreven i den tryckta Statsliggaren.[296] Det kan här tilläggas att regleringsbreven är av särskilt dagspolitiskt intresse, eftersom utbildningsminister Mats Persson (L) aviserat en bred översyn av regleringsbreven för att komma ur den ”administrations- och dokumentationssjuka” som offentlig sektor – inräknat lärosätena – är drabbad av.[297]

I det följande kommer en noggrann genomgång av regleringsbreven göras, men som en första indikation kan det vara värt att se hur långa regleringsbreven är genom att titta på antal sidor. Detta är ett grovt mått, men ger ändå en fingervisning om hur omfattande de anvisningar och instruktioner är som regeringen ger i dessa styrdokument.

[296] Under åren 2006–2011 tillfogas de enskilda lärosätenas respektive regleringsbrev som bilagor till det gemensamma regleringsbrevet.

[297] Persson 2023. I UKÄ:s regleringsbrev för 2024 ges myndigheten i uppdrag att kartlägga administrativ börda vid utvärdering av universitet och högskolor. Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 december 2024 (Regeringsbeslut 2023-12-20b).

Figur 2. *Genomsnittligt antal sidor i regleringsbreven för olika lärosäteskategorier (medeltal) och SLU samt totalt antal sidor i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet (1993/94–2024).*



Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.[298]

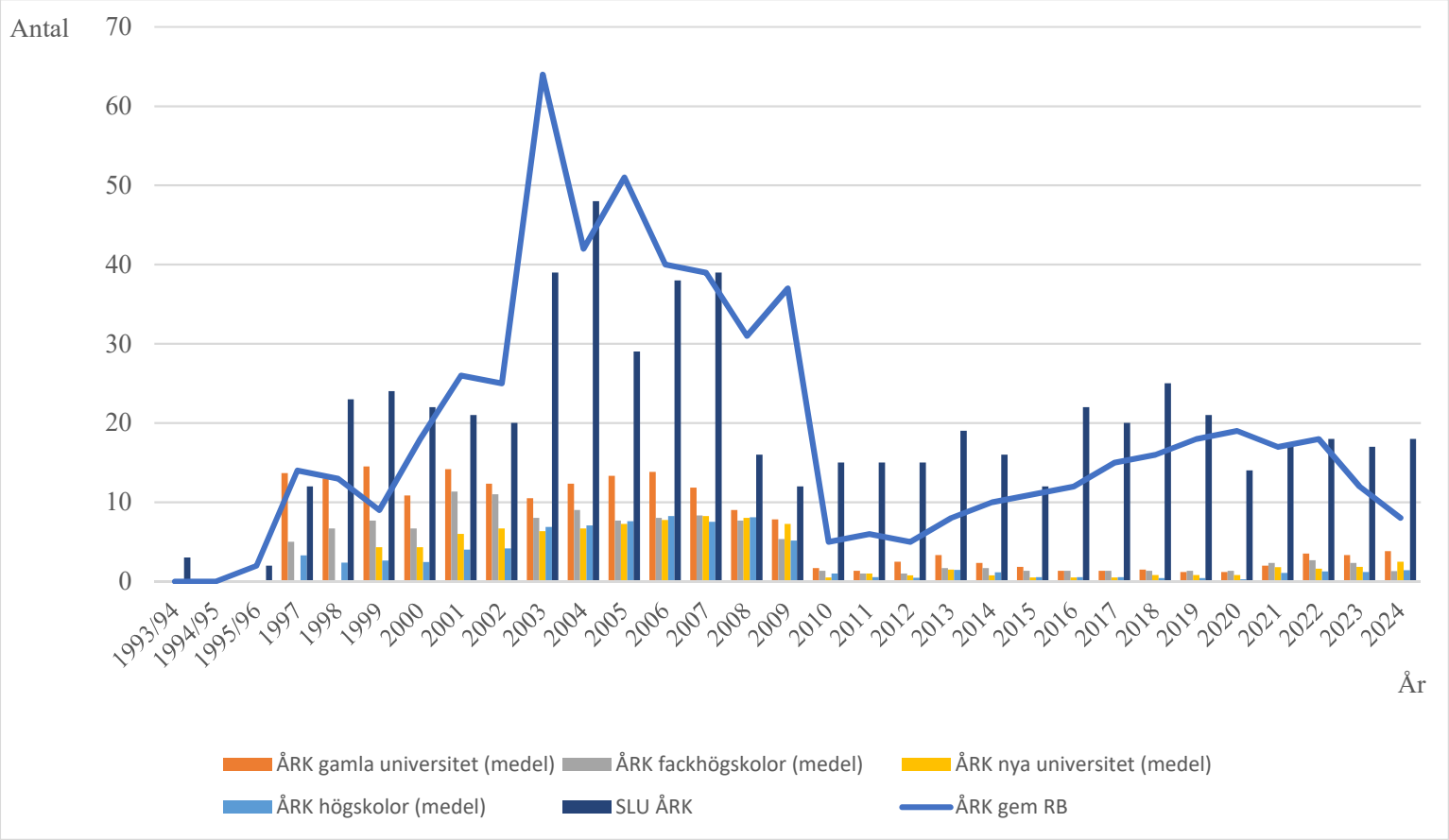
Kommentar: Sidantalet inkluderar ändringsbesluten under varje angivet år utom för 2024 som nyss är påbörjat, och där några ändringsbeslut ännu ej utfärdats. Notera att budgetåret 1995/96 var 18 månader långt eftersom efterföljande budgetår följde kalenderåret. Medelvärdet för antal sidor anges för de olika lärosäteskategorierna per år med ett undantag: Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), som vi normalt hade fört till fackhögskolorna, avviker i så hög utsträckning vad gäller regleringsbrevens utformning att vi valt att särredovisa SLU. En förklaring till denna avvikelse ligger i att SLU som enda statligt lärosäte inte sorterar under Utbildningsdepartementet utan under Jordbruksdepartementet/Landsbygdsdepartementet/Näringsdepartementet/Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

[298] Texttätheten, dvs. antal ord per sida, är inte lika för alla regleringsbrev under undersökningsperioden, varför vi har korrigerat för detta i grafen. Utgångspunkten har varit sidorna i de PDF-filer som finns för åren 2006–2024 på ESV:s webbplats. För perioden 2003–2005, då regleringsbreven visserligen finns på ESV:s webb, men inte som PDF-filer, har vi själva gjort om dessa regleringsbrev till PDF-filer och sedan räknat sidorna. För perioden 1997–2002 har vi använt den tryckta Statsliggaren och sedan gjort stickprovsanalyser vad gäller antal ord per sida, och noterar då att dessa i stort överensstämmer med det som gäller för perioden 2006–2024. Däremot är sidorna i den tryckta Statsliggaren för perioden 1993/94–1995/96 klart luftigare och innehåller därmed mindre text per sida. Efter analys konstaterar vi att jämförbarhet mellan den första och sista delen av undersökningsperioden uppnås genom att multiplicera antalet sidor för perioden 1993/94–1995/96 med 0,5, vilket alltså är gjort i ovanstående figur.

Av figur 2 framgår att regleringsbrevens genomsnittliga omfång för de olika lärosätestyperna över tidsperioden successivt ökar. Det sker en markant förändring av antal sidor i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet (den svarta linjen). Den dykning i sidantal som sker år 2009 – även för de individuella lärosätena, men mest markant i det gemensamma regleringsbrevet – hänger samman med att regeringen från och med 2009 strävade efter att reformera tillämpningen av resultatstyrningen: ”En utgångspunkt för inriktningen av regeringens fortsatta [utveckling av resultatstyrningen] kommer vara att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk, mer flexibel i förhållande till myndigheters skilda förutsättningar och i mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav.”[299] Studier som genomfördes efter reformen tyder dock på att de olika departementen i varierande grad kunde och ville genomföra reformen.[300] Vad figur 2 avspeglar i just detta fall är att reformen 2009 resulterade i en ordentlig reducering av det gemensamma regleringsbrevets omfång, och också en smärre nedgång i de olika lärosätenas regleringsbrev. Sedan reformen är dock trenden långsamt uppåtgående.

För analys av det innehåll i regleringsbreven som kan generera administration har vi valt att närmare granska antalet återrapporteringskrav och uppdrag, vilket framgår av figur 3 och 4.

Figur 3. *Regleringsbrevens omfattning med avseende på antal återrapporteringskrav i verksamhetsdelen (1993/94–2024).*



[299] Prop. 2007/08:100, s. 59–60; se även prop. 2008/09:1.
[300] Statskontoret 2013; Erlandsson 2014.

Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.
Kommentar: ÅRK = återrapporteringskrav och gem RB = gemensamt regleringsbrev för universitet och högskolor. Kodningsstrategin för att räkna antalet återrapporteringskrav i regleringsbreven har varit att i verksamhetsdelen av dessa summera antalet gånger regeringen anmodar lärosätet att *redovisa* eller *redogöra* för uppgifter samt då regeringen vill att det av årsredovisningen ska *framgå* vissa uppgifter (i äldre regleringsbrev har även *lämna information* och *beskriva* räknats). Summeringen av återrapporteringskrav inkluderar även ändringsbeslut, medan detta inte varit möjligt för år 2024 som knappt har börjat. För att öka översiktligheten presenterar vi ett årligt medeltal för varje lärosäteskategori, och SLU som sorterar under ett annat departement än Utbildningsdepartementet redovisas i särskild ordning. Återrapporteringskraven i den ekonomiska delen är inte medtagna i denna kartläggning. Notera att budgetåret 1995/96 var 18 månader långt eftersom efterföljande budgetår följde kalenderåret.

Figur 3 visar att återrapporteringskraven i det gemensamma regleringsbrevet inledningsvis snabbt ökade till en mycket hög nivå – som snarare indikerar detaljstyrning än resultatstyrning – för att i samband med regeringens reform 2009 kraftigt reduceras. Sedan reformen har dock antalet återrapporteringskrav successivt ökat, men befinner sig fortfarande långt ifrån de nivåer som förelåg under 00-talet. Ett undantag utgörs av SLU, som har påfallande högt antal återrapporteringskrav under mitten av 00-talet. Dessa reduceras visserligen 2009, men tilltar sedan betydligt mer än för övriga lärosäteskategorier. Här ska dock noteras att det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet inte omfattar SLU. För de senaste tre åren kan vi notera en tydlig reducering av återrapporteringskraven i det gemensamma regleringsbrevet samtidigt som en tendens till ökning av det genomsnittliga antalet återrapporteringskrav i de individuella regleringsbreven observeras.

En kvalitativ analys av återrapporteringskravens innehåll över tid visar att hur krävande återrapporteringskraven är ganska väl följer volymkurvan i figur 3. En tydlig indikation på detta är när olika regeringar inte bara begär in vissa uppgifter om exempelvis breddad rekrytering, jämställdhet, internationalisering, utbildningsutbud, kvalitetsarbete, redovisning av samverkan med mera, utan också begär att dessa uppgifter i särskild ordning ska kommenteras. Till exempel anges i det gemensamma regleringsbrevet för år 2003: ”Av årsredovisningen skall framgå vilka åtgärder [för breddad rekrytering] respektive lärosäte vidtagit med anledning av dessa handlingsplaner. Redovisningen skall analyseras och kommenteras.” Den sista meningen innebär således en ytterligare pålaga utöver själva tillhandahållandet av sakuppgiften. I samma regleringsbrev anges också att ”I årsredovisningen skall universitets och högskolors internationella kontakter [inom forskning och konstnärligt utvecklingsarbete] redovisas och kommenteras”.[301] Detta är bara ett par exempel ur ett och samma regleringsbrev, och dessa krav kommer alltså utöver andra redovisningskrav, vilket tydligt framgår av figur 3. Det är emellertid uppenbart att en fullständig redovisning av ett universitets eller en högskolas internationella kontakter inte lätt låter sig sammanställas, och inte heller lätt låter sig kommenteras. Redovisningskraven att begära särskilda kommentarer utöver själva redovisningen tilltar fram till 2009 för att sedan nästan helt försvinna ur det gemensamma regleringsbrevet åren 2011–2018. Under åren 2019–2020 kommer denna typ av mer betungande tilläggskrav tillbaka, för att därefter återigen försvinna.

I sammanhanget kan också nämnas att kravet på upprättande av olika handlingsplaner eller -program också varierar över tid. Inledningsvis ställdes jämförelsevis blygsamma krav på

[301] Regeringsbeslut 2002-12-19.

särskilda handlingsplaner eller -program på lärosätena i det gemensamma regleringsbrevet, så kallade kvalitetsutvecklingsprogram 1993/94–1999. Men därefter tar det under några år fart: Krav på handlingsplaner eller -program över breddad rekrytering (2002–2003, 2005–2008), samverkan (1998–1999, 2001, 2003–2004), likabehandling av studenter (2004–2005), tillgänglighet för funktionsnedsatta (2005–2006), kompetensförsörjning (2005–2006), kommersialisering (2006, riktat till utvalda lärosäten) är alltså vanligt förekommande under de år där återrapporteringskrav och uppdrag toppar för att sedan helt försvinna. Generellt kan sägas att krav på handlingsplaner genererar åtskillig administration lokalt, vilket följande citat ur det gemensamma regleringsbrevet för år 2005 vittnar om:

> Universitet och högskolor ålades i regleringsbrevet för budgetåret 2002 att senast den 31 december 2002 upprätta handlingsplaner för att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. Handlingsplanerna skulle innehålla mätbara mål för arbetet. Av årsredovisningen för 2005 skall framgå vilka åtgärder respektive lärosäte vidtagit med anledning av dessa handlingsplaner och hur de uppställda målen uppnåtts under treårsperioden. Redovisningen skall kommenteras och analyseras. Handlingsplanerna skall vidare revideras utifrån resultaten och en ny handlingsplan med nya mätbara och uppföljningsbara mål skall upprättas för kommande treårsperiod och redovisas till Utbildnings- och kulturdepartementet senast den 31 december 2005.[302]

Att krav på handlingsplan eller -program försvinner ur regleringsbreven innebär emellertid inte nödvändigtvis att uppgifterna försvinner. Ett tydligt exempel på detta är kravet att inrätta miljöledningssystem som återfinns som uppdrag i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet för åren 2001–2007.[303] Därefter försvinner dessa uppdrag visserligen i regleringsbrevet, men uppgiften i denna del åläggs universitet och högskolor istället genom regeringens förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.[304] På senare år är det få handlingsplaner och -program som efterfrågas i de gemensamma regleringsbreven – dessa dyker snarare upp i samband med annan lagstiftning som vi kommer att redogöra för nedan. Ett undantag utgörs dock av kravet på plan för jämställdhetsintegrering som dyker upp för åren 2016–2021.[305]

Vi har i vår tidigare forskning visat att svenska regeringar alltmer hanterar de statliga lärosätena som vilka förvaltningsmyndigheter som helst, vilket kommer i uppenbar konflikt med det behov av institutionell autonomi som denna typ av institutioner kräver.[306] Denna utveckling – hanteringen av de statliga lärosätena som ett reguljärt förvaltningspolitiskt problem – avspeglas också i det gemensamma regleringsbrevets mål och återrapporteringskrav. I början av undersökningsperioden och fram till år 2015 formulerar de olika regeringarna huvudsakligen mål och återrapporteringskrav som specifikt handlar om högskoleverksamheten. I slutet av undersökningsperioden tilltar dock den allmänna förvaltningsstyrningens innehåll, dvs. den typ av krav som ställs till förvaltningsmyndigheter i allmänhet. Centrala mål som hållbar utveckling dyker upp i det gemensamma regleringsbreven 2020 och 2021, ett mål som

[302] Regeringsbeslut 2005-12-15.

[303] Regeringsbeslut 2000-12-21; 2001-12-20; 2002-12-19; 2003-12-18; 2004-12-16; 2005-12-15; 2006-12-21.

[304] Sedan återkommer uppgifter i regleringsbreven vilka knyts till miljöledningsarbetet: som del av hållbar utveckling (Regeringsbeslut 2019-12-19; 2020-12-17a; 2021-12-16) och även som del av att minska utsläppen vid tjänsteresor (Regeringsbeslut 2021-12-16).

[305] Regeringsbeslut, 2015-12-18; 2016-12-18; 2017-12-20; 2018-12-18; 2019-12-19; 2020-12-17a.

[306] Ahlbäck Öberg m.fl. 2022; Ahlbäck Öberg 2023.

omfattar hela den statliga sektorn[307] och som infördes som mål i högskolelagen redan 2006 (se genomgång ovan). Samma sak gäller kravet på jämställdhetsintegrering – som också omfattar alla statliga myndigheter – vilket dyker upp i det gemensamma regleringsbrevet för åren 2016–2020, 2022 och 2024, och som alltså försvinner som återrapporteringskrav 2021 och 2023 men istället dyker upp som preciserat uppdrag i regleringsbrevet.[308] Ett ytterligare uttryck för att regeringar alltmer ser de statliga lärosätena som del av den allmänna förvaltningspolitiken utgörs också av det faktum att styrningen som träffar de statliga myndigheterna rent generellt tilltar – och alltså även ofiltrerat träffar lärosätena – vilket denna delrapport i sin helhet avtäcker.

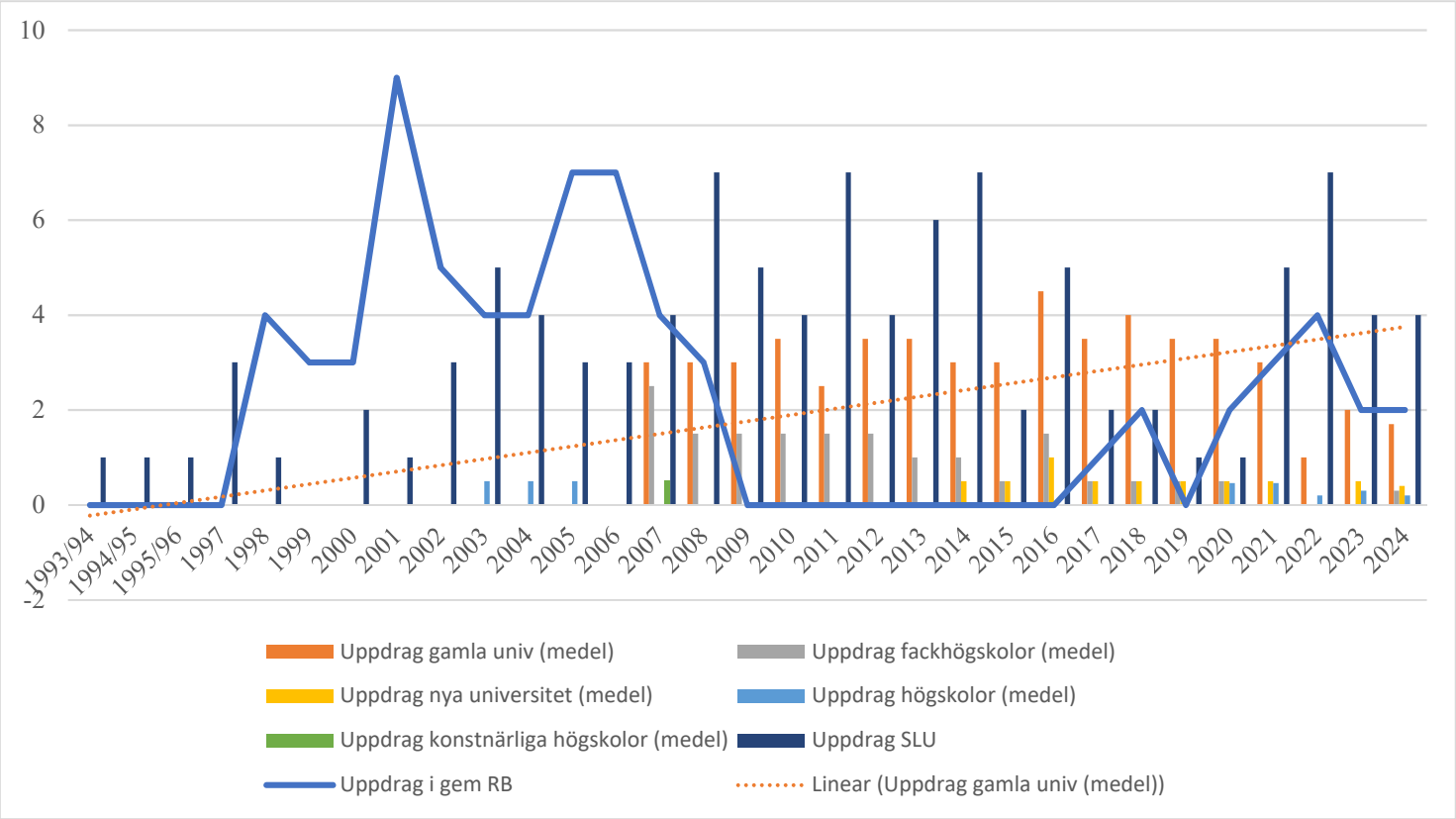
Genomgången av regleringsbreven så här långt visar att dessa under en period var omfattande och därmed genererade administrativt arbete lokalt. Men givet den utveckling som presenteras i figur 3 – där återrapporteringskraven i slutet av tidsserien relativt sett kraftigt minskar – drar vi slutsatsen att regleringsbrevens återrapporteringskrav inte kan vara huvudorsaken till den ökade administration för lärosätena som rapporteras både i forskningen och i den allmänna debatten.[309] Samma intryck får vi då vi analyserar de uppdrag som förmedlas via regleringsbreven.

[307] Se SOU 2023:14.

[308] I regleringsbreven har målet om ökad könsbalans inom högskolan återkommit i olika former under hela undersökningsperioden. För översikt över just jämställdhetsintegreringsarbetet i staten, se Jämställdhetsmyndigheten 2023.

[309] Se Andersson m.fl. 2023; Agevall & Olofsson 2020; Engwall m.fl. 2022; Hall 2017; Andersson 2023; Ellegren 2023; jfr Persson 2023 och UKÄ:s regleringsbrev för 2024.

Figur 4. *Regleringsbrevens omfattning med avseende på antal uppdrag (1993/94–2024).*



Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024. Kommentar: Antalet kodade uppdrag återfinns under rubriken Uppdrag i regleringsbrevet. Från 2020 anges i regleringsbrevens uppdragsdel även regeringsuppdrag som regeringen fattat beslut om i särskild ordning samt uppdrag från tidigare regleringsbrev i en särskild tabell, men dessa är inte medräknade här.

I figur 4 återger vi både de uppdrag som anges i det gemensamma regleringsbrevet och de uppdrag som dessutom tillkommer i de regleringsbrev som lärosätena får individuellt (det senare anges i medeltal per år för varje lärosäteskategori förutom för SLU som särredovisas). Nivåerna på antalet uppdrag är inte samma som för återrapporteringskraven, men kurvan för uppdragen i det gemensamma regleringsbrevet är snarlik den för återrapporteringskraven. Det vill säga, en relativt ihållande topp under 00-talet för att sedan under en period helt försvinna ur det gemensamma regleringsbrevet i samband med reformen 2009. Vad som däremot skiljer sig åt är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrapporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen 2009. I figur 4 markeras detta med en trendlinje för de gamla universiteten som är de lärosäten – bortsett från SLU – som får ta emot absolut flest uppdrag. Reduceringen av återrapporteringskrav i verksamhetsdelen har således inneburit en ökning av uppdragsdelen i de individuella regleringsbreven, framför allt för de gamla universiteten. Vi noterar också att uppdragen återkommer i det gemensamma regleringsbrevet i slutet av tidsserien.

Uppdragen i regleringsbreven följer i princip samma mönster som återrapporteringskraven. Under 00-talet – där de är mer förekommande – blandas enklare uppdrag med mer omfattande sådana. Ett slående exempel på ett omfattande uppdrag återfinns i regleringsbrevet för 2007:

> 1. Av årsredovisningen för 2007 skall framgå lärosätets samverkan med det omgivande samhället inom utbildning och forskning. Nästa periodiserade redovisning till Regeringskansliet skall ske om fyra år i samband med årsredovisningen för 2011.
>
> Av årsredovisningen skall vidare framgå
>
> - vilken utveckling som skett efter redovisningen som rapporterades till regeringen för 2003,
> - hur samverkan med det omgivande samhället påverkar lärosätets verksamhet,
> - hur universitet och högskolor utformat sina utbildningar i samverkan med arbetslivet för att tillgodose såväl studenternas efterfrågan som arbetsmarknadens behov,
> - metoder för samarbete med det omgivande samhället avseende utbildning och forskning,
> - hur lärosätena informerar om sin verksamhet, och
> - hur lärosätets samverkansaktiviteter följs upp och utvärderas.
>
> Universitet och högskolor bör utifrån lärosätets särskilda ansvars- och kompetensområden bidra till genomförandet av den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 och dess prioriteringar. Lärosätena skall samverka med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet. Av redovisningen skall kortfattat framgå på vilket sätt lärosätet bidragit till genomförandet av strategin.[310]

Detta uppdrag torde ha tagit stora resurser i anspråk för lärosätena. De flesta uppdrag är emellertid inte lika omfattande, men kräver ändå resurser för att lösas. När uppdragsdelen växlas över till lärosätenas individuella regleringsbrev är det, som redan nämnts, främst de gamla universiteten som är mottagare av dessa. Övriga lärosäteskategorier träffas i mycket liten utsträckning av uppdrag under perioden 2009–2016, vilket framgår av figur 4. De uppdrag som de gamla universiteten mottar är av naturliga skäl mer riktade till den lokala verksamheten, och denna direkta koppling gjorde troligtvis uppdragen jämförelsevis enklare att lösa. Ett exempel är Stockholms universitet som i det individuella regleringsbrevet för år 2014 uppdras att undervisa i vissa språk samt svara för produktion, utprovning, analys och utveckling av ett behörighetsgivande test i svenska för universitets- och högskolestudier.[311] Sedan 2017 har emellertid uppdragsdelen återkommit i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet, vilket alltså adderar till de uppdrag som återfinns i framförallt de gamla universitetens individuella regleringsbrev.

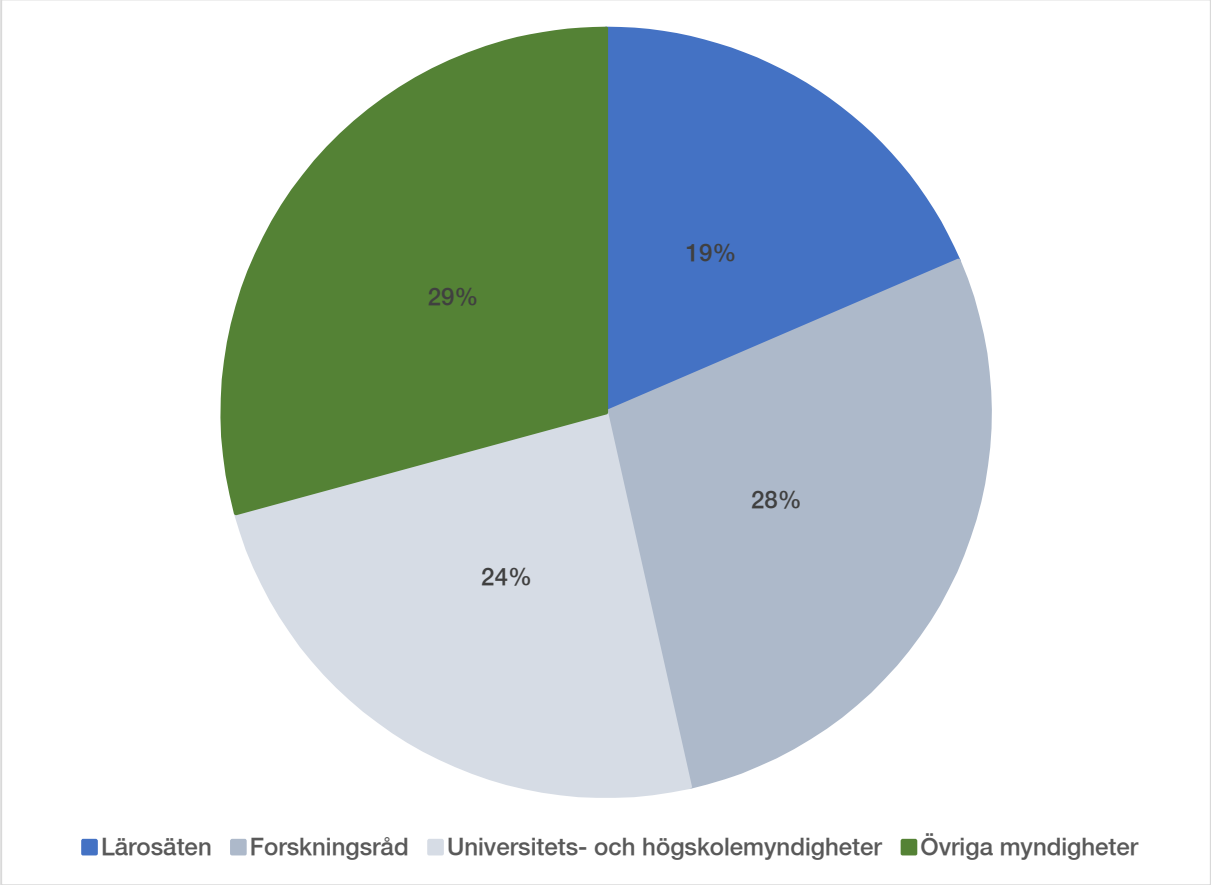
Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut

För att få en mer komplett bild vad gäller regeringsuppdragen, får vi också vända oss till de uppdrag som regeringen beslutar om i särskild ordning vid sidan av dem som ingår i regleringsbreven. Det totala antalet uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut inom området Högskola och forskning under perioden 2010–2023 är 156.[312] Av nedanstående

[310] Regeringsbeslut 2006-12-21.
[311] Regeringsbeslut 2013-12-12.
[312] Se Regeringskansliet 2024.

diagram framgår det hur dessa regeringsuppdrag fördelar sig på lärosäten, forskningsråd, universitets- och högskolemyndigheter samt övriga myndigheter.

Diagram 1. *Fördelning av regeringsuppdrag inom området Högskola och forskning under tidsperioden 2010–2023, indelat efter olika kategorier av myndigheter* (n =156).



Källa: Regeringskansliet 2024.

Kommentar: *Lärosäten*: här ingår samtliga lärosäten utom Försvarshögskolan, Konstfack, Högskolan i Borås och Högskolan i Skövde. *Forskningsråd*: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet (VR). *Universitets- och högskolemyndigheter*: Centrala studiestödsnämnden (CSN), De regionala etikprövningsnämnderna, Etikprövningsmyndigheten (EPM), Högskoleverket (HSV), Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK), Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Polarforskningssekretariatet, Universitets- och högskolerådet (UHR), Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Verket för högskoleservice (VHS) och Kungliga Biblioteket (KB). *Övriga myndigheter*: Arbetsförmedlingen (AF), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Ekonomistyrningsverket (ESV), Folkhälsomyndigheten (FoHM), Försvarets materielverk (FMV), Försvarsmakten, Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS), Rymdstyrelsen, Skolverket, Socialstyrelsen (SoS), Statens energimyndighet (STEM), Statens jordbruksverk (SJV), Statens kulturråd, Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret, Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Trafikverket och Ungdomsstyrelsen. Om flera myndigheter tillsammans delar på ett uppdrag, räknas det som att respektive myndighet fått en andel av uppdraget.

så har det räknats som att respektive myndighet fått en andel av ett uppdrag. D

Under perioden ges alla lärosäten utom Försvarshögskolan, Konstfack, Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde, Kungliga musikhögskolan och Stockholms konstnärliga högskola uppdrag genom särskilda regeringsbeslut. I respektive lärosäteskategori är det återigen de gamla universiteten som ges absolut flest uppdrag, därefter kommer de nya universiteten, och sedan är det ett klart hopp ned till högskolorna och fackhögskolorna. De konstnärliga högskolorna får endast ett uppdrag under perioden 2010–2023 (KKH). Huvuddelen av regeringsuppdragen till lärosätena under perioden 2010–2023 inom området Högskola och forskning rör frågor om lärarutbildningen. Denna typ av uppdrag träffar inte bara lärosätena, utan även Statens skolverk, Högskoleverket, Statskontoret, Universitets- och högskolerådet (UHR), Vetenskapsrådet (VR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ). För lärosätenas del handlar det om att de ges i uppdrag att inrätta högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen, att anordna kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen och att långsiktigt utveckla samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän inom skolväsendet kring praktiknära forskning.

De uppdrag som går direkt till lärosätena är visserligen intressanta i sig, och av ovanstående diagram kan man få intrycket att dessa rent volymmässigt inte är så omfattande relativt sett. Men detta ger inte hela bilden i termer av vad som skapar administrativt merarbete på lärosätesnivå. Om vi vänder blicken mot de andra myndigheterna och studerar innehållsförteckningarna till ärendena i deras diarier ser vi att det framförallt är inom kategorin Universitets- och högskolemyndigheter som lärosätena indirekt blir involverade i regeringsuppdragen genom att de anmodas att svara på enkäter, lämna remissvar eller på annat sätt förse utredande myndighet med underlag.[313] Det är då huvudsakligen Högskoleverket och sedermera (från 2013) UKÄ som inhämtar information direkt från lärosätena. Detta empiriska fynd föranleder oss att närmare studera de regeringsuppdrag som tillställs just UKÄ. I tabell 2 redovisar vi på vilket sätt UKÄ:s uppdrag genom särskilda regeringsbeslut åren 2019–2023 resulterar i att UKÄ i sin tur måste begära in underlag från lärosätena. Det är alltså viktigt att påpeka att de uppdrag som ges via UKÄ:s regleringsbrev inte ingår i nedanstående sammanställning (de är nämligen betydligt fler), utan dessa återkommer vi till längre fram.

[313] Vi har beställt diarieutskrifter för regeringsuppdragen från alla idag verksamma myndigheter som berörs av diagram 1, och kan av dessa avläsa vilka som begärt in uppgifter från lärosätena i arbetet med specifika regeringsuppdrag. Detta bör ge en tämligen rättvisande bild, även om diarieföringen kan innehålla brister.

Tabell 2. *Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut till UKÄ och ämbetets inhämtning av underlag från lärosätena (2019–2023)*

Regeringsuppdraget (regeringens dnr)	UKÄ:s rapport	Informationsinhämtning från lärosäten
Uppdrag att kartlägga studenthälsovården (U2019/03999/UH)	*Studenthälsovården vid Sveriges universitet och högskolor – Redovisning av ett regeringsuppdrag* Utgiven av UKÄ 2020	Enkätundersökning skickades till samtliga 48 lärosäten – 31 statliga och 17 enskilda. Samtliga 48 lärosätena svarade på enkäten och 40 av dem svarade att de har studenthälsovård. Många lärosäten har undervisning på flera olika orter och UKÄ bad lärosätena att beskriva studenthälsovården vid respektive kursort.
Uppdrag att samverka kring kompetensförsörjningen av digital spetskompetens (I2019/01963/D)	*Förbättrad kompetensförsörjning av digital spetskompetens Satsningar för ökad tillväxt och konkurrenskraft* Utgiven av UKÄ och Tillväxtverket 2022	Redovisas inte tydligt: ”Förutom rapporter och andra analyser skedde kunskapsutveckling genom ett stort antal inledande dialoger med berörda aktörer. Dessa dialoger har syftat till att informera om regeringsuppdraget, men ett syfte var även att etablera kontakter med aktörer som myndigheterna på olika vis har samverkat med under uppdragets gång.” (s. 15 i rapporten)
Uppdrag att kartlägga och föreslå fler vägar till vårdyrken (U2021/00256)	*Fler vägar till vårdyrken – Ett regeringsuppdrag att kartlägga och föreslå fler vägar för yrkesverksamma, Rapport 2022:20* Utgiven av UKÄ 2022	***Dialog*** Göteborgs universitet Högskolan Dalarna Högskolan Kristianstad Högskolan Väst Högskolan i Skövde Karlstads universitet Karolinska institutet Linköpings universitet Linnéuniversitetet Luleå tekniska universitet Lunds universitet Stiftelsen Högskolan i Jönköping Mittuniversitetet Malmö universitet Marie Cederschiöld högskola Umeå universitet Uppsala universitet
Uppdrag att genomföra en översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (U2022/01915)	*En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag* Utgiven av UKÄ 2023	***Svarat på enkät*** *Statliga lärosäten* Samtliga lärosäten utom Karolinska institutet, Luleå tekniska universitet och Blekinge tekniska högskola *Enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd* Brunnsviks folkhögskola Chalmers tekniska högskola Stiftelsen Högskolan i Jönköping Johannelunds teologiska högskola Röda Korsets Högskola Sophiahemmet Högskola Örebro Teologiska Högskola (numera Akademi för Ledarskap och Teologi)
Uppdrag att ta fram en modell för uppföljning och utvärdering av	*Modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet*	”Underlaget för utvärderingarna består av följande delar: • en självvärdering från lärosätet

innovationskontoren vid universitet och högskolor (U2022/02487)	*och högskolor Redovisning av ett regeringsuppdrag* Utgiven av UKÄ 2023	• inlagor från de högskolor som får stöd av innovationskontor vid lärosäten som fått i särskild uppgift (via regleringsbrev eller annan reglering) att ge detta stöd till dem • indikatorer från de senaste fyra åren som på årsbasis följer innovationskontorets verksamhet • intervjuer.” (s. 11 i rapporten)

Källa: Regeringskansliet 2024 samt de i tabellen refererade rapporterna.

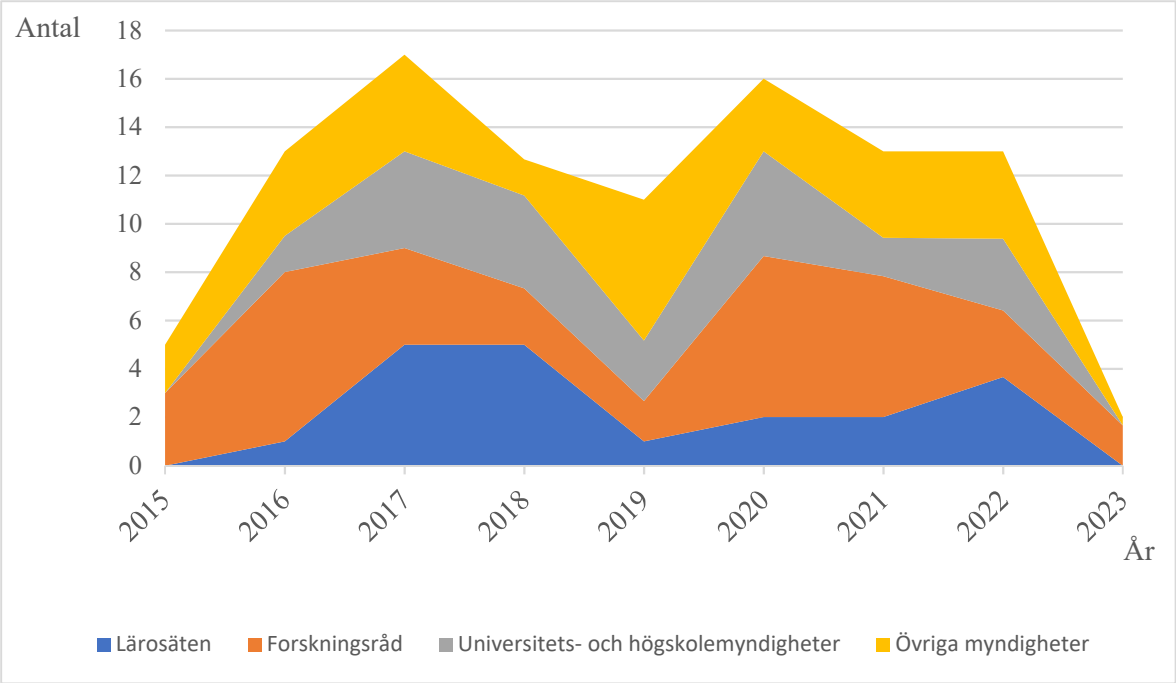
Av uppställningen i tabellen framgår att UKÄ för att kunna genomföra de uppdrag de får av regeringen är beroende av att inhämta uppgifter från lärosätena. Detta kanske inte i sig är något anmärkningsvärt – korrekta underlag behövs – men poängen här är att detta kommer ovanpå de direkta uppgifter och åtaganden som lärosätena får via annan lagstiftning, egna regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Vi har även analyserat de regeringsuppdrag som går till UHR som också är en sektorsmyndighet inom högskoleområdet. Även rådet är för en del av sina uppdrag beroende av uppgiftsinhämtning för att besvara en del av de uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut som de får. Ett exempel är regeringsuppdraget, som rådet fick under coronapandemin, att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020. I kartläggningen behövde rådet vända sig till provanordnarna för inhämtande av information, dvs. till 18 lärosäten.[314] Vad gäller de övriga myndigheterna förekommer det även till viss del att Vetenskapsrådet och Skolverket involverar lärosätena – men inte i samma utsträckning som UKÄ –, i det senare fallet handlar det nästan uteslutande om lärarutbildningen.

I en kartläggning av ökad kontroll och ökad byråkratisering av lärosätenas verksamhet finns det goda skäl att granska sektorsmyndigheterna ännu lite närmare, vilket vi strax återkommer till. Men innan vi går vidare med analys av uppdragen till universitets- och högskolemyndigheterna kan vi avsluta detta kapitel med att presentera en graf av vilken framgår hur uppdragen genom särskilda regeringsbeslut fördelar sig över tid mellan olika kategorier av myndigheter.

[314] UHR 2020. Det svar som UHR förmedlade med anledning av uppdraget – dvs. att UHR och de lärosäten som anordnar provet bedömde att provet inte kunde genomföras på ett smittosäkert sätt – föll dock inte i god jord hos regeringen, som i ett snabbt påföljande regeringsuppdrag i praktiken beordrade UHR att anordna högskoleprov trots de svårigheter som hade pekats ut vad gäller smittorisk m.m. (regeringsbeslut 2020-08-13).

Figur 5. *Fördelning av regeringsuppdrag mellan olika kategorier av myndigheter (2015–2023)*



Källa: Regeringskansliet 2024.

Kommentar**:** Fördelning av regeringsuppdrag inom området Högskola och forskning under tidsperioden 2015–2023, indelat efter olika kategorier av myndigheter. Tidsperioden är kortare än den i föregående figur, eftersom det på regerings webbplats för regeringsuppdrag endast finns fullständiga data fr.o.m. 2015.[315] Om flera myndigheter tillsammans delar på ett uppdrag, räknas det som att respektive myndighet fått en andel av uppdraget.

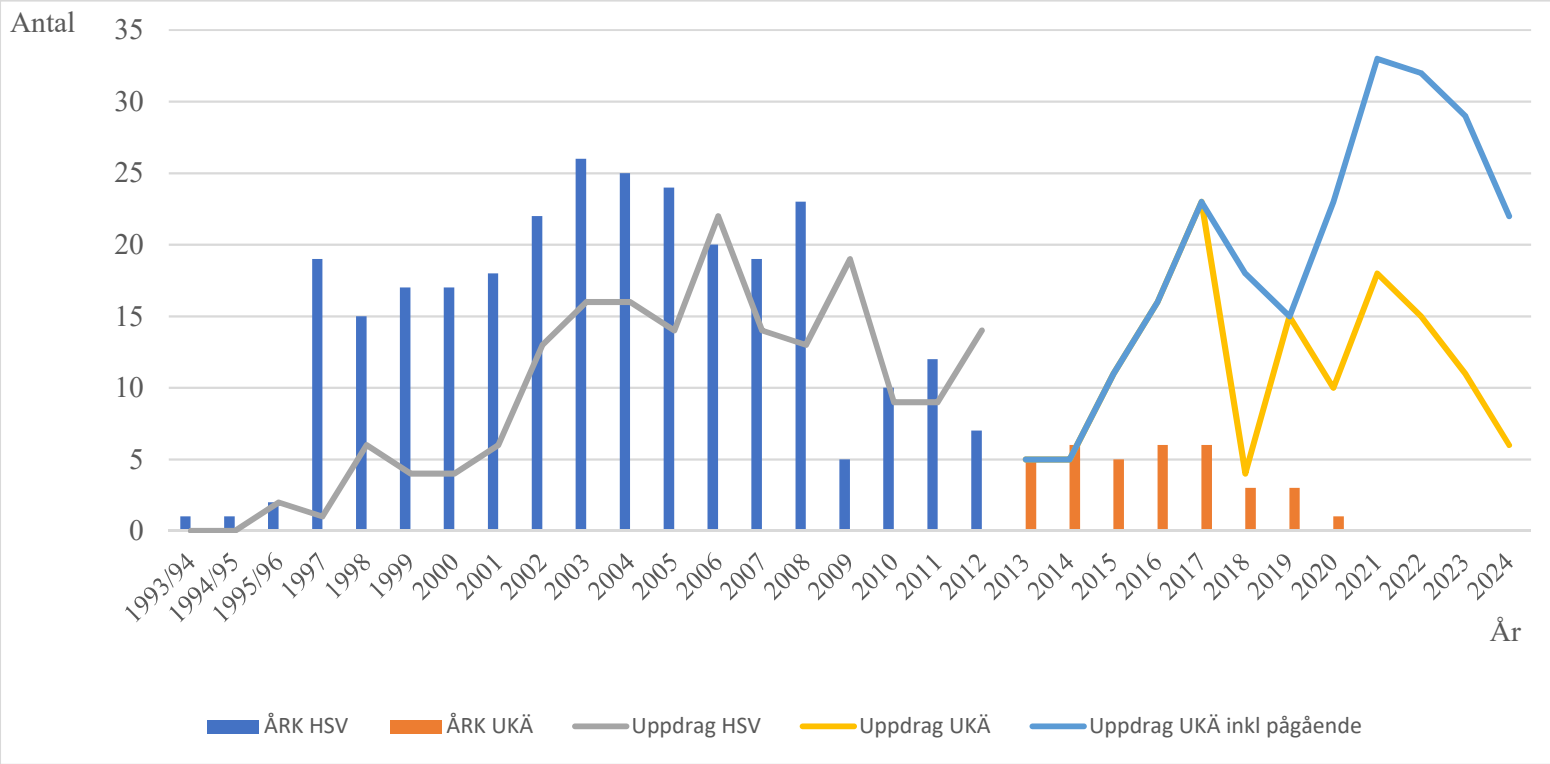
Av figur 5 kan ett cykliskt mönster avläsas där antalet uppdrag genom särskilda regeringsbeslut når sin topp i samband med valår. Detta mönster bekräftas om vi också väger in utfärdandet av regeringsuppdrag 2010–2014. Det typiska är således att en sittande regering före ett allmänt val ökar sin aktivitet att utfärda uppdrag genom särskilda regeringsbeslut, och att en nytillträdd regering kommer igång med detta först efter något år och ökar volymen precis före kommande val. Detta mönster skiner igenom även om vi tar hänsyn till viss pandemieffekt där den sittande regeringen 2020 och 2021 gav framförallt Vetenskapsrådet i uppdrag att analysera frågor som rörde pandemin.

Regleringsbreven till sektorsmyndigheterna

Som redovisats ovan intar UKÄ en särställning bland sektorsmyndigheterna – dvs. bland de myndigheter som ovan listas som Universitets- och högskolemyndigheter – vad gäller myndighetens behov av att inhämta uppgifter från lärosätena för att lösa de uppdrag man får från regeringen. Därför genomför vi här också en närmare granskning av UKÄ:s regleringsbrev, både vad avser återrapporteringskrav och uppdrag, vilka kan medföra att myndigheten måste vända sig till lärosätena för informationsinhämtning.

[315] Det finns ingen tidigare samlad information om regeringsuppdragen över tid (som det finns för exempelvis regleringsbreven genom den årliga utgivningen av Statsliggaren). Regeringsuppdragen kan endast sammanställas genom att gå igenom diariet för de olika departementen i Regeringskansliet, ett arbete som denna kartläggning inte haft möjlighet att företa för hela undersökningsperioden.

Figur 6. *Antalet återrapporteringskrav och uppdrag i HSV:s (1993/94–2012) och UKÄ:s (2013–2024) regleringsbrev.*



Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.

Kommentar: Återrapporteringskraven och uppdragen har kodats på samma sätt som för figur 3 och 4. I UKÄ:s regleringsbrev ändras hur uppdragen presenteras fr.o.m. regleringsbrevet för 2018, varför två linjer för perioden 2018–2024 presenteras för UKÄ: ”Uppdrag UKÄ” representerar de nya och återkommande uppdragen i regleringsbrevet, medan ”Uppdrag UKÄ inkl pågående” inkluderar nya, återkommande och pågående uppdrag. Pågående uppdrag innefattar både uppdrag som getts i tidigare regleringsbrev och uppdrag genom särskilda regeringsbeslut. Siffrorna inkluderar ändringsbesluten för varje år, förutom för 2024 som nyss är påbörjat, dvs. det kan tillkomma fler uppdrag under 2024.

År 2013 tog UKÄ över den del av det tidigare Högskoleverket (HSV) som sysslade med kvalitetsutvärdering, juridisk tillsyn och statistisk uppföljning av svenska lärosäten, varför de båda myndigheterna redovisas i samma figur för perioden 1993/94–2024. Vad gäller HSV kan vi notera att såväl återrapporteringskrav som uppdrag i regleringsbrevet ökar under 00-talet för att – på liknande sätt som i tidigare redovisning – sjunka i samband med 2009 års reform av resultatstyrningen. Intressant nog börjar dock båda dessa uppgifter klättra redan åren efter reformen. För UKÄ är läget dock annorlunda. Återrapporteringskraven ligger på en relativt låg nivå från det att myndigheten inrättas 2013, och sjunker därefter för att helt upphöra från och med 2021. Enligt Riksrevisionens granskning så har regeringskansliets förvaltningsstyrning utvecklats åt att tillfälliga uppdrag i ökad utsträckning läggs i regleringsbreven medan återkommande uppgifter läggs i myndigheternas instruktioner. Under 2017 flyttades således UKÄ:s återrapporteringskrav om effektivitet och uppgiften om uppföljning till myndighetsinstruktionen, vilket bland annat avspeglas i ovanstående graf genom minskande

antal återrapporteringskrav från 2018 och framåt.[316] Uppdragen, däremot, minskar inte, utan de ökar. UKÄ:s uppdrag är av intresse i denna kartläggning eftersom de i mycket hög utsträckning innebär att lärosätena måste avsätta resurser för att besvara remisser, enkäter eller på annat sätt tillhandahålla uppgifter som UKÄ behöver för att fullgöra regeringsuppdragen. Eftersom regleringsbreven utformas på nytt sätt vad gäller redovisningen av uppdrag från och med 2018 har vi markerat detta med två grafer för perioden 2018–2024: den nedre grafen innehåller endast nytillkomna och återkommande uppdrag i regleringsbrevet, medan den övre grafen även innehåller pågående uppdrag. Kategorin pågående uppdrag innefattar både uppdrag som getts i tidigare regleringsbrev och uppdrag genom särskilda regeringsbeslut, och det senare är därmed en god sammanställning av det totala antalet regeringsuppdrag som UKÄ – och i förlängningen lärosätena – har att hantera. Oavsett vilken av graferna som analyseras för perioden 2018–2024 så är trenden att uppdragen sammantaget ökar.[317] Detta är mest påtagligt för grafen som inkluderar pågående uppdrag (både givna i tidigare regleringsbrev och som särskilda regeringsbeslut), och innebär helt enkelt att lärosätena får allt fler uppgifter att rapportera in till UKÄ. Till detta kommer att uppdragen som tillställs UKÄ på senare år också kräver mer av lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV fick att hantera under 00-talet. Av uppdragens utformning att döma var det i HSV:s fall fler uppdrag som kunde hanteras med sekundärkällor som exempelvis befintlig statistik, alternativt i samarbete med anda myndigheter och organisationer som hade kunskap på området. I genomgången av dessa regleringsbrev framgår det tydligt att regeringen har velat knyta den då nya myndigheten UKÄ närmare sig[318] vilket avspeglas i mängden uppdrag som läggs på UKÄ under det senaste decenniet. En inte orimlig tanke – givet omfattningen av uppdragen – är att flera av de frågor som olika regeringar velat ha svar på hade lämpat sig bättre för utredningsväsendet.

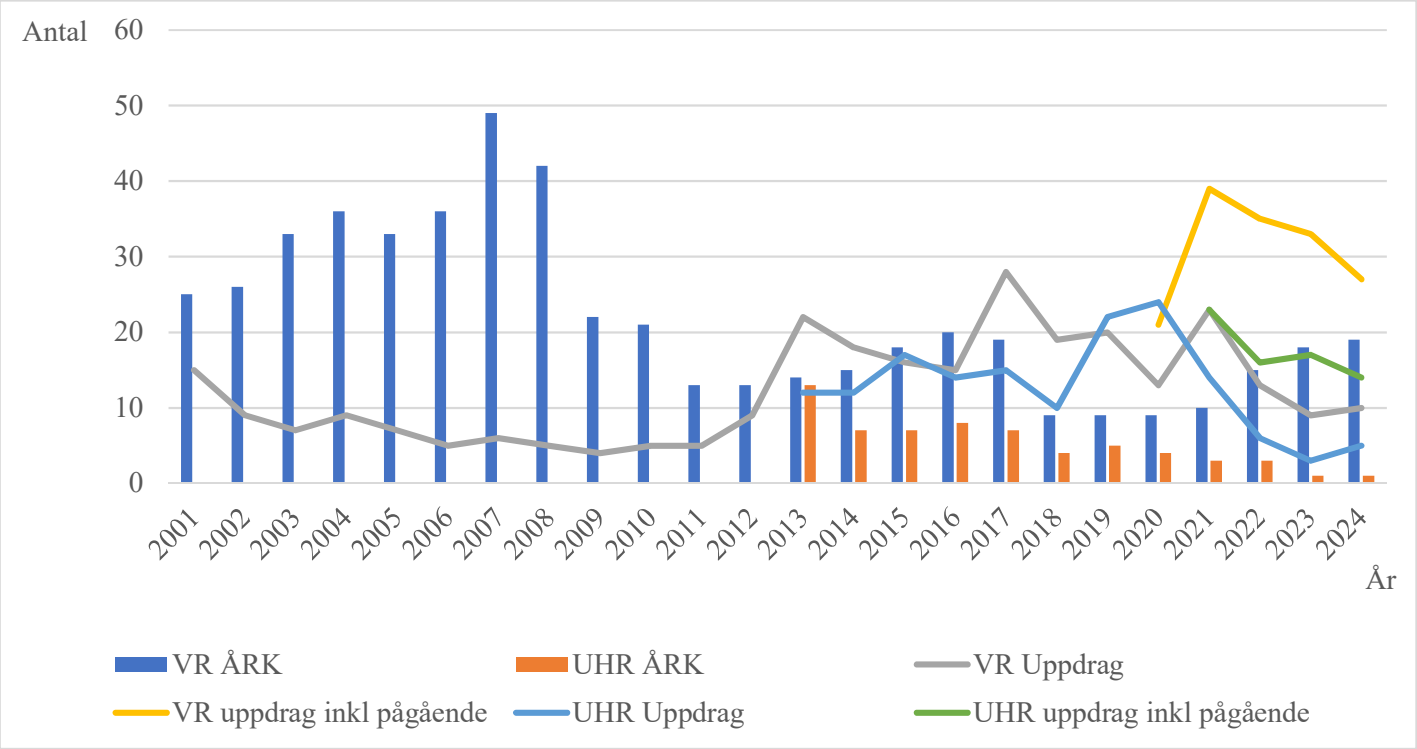
Även om sektorsmyndigheten UKÄ:s uppdrag på ett mer omedelbart sätt har återverkningar på lärosätena både vad gäller ökad kontroll och administration vill vi även kort belysa utvecklingen för UHR, som ju också var resultatet av omstruktureringen av myndigheter på högskoleområdet från 2013. Därtill har vi valt att även ta upp utvecklingen för Vetenskapsrådet (VR) som är den största av fem forsknings- och innovationsfinansierande statliga myndigheter i Sverige (de övriga är Forte, Formas, Vinnova och Energimyndigheten).

[316] Riksrevisionen 2018.

[317] Siffrorna i figur 6 innehåller även ändringsbesluten för varje år, men detta gäller dock inte för 2024 eftersom året var knappt påbörjat då detta skrevs.

[318] Se prop. 2011/12:133.

Figur 7. *Antalet återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbreven till VR (2001–2024) och UHR (2013–2024)*



Källa: : Statsliggaren (tryckt) 2001–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.

Kommentar: Återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbreven är kodade enligt samma princip som för figur 3 och 4. Ändringsbesluten ingår för åren 2003–2023 (men inte för innevarande år 2024 som precis har börjat). I VR:s regleringsbrev redovisas även pågående uppdrag (från tidigare regleringsbrev och som särskilda regeringsbeslut) från och med år 2020 varför vi lagt till en graf för detta – motsvarande graf för UHR redovisas från 2021.

Figur 7 visar att samma växling mellan återrapporteringskrav och uppdrag över tid som vi redogjort för i tidigare analyser av andra myndigheter också gäller för VR, med den skillnaden att återrapporteringskraven tilltar de senaste tre åren. Uppdragen ligger däremot mellan 10–20 stycken från 2021 fram till idag, eller 20–40 om man också räknar in pågående uppdrag (där t.ex. toppen 2021 delvis förklaras av uppdrag som tillkommer med anledning av propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*).[319] Innehållsmässigt kan konstateras att VR:s uppdrag inte medför ökad administration för lärosätena på samma direkta sätt som UKÄ:s uppdrag. Som belysande exempel kan vi ta VR:s regleringsbrev för 2022 som alltså innehöll 13 nya uppdrag (35 uppdrag om man även inkluderar de pågående uppdragen). De nytillkomna uppdragen handlar om:

- Samordning av arbetet med värdskapet för European Spallation Source ERIC.
- Plattform för internationalisering (tillsammans med UKÄ, UHR, Vinnova och Svenska institutet). Uppdraget ska genomföras i dialog med universitet och högskolor samt andra berörda myndigheter och aktörer.

[319] Prop. 2020/21:60.

- Fusionsforskning inom Euratom – VR ska vara svensk part i den del av Euratoms forsknings- och utbildningsprogram (2021–2025) som avser fusionsforskning m.m.
- Forskningssatsning om Förintelsen och antisemitism – VR ska genomföra en särskild forskningssatsning.
- Forskningsprogram om det civila samhället – VR ska genomföra ett flervetenskapligt grundforskningsprogram om det civila samhället.
- Statistiska underlag 1 – VR ska redovisa bibliometriska data för perioden 2000–2021.
- Statistiska underlag 2 – VR ska ta fram underlag för beräkning av indikatorerna vetenskaplig produktion och citeringar inför budgetåret 2023.
- Statistiska underlag 3 – VR ska ta fram statistiska data för svensk forsknings internationella attraktivitet och omfattningen av investeringarna inom forskning och utveckling.
- Minskade utsläpp från tjänsteresor – VR ska redovisa hur rådet arbetar för att ta tillvara de erfarenheter av vad pandemin inneburit i fråga om minskade utsläpp från tjänsteresor.
- Information om svenskt stöd till forskare från Ukraina – VR har ett övergripande ansvar för att samordna kommunikation om forskning.
- Nationella riktlinjer för öppen vetenskap – VR ska bistå Kungl. biblioteket i dess uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för öppen vetenskap genom att bidra med kunskap och underlag rörande öppna forskningsdata och andra relevanta områden.
- Prognoser.[320]

Av uppställningen framgår att det i jämförelse med UKÄ:s regleringsbrev är få fall där VR har behövt vända sig direkt till lärosätena för att få underlag för uppdragen.[321]

Av figur 7 framgår också att UHR – som inrättades 2013 – åtnjutit en klar reducering av återrapporteringskrav sedan myndigheten inrättades; nivån i denna del är i dagsläget minimal. I uppdragsdelen hittar vi 3–14 nya uppdrag under åren 2021–2024, eller 14–23 uppdrag inklusive pågående regeringsuppdrag.[322] På samma sätt som för VR kan vi konstatera att inte heller regeringsuppdragen till UHR träffar lärosätena med samma höga andel som UKÄ:s uppdrag. Likväl bör vi hålla i minnet att regeringsuppdragen till såväl VR som UHR och andra universitets- och högskolemyndigheter också kan komma att påverka det administrativa arbetet på lärosätena.

Slutsats

Av genomgången av lärosätenas gemensamma och individuella regleringsbrev framgår att det inte är återrapporteringskraven i dessa som bidrar till de administrativa bördor som är föremål för dagens diskussion. Återrapporteringskraven i dessa var av betydligt större volym under 00-talet för att sedan drastiskt minska i samband med 2009 års reform av resultatstyrningen. Vad vi däremot kan observera är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrapporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen. Bland lärosätena är det är de gamla universiteten som får ta emot absolut flest uppdrag.

[320] Regeringsbeslut 2021-12-22.

[321] Enhetschefen för VR:s avdelning för Styrning och strategi menar också att den absolut största delen av den redovisning VR är ålagda bygger på uppgifter VR själv förfogar över (e-post 2023-11-23). Detta bekräftas även av vår genomgång av ärendenas innehållsförteckningar i diariet.

[322] Regeringsbeslut 2021-12-09; 2022-06-30; 2023-11-09; 2023-12-20c.

Reduceringen av återrapporteringskrav i verksamhetsdelen har således inneburit en ökning av uppdragsdelen i de individuella regleringsbreven framför allt för de gamla universiteten. Vi noterar också att uppdragen återkommer i det gemensamma regleringsbrevet i slutet av tidsserien.

Här bör tilläggas att SLU, det enda statliga universitet som inte ligger under Utbildningsdepartementet, genomgående ligger påfallande högt vad gäller återrapporteringskrav och uppdrag i de individuella regleringsbreven under den undersökta perioden. Här är det politiska intresset av att styra verksamheten påtagligt.

Vi har även analyserat flera sektorsmyndigheters regleringsbrev för att se om de återrapporteringskrav och uppdrag som dessa får av regeringen innebär en överförd administrativ belastning på lärosätena. UKÄ är den sektorsmyndighet vars verksamhet belastar lärosätena tyngst med krav på informationsinhämtning som följer av regeringens uppdrag. På senare år handlar det om en stor volym uppdrag, och för vars fullgörande UKÄ alltså är beroende av att hämta information direkt från lärosätena. Vi konstaterar också att till detta kommer att uppdragen som tillställs UKÄ de senaste åren också kräver mer av lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV hade att hantera under 00-talet.

I denna del av undersökningen har vi också analyserat senare års uppdrag genom särskilda regeringsbeslut som riktar sig till området Högskola och forskning. Vid närmare analys av dessa regeringsuppdrag för perioden 2015–2023 kan ett tydligt cykliskt mönster avläsas, där antalet uppdrag genom särskilda regeringsbeslut tenderar att nå sin topp i samband med valår.

Generell lagstiftning som träffar lärosätena

I detta kapitel ska vi redogöra för den skärpning i lagstiftning som har skett på en rad politikområden och som de statliga lärosätena – och i vissa fall även de enskilda utbildningsanordnarna inom högskoleområdet – måste hantera. Vår genomgång lägger egentligen inte någon värdering i huruvida åliggandena i sig är viktiga eller ej, det är den sammantagna kontrollen och byråkratiseringen som vi vill avtäcka. Intentionerna bakom de regelverk som presenteras i detta kapitel är goda och rör viktiga frågor, men i debatten lyfts att de detaljerade krav som följer inte sällan är oproportionerliga i relation till lärosätenas huvuduppdrag.[323]

Här ska också särskilt poängteras att eftersom lagstiftaren i vår samtid inte gör någon nämnvärd skillnad mellan olika typer av förvaltningsmyndigheter, träffas de statliga lärosätena också av den allmänna myndighetsstyrningen i lika hög grad som andra både större och mindre statliga myndigheter. Det finns inte utrymme i denna delrapport för att göra en grundlig utvärdering av varje lagstiftning som redovisas, men redovisningen ger en överblick över de kontrollfunktioner och administrativa pålagor som lärosätena måste förhålla sig till. Framförallt blir det klarlagt att ambitionshöjning sker på område efter område, vilket sammantaget alltmer tränger ut huvuduppgiften vid lärosätena. Den centrala förvaltningen vid universitet och högskolor blir alltmer en funktion för att möta externa administrativa krav och allt mindre en stödverksamhet för kärnverksamheten, dvs. forskning och undervisning.[324]

Det ska noteras att vi – med något undantag – inte kommer att behandla det offentligrättsliga regelverket i allmänhet (t.ex. offentlighetsprincipen, förvaltningslagen, myndighetsförordningen, budgetlagen m.m.) som ju hanterar det som kan ses som ordningsfrågorna inom den offentligt finansierade verksamheten. Vad som upptar vårt huvudsakliga intresse i denna del är ambitionshöjningar inom andra sakpolitiska områden som får direkt bäring på hur administrativa resurser allokeras lokalt. Dessa områden har tagits fram i dialog med de administrativt ansvariga på lärosätena.

Systematiskt arbetsmiljöarbete

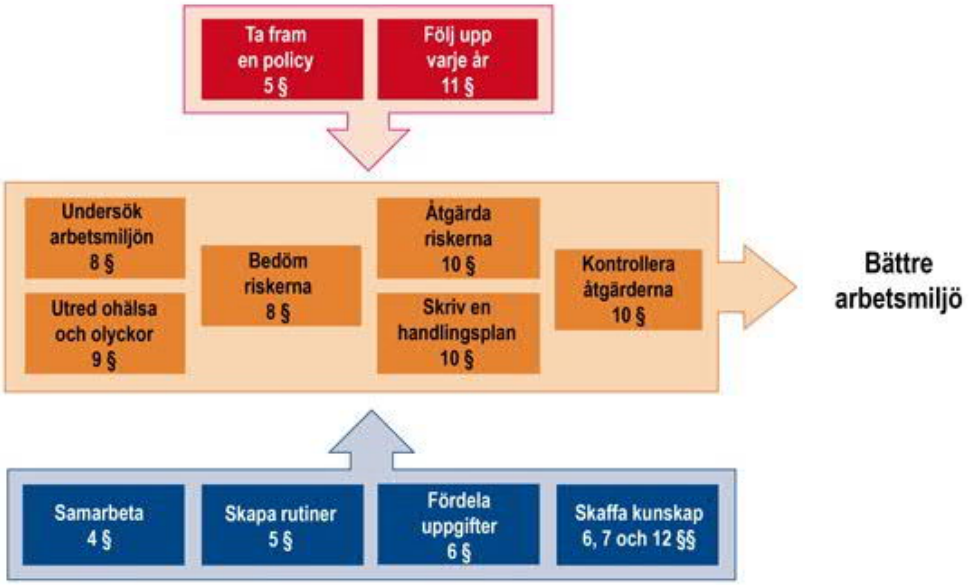
Systematiskt arbetsmiljöarbete infördes som nytt begrepp i Arbetsmiljölagen 1991.[325] Bestämmelsen, som hamnade i en ny paragraf (3 kap. 2 a §), angav en skyldighet för arbetsgivaren att systematiskt planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren ålades att fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och genomföra de åtgärder som behövs. Arbetsmiljöfrågorna skulle integreras med övriga frågor rörande verksamheten i dess helhet. Arbetsgivaren skulle vidare, i den utsträckning verksamheten kräver, dokumentera arbetsmiljön och arbetet med den och upprätta handlingsplaner. Arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978 men har alltså ändrats flera gånger sedan dess, bland annat har skärpningar av lagstiftningen gjorts under de senaste decennierna. Arbetsmiljölagen drar således upp riktlinjerna för arbetsmiljöarbetet. Men lagen är allmänt formulerad för att passa alla arbetsplatser, en så kallad ramlag. Den kompletteras därför av arbetsmiljöförordningen (1977:1166) som bland annat innehåller bestämmelser om skyddsombud och

[323] Se särskilt Andersson 2023.
[324] Jfr Agevall & Olofsson 2020.
[325] SFS 1977:1160.

skyddskommittéer,[326] samt av Arbetsmiljöverkets (AV) föreskrifter som tillhandhåller detaljerade regler för arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet.[327]

Processbilden i figur 8 – hämtad från AV:s webbplats – är en karta med ett flöde av återkommande aktiviteter i mitten, och med stöd- och ledningsprocesser ovanför och under aktiviteterna. Bilden representerar samtliga delar i arbetsmiljöarbetet.

Figur 8. *Processbild över systematiskt arbetsmiljöarbete*



Källa: AV 2022b.

Kommentar: Notera att hänvisningarna till paragrafer i bilden är referenser till paragraferna i myndighetsföreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Figuren representerar samtliga delar i arbetsmiljöarbetet, och de centrala aktiviteterna är markerade med orange, det vill säga:

- undersöka arbetsmiljön
- utreda ohälsa, olyckor och tillbud
- bedöma risker
- vidta åtgärder
- upprätta handlingsplaner
- kontrollera åtgärderna,

Stödaktiviteter är markerat med blått och innefattar:

- ge möjlighet för medverkan
- upprätta rutiner
- fördela arbetsmiljöuppgifterna
- skaffa kunskap och kompetens och eventuellt anlita extern hjälp

De röda delarna markerar den interna styrningen av verksamheten, det vill säga att upprätta en arbetsmiljöpolicy och göra en årlig uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Ytterst

[326] SFS 1977:1166.

[327] Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) 2001:1.

är det lärosätets rektor som ansvarar för att arbetsmiljöarbetet fungerar, men av lagstiftningen följer att arbetsmiljöarbetet ska bedrivas som en gemensam angelägenhet för studenter, lärare och lärosätesledning. Det är oftast prefekt/motsvarande som har ansvaret för att tillse att en plan för arbetsmiljöarbetet på den lokala nivån (oftast institution) tas fram och arbetas med. Övriga medarbetare samt studenter ansvarar för att bidra till arbetet, med andra ord ska detta arbete ske i samverkan.

AV är tillsynsmyndighet för arbetsmiljöarbetet. Som redan nämnts är själva regleringen om en god arbetsmiljö i sig inte något nytt, men en skärpning av såväl författningarnas innehåll som tillsynsmyndighetens sanktionsmedel har skett över tid. Det finns inte här utrymme att ge en fullständig överblick över denna utveckling. Vi nöjer oss med att redovisa ett aktuellt exempel för att belysa dokumentationskravens problematik vad gäller regleringarnas efterlevnad. Under 2023 genomförde AV inspektion av 115 arbetsställen vid landets lärosäten, institutioner och liknande, och inspekterade deras arbetsmiljöarbete. Det resulterade i att 70 procent av arbetsställena fick så kallade inspektionsmeddelanden.[328] Innebörden av detta är att AV markerar att arbetsgivarna inte tillräckligt hade undersökt och riskbedömt vilka situationer som kan medföra, i det här fallet, risker för kränkande särbehandling, och utifrån detta informerat om och klargjort att kränkande särbehandling inte accepteras.[329] Verkets rapport har dock mötts av kritik från lärosäteshåll.[330] Bland annat har förvaltningschefen för Södertörns högskola, Hans Andersson, i en replik på utbildningsministerns debattinlägg i *Svenska Dagbladet* under våren 2023 formulerat kritik i just denna del:

> [Tillsynsmyndighetens] kritik fångar knappast upp låga ambitionsnivåer, utan är symptom på att det inom så många delområden finns så höga och omfattande krav – inte minst krav på dokumentation – att det helt enkelt inte är möjligt att möta kraven inom alla områden.[331]

Enligt en intervju i *Universitetsläraren* i januari 2023 har verket inte analyserat det konkreta arbetsmiljöarbetet utan just bara brister i dokumentation. Vi har begärt ut underlagen för AV:s bedömning i denna del, och konstaterar av det material som vi har mottagit att det i stor utsträckning är just mer dokumentation som efterlyses i verkets krav på åtgärder.[332] Ett illustrativt exempel är: ”Ni har på olika sätt undersökt den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för att identifiera faktorer som kan leda till kränkande särbehandling, men ni saknar en tydlig skriftlig riskbedömning med åtgärder och handlingsplan.”[333] Med andra ord har den granskade institutionen *de facto* bedrivit ett arbetsmiljöarbete, men får ändå underkänt eftersom dokumentation saknas. Här kan tilläggas att inget av inspektionsmeddelandena som riktade sig till lärosätena resulterade i något föreläggande.

---

[328] AV 2022a.

[329] Inspektionsmeddelanden är inte juridiskt bindande, men om arbetsgivaren inte återkommer med hur man har tillrättalagt missförhållandena skickar AV ett juridiskt bindande dokument, ett så kallat föreläggande (*Universitetsläraren* 2023).

[330] Se *Universitetsläraren* 2023.

[331] Andersson 2023.

[332] Arbetsmiljöverket, Inspektionsmeddelanden dnr 2021/022336, 2021/030171, 2021/020319, 2022/008083, 2022/013117, 2022/008085, 2022/008077, 2022/001680, 2022/003952 m.fl.

[333] Arbetsmiljöverkets inspektionsmeddelande 2022-03-24, dnr 2022/008083, s. 2.

Likavillkorsarbete, aktiva åtgärder

Av högskolelagen framgår att jämställdhet ska främjas.[334] Diskrimineringslagen (2008:567) kräver att lärosätena bedriver ett aktivt arbete för att identifiera och undanröja risker för diskriminering och trakasserier.[335] Lärosätena ska även arbeta för att främja lika villkor för att allas lika rättigheter och möjligheter tillgodoses. Arbetet med aktiva åtgärder har i förarbetena till den nuvarande diskrimineringslagen hämtat inspiration från arbetsmiljöarbetet:

> Ett område där det redan i dag finns regler som väl beskriver hur arbetet ska utföras är arbetsmiljöområdet. Där stadgas en skyldighet att utföra ett systematiskt arbete. Reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete skulle kunna fungera som förebild för arbetet med aktiva åtgärder på diskrimineringsområdet.[336]

Så blev också fallet, och från 2017 har regleringen av likavillkorsarbetet på lärosätena skärpts.[337] Diskrimineringslagen slår idag fast att lärosätena ska vidta ”aktiva åtgärder”, det vill säga bedriva ett förebyggande och främjande arbete i fyra delar: ”undersöka”, ”analysera”, ”vidta åtgärder”, ”följa upp och utvärdera arbetet” (3 kap. 16 §), och i detta arbete omfattas både studenter och anställda på lärosätena. Diskrimineringsombudsmannens (DO) tolkning av diskrimineringslagens tredje kapitel är att alla dessa fyra steg ska genomföras inom loppet av ett år.[338] Till detta kommer att lagen föreskriver att arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas fortlöpande (3 kap. 3 §). Dessa aktiva åtgärder ska vidtas för samtliga sju diskrimineringsgrunder (kön, könsöverskridande identitet, etnisk tillhörighet, religion, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder) (1 kap. 1 §). På lärosätena ska det, för studenter, omfatta fem områden; antagning, undervisningsformer, examinationer, studiemiljö, möjligheter att förena studier med föräldraskap (3 kap. 17 §). Arbetsgivare med minst 25 anställda ska skriftligt dokumentera alla delar av det löpande arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 13 §). Krav på att dokumentera arbetet med lönekartläggning gäller för arbetsgivare med minst 10 anställda. Sammantaget kan konstateras att kraven på lärosätenas likavillkorsarbete sedan 2017 är betydligt mer omfattande än tidigare. Samlingsbegreppet lärosäte innefattar dessutom en stor spännvidd vad gäller antalet anställda och studenter (se tabell 1), vilket skapar olika förutsättningar att fortlöpande vidta de aktiva åtgärder som diskrimineringslagen kräver.

Det är DO som ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. I ett tillsynsärende av lärosätenas arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av, och främja lika rättigheter för, studenter kom DO fram till att 17 av de 18 undersökta lärosätena hade brister i de samtliga fyra delar som ska omfattas av aktiva åtgärder (”undersöka”, ”analysera”, ”vidta åtgärder”, ”följa upp och utvärdera arbetet”). Det 18:e lärosätet fick godkänt i en del (”undersöka”).[339] Givet det mycket ambitiösa regelverket kring aktiva åtgärder i fyra delar för alla diskrimineringsgrunder inom fem områden som ska ske i en sammanhållen process varje år är det inte förvånande att lärosätena inte kom ut bättre.

Regeringen menade att skärpningen av lagen visserligen innebär ”en del nya åtaganden”, men eftersom arbetsgivare och utbildningssamordnare redan idag är skyldiga att följa det diskrimineringslagen reglerar avseende aktiva åtgärder bör de redan ha ”rutiner och inarbetade

[334] SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.
[335] SFS 2008:567.
[336] SOU 2014:41, s. 223.
[337] Se SFS 2008:567, ändr. SFS 2016:828.
[338] DO 2022, s. 31.
[339] Ibid.

handlingssätt för arbetet med aktiva åtgärder". Till följd av detta menade regeringen att "förslagen sett till sin helhet inte bör medföra något betydande merarbete av alltför betungande karaktär", och såg inte att några nya resurser behövde tillföras.[340] Det ska dock noteras att samma bedömning även gjorts vid tidigare skärpningar av lagen.[341]

Systematiskt miljöledningsarbete

I dag omfattas 187 statliga myndigheter – däribland de statliga lärosätena – av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter vilket innebär att de ska införa och utveckla miljöledningssystem och varje år följa upp och redovisa resultat av arbetet. Redovisningen skickas till det departement i Regeringskansliet som myndigheten hör till och till Naturvårdsverket (NV).[342] Målet med miljöledningssystemet är att genom ett systematiskt och långsiktigt miljöarbete förbättra myndighetens miljöprestanda.[343]

En myndighet som omfattas av miljöledningsförordningen ska inom ramen för sitt ordinarie uppdrag inrätta och utveckla ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet så att man tar hänsyn till verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan på ett systematiskt sätt.

Naturvårdsverkets webbplats beskriver huvudstegen i miljöledningsarbetet på följande sätt:

1. En miljöutredning genomförs i syfte att analysera vilken miljöpåverkan verksamheten ger upphov till och fastställa organisationens betydande miljöpåverkan.
2. Med miljöutredningen som grund fastställs en miljöpolicy, som beskriver organisationens viljeinriktning i miljöarbetet, och miljömål, som beskriver vad organisationen ska uppnå med sitt miljöarbete.
3. En handlingsplan tas fram för arbetet med att nå miljömålen. Ansvar och befogenheter för att genomföra åtgärder fastställs. Medarbetarnas miljökunskaper utvecklas och rutiner etableras såväl för det interna miljöarbetet som för kontakterna utåt.
4. Årligen genomförs miljörevisioner för att kontrollera hur miljöledningssystemet fungerar samt att miljöregler och andra styrande dokument för myndighetens miljöledning och miljöarbete följs. Resultatet av revisionen redovisas för organisationens ledning och används för att förbättra systemet.
5. Resultatet av miljöledningsarbetet redovisas årligen till det departement myndigheten tillhör och till Naturvårdsverket. Resultatet kommuniceras även internt och externt.

Målet är att organisationen hela tiden utvecklar sitt arbete med miljö och åstadkommer ständiga förbättringar. Miljöledningssystemets struktur bygger på den så kallade PDCA-modellen (Plan, Do, Check and Act) – som i svensk version blir planera, genomföra, följa upp och förbättra – vilken illustreras av figur 9.[344]

---

[340] Prop. 2015/16:135, s. 85–86.

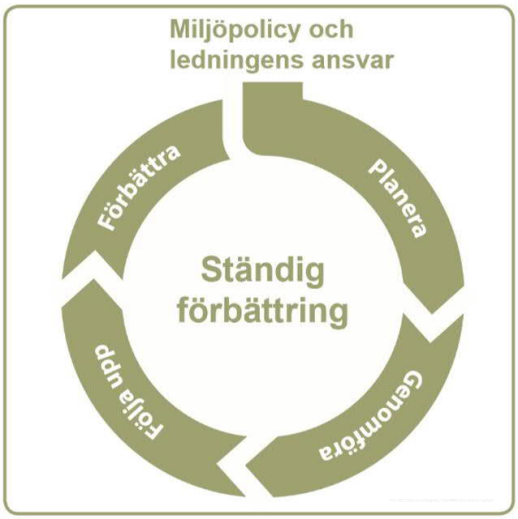
[341] Se prop. 2001/02:27, s. 84; prop. 2007/08:95, s. 477.

[342] NV 2023.

[343] Enligt miljöledningsförordningen (3 §) bör en myndighet vars verksamhet medför betydande miljöpåverkan certifiera sig enligt den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001 eller registrera sig enligt EU:s frivilliga miljölednings- och miljörevisionsordning EMAS (Eco Management and Audit Scheme).

[344] NV 2017.

Figur 9. *Naturvårdsverkets modell över miljöledningssystemets olika delar*



Källa: NV 2017, s. 13.

Förordningen trädde ikraft 2010 och den har endast genomgått mindre revideringar sedan den infördes, bland annat avseende vilka myndigheter som omfattas. En större förändring av rapporteringskraven enligt förordningen skedde år 2015 i samband med att uppföljningen av förordning (2014:480) om myndigheters inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader integrerades i bilagan. År 2020 fick emellertid Naturvårdsverket i uppdrag från den dåvarande regeringen att genomföra en översyn och ge förslag på förändringar i förordning om miljöledning i statliga myndigheter, med syftet att stärka de statliga myndigheternas roll i arbetet för att nå de nationella miljömålen samt bidra till genomförandet av miljödimensionen i FN:s globala mål för hållbar utveckling. Bakgrunden till uppdraget var bland annat att myndigheternas redovisningar åren innan hade visat på brister på flera områden i deras miljöarbete.[345] I Naturvårdsverkets förslag ingår vissa förenklingar av miljöledningsarbetet (även om det skulle innebära ett merarbete att arbeta om dokument och arbetssätt lokalt), men även utökade krav på redovisning av detaljerade statistikuppgifter, som exempelvis redovisning av antal digitala möten på myndigheten och redovisning av koldioxidutsläpp för buss- och bilresor som görs i tjänsten med mera. Även i denna del föreligger alltså risk för skärpt ambitionsnivå. Naturvårdsverkets förslag till revidering av miljöledningsförordningen[346] skickades ut på remiss av Miljödepartementet i november 2020, och 166 remissvar finns publicerade på Regeringskansliet webb. Någon revidering av förordningen har däremot inte genomförts. Sammanfattningsvis kan konstateras att även inom detta sakpolitiska område föreligger redan nu dokumentationskrav och krav på systematisk och återkommande analys.

Internrevision

Internrevisionen i staten reglerades för första gången i förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Bakgrunden till förordningen var 1990-talets statsfinansiella kris i kombination med uppfattningen att det förelåg en bristande intern styrning

[345] Regeringsbeslut, 2020-02-13.
[346] NV 2020.

och kontroll i den statliga förvaltningen. Idag är det internrevisionsförordningen (2006:1228) som reglerar internrevisionens roll och uppgifter.

Internrevision är revision som bedrivs internt inom myndigheten. Den är ledningens verktyg och dess främsta uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.[347] Bland annat ingår i arbetet att granska om denna process är utformad så att verksamheten bedrivs effektivt enligt gällande rätt och förpliktelser samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Det arbetet ska i sin tur möjliggöra för ledningen att fullgöra sitt ansvar för verksamheten enligt myndighetsförordningen (2007:515). Internrevisionen ska vara självständig i förhållande till den granskade verksamheten, och det handlar alltså om att inrätta en särskild funktion för detta på de berörda myndigheterna.

Internrevisionsförordningen inbegriper myndigheter med dels omfattande intern delegering av ansvar och befogenheter, dels administration av stora pengaflöden. Idag är 72 myndigheter ålagda att ha internrevision, vilka sammantaget omsluter mer än 90 procent av statens budget.[348] I högskoleförordningen föreskrivs att lärosäten med universitetsstatus ska tillämpa internrevisionsförordningen.[349] Sveriges Lantbruksuniversitetet omfattas av internrevisionsförordningen via förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet (1 kap. 5 §). När den första regleringen om internrevision infördes 1995 omfattades nio lärosäten, sedan 2007 har ytterligare sju tillkommit vilket innebär 16 lärosäten allt som allt.

Ekonomistyrningsverket (ESV) meddelar de föreskrifter som behövs för tillämpningen av internrevisionsförordningen.[350] Vidare så ska internrevisionsmyndigheterna varje år besvara frågor om internrevision och intern styrning och kontroll. De myndigheter under regeringen som omfattas av internrevisionsförordningen ska svara på frågor som handlar om följsamhet till och tillämpning av bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll. Frågorna handlar också om internrevisionens förutsättningar, prestationer och dess effekter. Enkätfrågorna skickas ut av ESV och svaren används för att verket ska kunna analysera och bedöma statusen på den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll. ESV sammanställer sedan uppgifterna i en rapport som lämnas till regeringen senast den sista mars varje år. Information om enkäten och enkätfrågorna (20 st) återfinns på ESV:s webbplats.[351]

I den utredning som föregick den nu gällande internrevisionsförordningen konstaterades att den föreslagna förordningen innebar en ökad ambition vad gäller internrevisionens uppgift och roll. Under rubriken ”Ökad ambition” skriver utredningen:

> Förutom förslaget att inrätta en internrevisionsmyndighet har vi lämnat antal andra förslag till stöd för att stärka den statliga internrevisionen. Flertalet av dessa förslag innebär ökade krav på Regeringskansliet, myndighetsledningar (styrelse och generaldirektör), men också på myndigheternas personal i övrigt. Vi bedömer att det är rimligt att förvaltningen lever upp till dessa krav inom ramen för av riksdagen fastställd nivå på de takbegränsade utgifterna. En ökad ambition när det gäller att

[347] Intern styrning och kontroll (ISK) kommer att behandlas under egen rubrik nedan.

[348] RiR 2017 samt ESV 2022.

[349] Det vill säga Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Malmö universitet och Mälardalens universitet. På ESV:s webbplats anges att ett av flera återkommande kriterier för internrevision är när ett lärosäte får universitetsstatus (ESV 2023b).

[350] Ekonomistyrningsverkets författningssamling (ESVFS) 2022:9.

[351] ESV 2023c.

> stärka internrevisionen i staten kan därmed medföra krav på en omprioritering inom givna ekonomiska ramar. Det avser såväl inom Regeringskansliet som i myndigheterna.[352]

Här har vi alltså ytterligare ett exempel på skärpning av en administrativ uppgift som ska finansieras inom befintlig ekonomisk ram.

Intern styrning och kontroll

De myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen har även skyldighet att arbeta i enlighet med förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK).[353] Med intern styrning och kontroll avses en process styrd av myndighetens ledning som med rimlig säkerhet leder till en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, att lagar, förordningar och andra regler efterlevs samt en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten.

FISK:en specificerar fyra moment som ska ingå i processen med intern styrning och kontroll: riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation (3–6 §§). Av ESV:s stöd till myndigheterna framgår att det är viktigt att de olika momenten integreras med myndighetens styrning.[354] Syftet med riskanalysen är att identifiera om det finns någon risk för att kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inte uppfylls.[355] I myndighetsförordningen anges också att myndighetsledningarna ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4 §, punkt 4).

I ESV:s föreskrifter, allmänna råd och handledning till förordningen om intern styrning och kontroll, finns detaljerade anvisningar om hur myndigheterna ska arbeta med riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Den interna styrningen och kontrollen ska vara integrerad i hela myndigheten och kunna avse risker och åtgärder på alla nivåer. I figur 10 åskådliggör ESV hur ledningens system för verksamhetsstyrning formar myndighetens interna styrning och kontroll: ”Det är med planering, genomförande, uppföljning och utveckling av verksamheten som den interna styrningen och kontrollen fungerar.”[356]

---

[352] SOU 2003:93, s. 117.

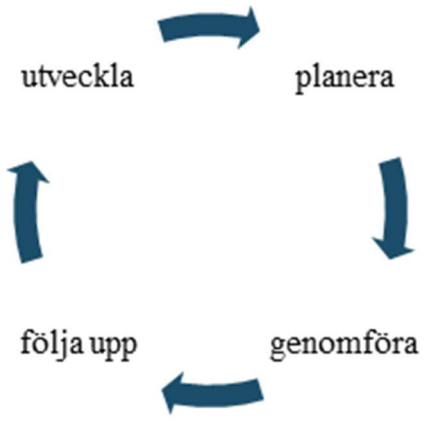
[353] FISK:en började gälla den 1 januari 2008 då myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll också trädde i kraft.

[354] Se ESV 2024.

[355] I myndighetsförordningens (2007:515) föreskrivs att ”[m]yndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel” (3 §).

[356] ESV 2023d.

Figur 10 *ESV:s bild över ledningssystem för verksamhetsstyrning*



Som omnämndes ovan ska internrevisionsmyndigheterna varje år besvara frågor från ESV om internrevision och intern styrning och kontroll.

Den arbetsgrupp på Finansdepartementet vars promemoria låg till grund för dagens reglering av intern styrning och kontroll i staten menade att FISK:en skulle tydliggöra innebörden av begreppet intern styrning och kontroll och också ställa krav på myndigheterna att på ett systematiskt sätt arbeta med den interna styrningen och kontrollen. I förslaget ingick också myndigheterna i anslutning till årsredovisningen skulle lämna en försäkran om statusen på den interna styrningen och kontrollen. Det konstaterades att den nya ordningen ökade behovet av informations- och utbildningsinsatser generellt. Arbetsgruppen menade ändå att de lämnade förslagen skall finansieras inom befintliga ramanslag:

> Införandet av föreslagen förordning får därmed inte några ekonomiska konsekvenser på statsbudgeten. Arbetsgruppen bedömer att de ökade kraven på en betryggande intern styrning och kontroll i berörda myndigheter på sikt bör kunna skapa förutsättningar för en mer kostnadseffektiv statsförvaltning.[357]

Även denna gång påförs nya uppgifter utan att kalkylen innehåller en realistisk analys av de administrativa kostnaderna. Detta är en återkommande slutsats. Så sent som förra året föreslog ESV ett tillägg i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) i syfte att reglera en redovisning av intern styrning och kontroll i internrevisionsmyndigheternas årsredovisningar (9 §). Enligt ESV är detta för att säkerställa att alla internrevisionsmyndigheter lämnar en redovisning om myndighetens interna styrning och kontroll i årsredovisningen.[358] Förslaget har nu implementerats. Vad gäller den ökade redovisningsbördan formulerar ESV följande:

> För internrevisionsmyndigheterna innebär förslaget en ökad redovisningsbörda men också en ökad tydlighet om vad som ska redovisas. ESV bedömer att förslaget medför vissa omställningskostnader, men det är inga stora kostnadsökningar för flertalet av internrevisionsmyndigheterna.[359]

Slutsatsen följer således det allmänna mönster för ekonomisk konsekvensbedömning som redovisats i denna rapport.

---

[357] Ds 2006:15, s. 73.
[358] ESV 2023a.
[359] Ibid., s. 7.

Produkter med dubbla användningsområden

I maj 2021 antogs en omarbetad EU-förordning om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.[360] Produkter med dubbla användningsområden (PDA) är produkter eller teknik avsedda för civilt bruk som även kan användas för militära ändamål eller för tillverkning av massförstörelsevapen eller dess bärare. Syftet med omarbetningen av EU:s tidigare PDA-förordning (som antogs 2009) har varit att modernisera regelverket och effektivisera kontrollarbetet. I Sverige kompletteras den omarbetade EU-förordningen av lag (2000:1064) respektive förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Lunds universitet har i ett styrdokument väl beskrivit på vilket sätt denna lagstiftning träffar den akademiska miljön:

> De mest relevanta klassificeringarna för svenska lärosäten utgörs exempelvis av kemiska och biologiska agens, energetiska material och programvara. PDA är produkter som används i civila sammanhang (akademiska eller industriella) men med egenskaper som gör att de också kan ha militära tillämpningar, framförallt för att framställa massförstörelsevapen och dess bärare eller vapen på hög teknologisk nivå men också produkter med särskild strategisk betydelse och cyberövervakningsprodukter. Exempel på sådana produkter är olika slags kemikalier, giftiga agens, mikroorganismer, smittämnen, avancerade datorer och elektronikkretsar. Även sensorer, lasrar, verktygsmaskiner med hög precision, krypteringsteknik, navigeringsutrustning, obemannade farkoster, gyron, lätta och starka material och speciallegeringar kan utgöra PDA. Exempel på PDA som exporteras från Sverige är telekommunikationsutrustning som innehåller kryptering, värmekameror, kolfiber, frekvensomvandlare och värmeväxlare. PDA inbegriper även programvara och teknik samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller kärnladdningar. Teknik avser specifik information som är nödvändig för utveckling, produktion eller användning av PDA. Det innefattar överföring av viss information av teknisk natur eller som är känslig på andra sätt, t.ex. kompetensöverföring (exempelvis genom utbildning och tillhörande läromedel), forskningsresultat (exempelvis rapporter och publikationer), modeller och ritningar. Undantaget är allmänt tillgänglig information, grundforskning eller det minimum av information som behövs för patentansökningar.[361]

För att upprätthålla efterlevnaden av denna lagstiftning har det utformats långa kontrollistor som fastställer vilka produkter som har restriktioner och ska vara underställda tillståndsprövning för att få skickas utomlands, för närvarande är denna lista på 400 sidor.[362] Dessa kontrollistor uppdateras dessutom årligen. Det ska dock noteras att även produkter utanför listorna kan beläggas med kontroll genom en så kallad generalklausul (”Catch-all”) om exportören eller tillståndsmyndigheten har information om att produkten är, eller kan vara, avsedd för att användas i samband med massförstörelseprogram eller som bärare till sådana vapen, till exempel missiler eller drönare, eller andra militära syften. Det bör här tilläggas att huvudregeln är att det inte krävs tillstånd vid överföring av PDA till ett annat land inom EU.

---

[360] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821.

[361] Lunds universitet 2021, s. 3f.

[362] Se bilaga I i EU-förordningen 2021/821.

Brott mot det nu gällande exportkontrollregelverket är straffbart och kan ge böter eller fängelse. Sanktioner och svartlistning kan också utgöra påföljder och kan riktas mot en organisations verksamhet. Den nya EU-förordningen har utvidgat kontrollen av PDA betydligt jämfört med den tidigare svenska lagstiftningen.

Att akademiska institutioner och forskningsinstitutioner står inför särskilda utmaningar vad gäller exportkontroll, bland annat på grund av att deras forskningsarbetet ofta inbegriper spjutspetsteknik och de vetenskapliga utbytenas internationella karaktär är något som särskilt betonas i den nya EU-förordningen om PDA (skäl 13). Förslagen till bemyndiganden i PDA-lagen innebär dessutom en möjlighet för regeringen att dels införa en längre gående underrättelseskyldighet i förhållande till vad som redan följer av förordningen, dels utvidga tillämpningen till icke-förtecknade produkter.[363]

I våra kontakter med företrädare för lärosätena har det påpekats att EU-förordningen med dess innehållsrika kontrollista innebär ett betydande arbete för att bevaka efterlevnaden av förordningen på lärosätet. För detta har nya administrativa funktioner införts alternativt utvidgats som till exempel exportkontrollsamordnare vid Luleå Tekniska universitet och exportkontrollfunktionen vid Lunds universitet. EU har dessutom utfärdat en 52-sidig rekommendation om interna efterlevnadsprogram för kontroll av forskning om PDA,[364] vilket ytterligare understryker uppgiftens omfattning. Tillsynsmyndighet för efterlevnaden av PDA-förordningen är Inspektionen för strategiska produkter (ISP).

Det skärpta regelverket 2021 bedömdes av regeringen trots allt inte ha några vidare konsekvenser för lärosätenas eftersom det rör sig om tillägg till befintliga regelverk som redan bör vara kända och ”ytterligare krav på vaksamhet för produkter och tjänster som universitet och högskolor ändå är skyldiga att ha vaksamhet kring enligt förordningen”.[365] Man kan dock, som i tidigare kapitel, notera att regeringen inte heller för äldre lagstiftning hade sett några betydande konsekvenser.[366]

Risk- och sårbarhetsanalyser

I maj 2022 fattade regeringen ett antal beslut i syfte för att stärka det civila försvaret. Regeringen beskrev det som en av de största satsningarna på det civila försvaret i modern tid.[367] Strukturreformen, som den kom att kallas, innehöll två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar gällande det civila försvaret och samhällets krisberedskap. Dessa trädde ikraft den 1 oktober 2022. I den nya förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, den så kallade Beredskapsförordningen, föreskrivs att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (1 §). Jämfört med tidigare bestämmelser är det nu tydliggjort att det analysarbete som alla myndigheter ska genomföra även ska omfatta höjd beredskap.

Av förordningstexten framgår att lärosätena, i egenskap av statliga myndigheter, ska genomföra risk och sårbarhetsanalyser:

> 7 § Varje myndighet ska
> 1. identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde,

[363] Regeringens lagrådsremiss 2022-02-24.
[364] Kommissionens rekommendation (EU) 2021/1700.
[365] Prop. 2021/22:209, s. 46.
[366] Se t.ex. prop. 2000/01:9, s. 46–47.
[367] Regeringens pressmeddelande 2022-05-18.

> 2. kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet,
> 3. bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete, och
> 4. minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt 1–3 i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysen ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte.[368]

Av paragraferna framgår att varje myndighet ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant. Även detta är en ny uppgift jämfört med tidigare förordning. Sammantaget är även detta område ett exempel på skärpt lagstiftning som också kräver mer av de statliga myndigheterna. I fallet med risk- och sårbarhetsanalyser avspeglas det i att de i högre grad ska fokusera på att myndigheterna ska vidta åtgärder och inte enbart genomföra analyser, och även att dessa analyser ska omfatta höjd beredskap.[369] Strukturreformen från 2022 har således inneburit ytterligare administrativa uppgifter som måste utföras på lärosätesnivå.[370] Även denna gång påförs lärosätena nya uppgifter utan ekonomisk kompensation, de nya uppgifterna ska inrymmas i befintlig verksamhet.[371]

Systematiskt informationssäkerhetsarbete

Sedan 2008 har alla statliga myndigheter inklusive lärosätena via förordning varit ålagda att bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete.[372] Informationssäkerhet är idag ett samlingsbegrepp på åtgärder som syftar till att skydda all information utifrån krav på tillgänglighet, konfidentialitet och riktighet, vare sig det är muntlig, tryckt eller elektronisk information. Eftersom informationshantering i stor utsträckning sker med stöd av IT-system är informationen alltmer exponerad för olika typer av hot, såsom dataintrång, bedrägerier och spridning av skadlig kod. Sedan 2008 års förordning har regelverket uppdaterats och sedermera ersatts och i och med detta successivt blivit mer omfattande. Den nu gällande förordningen om statliga myndigheters beredskap reglerar bland annat informationssäkerhetsarbetet för myndigheter under regeringen.[373] Här framgår att varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. I ansvaret ingår att myndigheten särskilt ska beakta behovet av säkra ledningssystem. Förordningen bemyndigar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att meddela föreskrifter om informationssäkerhet.

---

[368] Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 7 §.

[369] SOU 2021:25.

[370] Här ska tilläggas att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillhandahåller metodbeskrivningar, exempel och utbildningsmaterial om kontinuitetshantering.

[371] SOU 2021:25, avsnitt 16.

[372] Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

[373] SFS 2022:524.

MSB har utfärdat detaljerade föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter.[374] I den från 2020 gällande föreskriften informationssäkerhet för statliga myndigheter föreskrivs att myndigheten ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete med stöd av standarderna ”Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Ledningssystem för informationssäkerhet – Krav” (SS-EN ISO/IEC 27001:2017) och ”Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Riktlinjer för informationssäkerhetsåtgärder eller motsvarande” (SS-EN ISO/IEC 27002:2017). Vidare föreskrivs att informationssäkerhetsarbetet ska utformas utifrån de risker och behov myndigheten identifierar. Det ska omfatta all behandling av information som myndigheten ansvarar för och integreras med myndighetens befintliga sätt att leda och styra sin organisation:[375]

> När myndigheten utformar informationssäkerhetsarbetet ska den
> 1. säkerställa att det finns en informationssäkerhetspolicy där ledningens målsättning med och inriktning för informationssäkerhetsarbetet framgår,
> 2. tydliggöra myndighetsledningens och den övriga organisationens ansvar, inklusive den eller de som utses att leda och samordna informationssäkerhetsarbetet, och ge dessa befattningar de befogenheter som behövs,
> 3. säkerställa att informationssäkerhetsarbetet tilldelas nödvändiga resurser,
> 4. upprätta de interna regler, arbetssätt och stöd som behövs, och
> 5. säkerställa att innehållet i myndighetens interna regler, arbetssätt och stöd utvärderas samt vid behov anpassas.
>
> Utformningen av informationssäkerhetsarbetet ska dokumenteras.[376]

Det systematiska informationssäkerhetsarbetet beskrivs i MSB:s metodstöd som bestående av flera underliggande delar: *Identifiera och analysera* består av verksamhetsanalys, omvärldsanalys, riskbild och gapanalys. Analyserna ska säkerställa att informationssäkerheten i verksamheten utformas med utgångspunkt i ett tydligt definierat nuläge. *Utforma* är uppdelat i nio delar som behövs för verksamhetens systematiska informationssäkerhetsarbete: organisation, ledning och styrning, informationssäkerhetsmål, styrdokument, riskhantering, klassningsmodell, välj säkerhetsåtgärder och skapa skyddsnivåer, handlingsplan, kontinuitetshantering för informationstillgångar samt incidenthantering. När styrningen är utformad ska organisationen *använda* den genom följande delar: riskanalys, klassning av information, genomföra och efterleva samt utbilda och kommunicera. Det sista steget, *Följa upp och förbättra*, består av delarna utvärdera och följa upp samt ledningens genomgång.[377]

Förutom särskilda regleringar och föreskrifter vad gäller informationssäkerhet kan vi konstatera att det i lärosätenas gemensamma regleringsbrev för 2022, 2023 och 2024 finns återrapporteringskrav rörande arbetet med informationssäkerhet.[378] Med anledning av en granskning av informationssäkerheten vid universitet och högskolor (hanteringen av skyddsvärda forskningsdata) som Riksrevisionen nyligen avslutat skärper regeringen lärosätenas återrapporteringskrav vad gäller informationssäkerhetsarbetet i 2024 års

[374] Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling (MSBFS) 2020:6. Vi noterar att dessa föreskrifter hänvisar till 19 § i den nu upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Lydelsen motsvarar nästan ordagrant nuvarande lydelse av 13 § i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

[375] MSBFS 2020:6, 4–5 §§.

[376] Ibid., 5 §.

[377] MSB 2024.

[378] Regeringsbeslut 2021-12-16; 2022-12-22; 2023-12-20a.

regleringsbrev.[379] Riksrevisionens övergripande slutsats är att lärosätena inte bedriver ett effektivt informationssäkerhetsarbete för att skydda forskningsdata. Riksrevisionen pekar på att trots att föreskriftskrav funnits sedan 2008 och bristerna varit kända sedan länge, saknas fortfarande väsentliga delar av ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete vid svenska universitet och högskolor. Bland de förslag som Riksrevisionen lägger ingår bland annat ytterligare utbildningsinsatser till samtliga medarbetare vid lärosätena, att lärosätena i samverkan inrättar en gemensam stödfunktion för informationssäkerhet och att MSB ska ge kompetenshöjande utbildningar till lärosätesledningar.[380]

Det ska även i denna del noteras att den utredning som föreslog inrättandet av en uppdaterad beredskapsförordning för de statliga myndigheterna bedömde sammantaget att dess förslag handlade om förtydliganden och delvis ett ändrat fokus i arbetet ”men inte av den omfattning att det medför några ökade kostnader generellt för statliga myndigheter”.[381]

Systematiskt dataskyddsarbete

År 2018 infördes dataskyddsförordningen (General Data Protection Regulation, GDPR).[382] Utöver GDPR har Sverige den kompletterande dataskyddslagen (2018:218) som medger vissa undantag och anpassningar till svensk rätt, exempelvis att myndigheter kan tvingas betala sanktionsavgifter om de bryter mot förordningen. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) är Sveriges tillsynsmyndighet för behandling av personuppgifter, och myndigheten har alltså i uppdrag att granska att reglerna inom dataskyddsområdet följs.

Alla verksamheter som hanterar personuppgifter måste följa GDPR. All behandling av personuppgifter måste således ha stöd i någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6 i dataskyddsförordningen. För de statliga lärosätena, som är myndigheter, är det nästan utan undantag den rättsliga grunden ”allmänt intresse” som är aktuell vid personuppgiftsbehandling i samband med forskning. Eftersom lärosäten och universitet har ett författningsreglerat uppdrag att bedriva forskning är personuppgiftsbehandlingen nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, vilket alltså utgör den rättsliga grund som behandlingen stödjer sig på.

I förordningen beskrivs ett antal roller med olika ansvar, till exempel personuppgiftsansvarig och dataskyddsombud. Personuppgiftsansvarig är den organisation som ansvarar för personuppgifterna och bestämmer för vilka ändamål behandlingen görs och hur det ska gå till. Personuppgiftsansvarig organisation ska implementera lämpliga åtgärder, såväl tekniska som organisatoriska, för att säkerställa och visa att personuppgiftsbehandling utförs enligt GDPR. Enligt IMY kan personuppgiftsansvarig visa att organisationen uppfyller förordningens bestämmelser exempelvis genom en policy för dataskydd som beskriver hur dataskyddsarbetet genomförs i organisationen.[383] Dataskyddsombud är en roll som enligt GDPR ska utses av den personuppgiftsansvariga organisationen för att bland annat övervaka att förordningen efterlevs. Dataskyddsombuden har således en central roll för att säkerställa att bestämmelserna följs i praktiken i den egna organisationen. Det kan till exempel innebära att samla in information om hur personuppgifter behandlas, analysera och kontrollera om personalen följer bestämmelserna om personuppgiftsbehandling och utfärda rekommendationer till personuppgiftsansvariga eller

[379] Regeringsbeslut 2023-12-20a.
[380] RiR 2023.
[381] SOU 2021:25, s. 499.
[382] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.
[383] IMY 2024.

personuppgiftsbiträde. Med andra ord har ansvaret för de myndigheter, företag och andra organisationer som hanterar personuppgifter skärpts. Verksamheter som hanterar personuppgifter måste sätta sig in i bestämmelserna, följa dem och kunna visa vilka bedömningar som gjorts och vad organisationen har gjort för att säkerställa behandlingen av personuppgifter och stärka skyddet av personuppgifter i den egna verksamheten. Alla myndigheter är skyldiga att utse ett dataskyddsombud, och så har också skett på lärosätena.[384]

Den utredning som låg till grund för den nya dataskyddslagen (dvs. kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning) konstaterade att EU-förordningens direkt tillämpliga bestämmelser kommer att leda till konsekvenser, både för det allmänna och för enskilda i Sverige:

> Förordningens bestämmelser kan bland annat förväntas öka kostnaderna för myndigheter och enskilda som är personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden, i form av ökad administration och ökade kostnader initialt för anpassning av befintliga IT-system. Det kommer särskilt initialt att krävas ökade resurser till utbildningsinsatser och eventuellt nyrekryteringar till tjänster som dataskyddsombud både för det allmänna och i den privata sektorn. Konsekvenserna av dataskyddsförordningens direkt tillämpliga bestämmelser ankommer dock inte på oss att bedöma.[385]

Utredningen såg dock inte att det förslag man lagt till ny dataskyddslag skulle medföra några större kostnadsökningar: ”Förslagen kommer att innebära att Riksarkivet, Datainspektionen och de allmänna förvaltningsdomstolarna får något fler arbetsuppgifter, men kostnadsökningarna kommer inte att bli större än att de ryms inom de befintliga anslagen.”[386] De statliga myndigheterna i allmänhet omnämns inte, och utredningen menade därmed att några kostnadsökningar som motiverade höjda anslag för övriga myndigheter inte var nödvändiga.

Systematiska säkerhetsskyddsanalyser

För att stärka säkerhetsskyddet föreslog regeringen år 2018 att ersätta den gamla säkerhetsskyddslagen med en ny. Den nya lagen, Säkerhetsskyddslag (2018:585), innehåller krav på åtgärder som syftar till att skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Även skyddet av annan säkerhetskänslig verksamhet, till exempel samhällsviktiga informationssystem, förstärktes. Säkerhetsskyddsförordning (2021:955) innehåller kompletterande bestämmelser till säkerhetsskyddslagen. I förordningen behandlas bland annat säkerhetsskyddsanalysen, informationssäkerhet, personalsäkerhet och skyldigheter när en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet. Till detta kommer Säkerhetspolisens detaljerade föreskrifter om säkerhetsskydd.[387]

Det ska här noteras att den nya säkerhetsskyddslagen började gälla 2019 och skärptes på ett flertal punkter 2021. Jämfört med lagstiftningen som gällde före 2019 innebär den idag gällande säkerhetsskyddslagstiftningen skärpningar på flera sätt: Sanktioner och viten har tillkommit, nya krav gällande säkerhetsskyddschefens roll har införts, en ny tillsynsordning infördes, nya krav gällande säkerhetsskyddsavtal har tillkommit, samt krav att samråda med tillsynsmyndighet inför utkontraktering eller överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet.

---

[384] Av 24 undersökta lärosäten i Riksrevisionens rapport om informationssäkerhet vid universitet och högskolor hade alla lärosäten utsett särskilda dataskyddsombud (RiR 2023).

[385] SOU 2017:39, s. 346.

[386] Ibid., s. 348.

[387] Polismyndighetens författningssamling (PMFS) 2022:1.

I den nya lagen blev det tydliggjort att den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd och dokumentera det i en säkerhetsskyddsanalys. Analysen ska ge svar på vad som ska skyddas, mot vad och på vilket sätt. När säkerhetsskyddsanalysen är fastställd ska verksamhetsutövaren i en säkerhetsskyddsplan redogöra för hur behovet av de säkerhetsskyddsåtgärder som identifierats i analysen omhändertas. Det ska vidare framgå när åtgärderna ska vidtas och vilken funktion som ansvarar för dem.[388] Det kan vara värt att notera att denna analys, som kräver ett ganska omfattande arbete, ska uppdateras vid behov och åtminstone vartannat år.

Här ska tilläggas att för vissa verksamheter är det inte tydligt om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller inte, och i de fallen ska metoden för säkerhetsskyddsanalys användas i syfte att bedöma om så är fallet. Men även om verksamheten kommer fram till att ingen säkerhetskänslig verksamhet bedrivs så bör slutsatserna dokumenteras trots att kravet på att göra en säkerhetsskyddsanalys inte föreligger. Sammantaget har den skärpta lagstiftningen inom säkerhetsskyddet medfört nya administrativa funktioner och ytterligare krav på planer. Vad gäller kostnaderna för ytterligare administrativa uppgifter ser regeringen att tillsynsmyndigheter får ett större uppdrag och ska tillskjutas mer medel, däremot nämns inget om belastningen på resterande myndigheter.[389]

Tillgänglighet till digital offentlig service

Från 2019 gäller en ny lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen). Med digital offentlig service avses tjänster eller information som en offentlig aktör tillhandahåller via en teknisk lösning. Lagen implementerade Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet.[390] Att de är tillgängliga innebär att de ska vara möjliga att uppfatta, vara hanterbara, begripliga och robusta så att ingen ska hindras från att använda digital service på grund av funktionsnedsättning. Lagen innebär således att exempelvis filmer som publiceras på ett lärosätes webbplats behöver vara undertextade på det språk som talas i filmen och, vid behov, syntolkade, meningsbärande bilder märkas med alt- och titeltexter med mera.

Lagen är tillämplig på offentliga aktörer, vilket innebär att dessa aktörer ansvarar för att deras digitala service lever upp till lagens krav. DOS-lagen omfattar även enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina och som till största delen har statsbidrag som finansiering av högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå eller för utbildning på forskarnivå. I förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service finns bestämmelser som kompletterar lagen. Bland annat anges att det är Myndigheten för digital förvaltnings (DIGG) som är ansvarig för att följa upp lagen och se till att den efterlevs, och förordningen ger också DIGG rätt att meddela föreskrifter vad gäller exempelvis innehållet i tillgänglighetsredogörelsen.[391]

För att leva upp till lagen krävs tre saker:

1. Webbplatsen ska leva upp till kraven i version AA av Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), en internationell standard för tillgänglig webb.

[388] SÄPO 2023.

[389] Prop. 2017/18:89, kap. 15.

[390] Lagen började gälla för alla offentliga aktörers webbplatser den 23 oktober 2020, och med start den 23 juni 2021 omfattar den även offentliga aktörers appar.

[391] Myndigheten för digital förvaltnings författningssamling (MDFFS) 2019:2.

2. Det ska vara möjligt för en användare att
   - anmäla brister i tillgängligheten
   - begära att dessa brister åtgärdas
   - begära att få ut otillgänglig information i ett format som vederbörande kan tillgodogöra sig.
3. Organisationen som omfattas av lagen ska regelbundet publicera en tillgänglighetsredogörelse. I den ska följande redovisas:
   - icke-tillgängligt innehåll, anledning till det och alternativa sätt för användaren att få tillgång till det
   - kontaktinformation
   - länk till anmälan om brister.[392]

Genom stickprovskontroll kan vi konstatera att vi hittar tillgänglighetsredogörelser på alla de universitet och högskolors webbplatser som vi undersökt. Samtliga påpekar att det finns ytterligare förbättringar av tillgängligheten att göra, vilket inte förvånar – lärosätenas webbplatser är i utgångsläget mycket innehållsrika vad gäller dokument, bilder och videor med mera.

I förarbetet till DOS-lagen konstateras att genomförandet av DOS-lagen medför kostnader för offentliga aktörer, och denna kostnad beräknas för hela staten uppgå till ca 254–311 miljoner kronor de tre inledande åren med lagen (2018–2020). Men så konstaterar man på nu känt vis:

> Utgångspunkten för finansieringen av en åtgärd för tillgänglighet bör utifrån ansvars- och finansieringsprincipen vara att kostnaderna ska täckas inom den ordinarie verksamheten. Mot bakgrund av redan gällande lagstadgade krav på tillgänglighet som åligger de flesta offentliga aktörer […], ansvars- och finansieringsprincipen samt den naturliga verksamhetsutveckling som tillgänglighetsanpassning innebär så ska de kostnader som kan uppstå till följd av förslaget finansieras inom den ordinarie verksamheten.[393]

Arkivbildning och arkivvård

Arkivlagen (1990:782) reglerar hur svenska myndigheter – däribland statliga universitet och högskolor – ska sköta sina arkiv. Enligt lagens tredje paragraf är arkiven en del av det nationella kulturarvet och ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

I arkivvården (6 §) ingår att myndigheten ska

- organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas;
- upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning;
- skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst;
- avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar; och
- verkställa föreskriven gallring i arkivet.

[392] Se ID 2020.

[393] Ds 2017:60, s. 137.

Utöver lagen finns kompletterande bestämmelser i Arkivförordning (1991:446), bland annat anges att Riksarkivet (RA) är statlig arkivmyndighet och har rätt att meddela föreskrifter. Enligt sin instruktion ska Riksarkivet särskilt verka för att tillsynsobjekten – i det här fallet de statliga lärosätena – fullgör sina skyldigheter i enlighet med arkivlagen och arkivförordningen.[394] Det är särskilt två föreskrifter som är av betydelse i detta sammanhang: (i) Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, som innehåller regler om allt från avgränsning och organisation av arkiv till arkivredovisning och gallring samt framställning, förvaring, skydd och överlämnande av handlingar; och (ii) Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet där det föreskrivs vad som ska gälla för statliga myndigheters forskningshandlingar, inklusive forskningsdata.[395] Som statlig arkivmyndighet genomför Riksarkivet regelrätta inspektioner av de olika politikområdena enligt en inspektionsplan. År 2022 var det Utbildningsdepartementets myndigheters tur, och enligt inspektionsplanen inspekteras ett område generellt under en tvåårsperiod.[396]

Arkivlagstiftningens krav har föranlett många lärosäten att upprätta en så kallad dokumenthanteringsplan. Det finns emellertid inget i lag eller förordning som säger att en myndighet måste upprätta en dokumenthanteringsplan. Dokumenthanteringsplanen är dock ett verktyg för lärosätet att leva upp till arkiv- och offentlighetslagstiftningens krav avseende hanteringen av allmänna handlingar och arkiv.

Officiell statistik

Den officiella statistiken regleras genom lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken av vilka bland annat framgår att: officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning; den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig; och individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Det svenska systemet för officiell statistik är decentraliserat sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994.[397] Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för sektorsövergripande statistik och 29 sektorsansvariga myndigheter för den officiella statistiken inom sina områden.[398] Till detta kommer att SCB har ett råd för den officiella statistiken som består av representanter från de statistikansvariga myndigheterna och som har till uppgift att ge råd och stöd till SCB i samordningsrollen för den officiella statistiken. Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken är UKÄ ansvarig för insamling av statistik gällande högskoleväsendet, och SCB för forskning. Det statistiska underlag som UKÄ redovisar omfattar följande rubriker:

- Doktorander och examina i högskoleutbildning på forskarnivå.
- Ekonomisk statistik för universitet och högskolor.
- Forskning vid universitet och högskolor.

[394] SFS 2009:1593.

[395] Riksarkivets författningssamling (RA-FS) 1991:1, ändr. t.o.m. RA-FS 2022:4; RA-FS 1999:1, ändr. t.o.m. RA-FS 2002:1.

[396] RA 2023.

[397] Prop. 1993/94:100, bil. 8; bet. 1993/94:FiU15; rskr. 1993/94:269.

[398] SCB meddelar föreskrifter om den officiella statistiken, och en lista av dessa återfinns på myndighetens webbplats (SCB 2024a).

- Genomströmning och resultat i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Examen, Studenter, Universitet och högskola, Utbildning.
- Högskolenybörjare och doktorandnybörjare efter föräldrarnas utbildningsnivå.
- Internationell studentmobilitet i högskolan.
- Personal vid universitet och högskolor.
- Studenter och examina i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Svensk och utländsk bakgrund för studenter och doktorander på universitet och högskolor.
- Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Årsrapport för universitet och högskolor.[399]

SCB:s insamling av officiell statistik om forskningen innehåller följande rubriker:

- Forskning och utveckling i Sverige.
- Innovation i företagssektorn.
- Innovation i offentlig sektor.
- Statliga anslag till forskning och utveckling.[400]

Enligt förordningen ska uppgifter för den officiella statistiken samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt, står i proportion till användarnas behov, och är en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna. Det anges också att de statistikansvariga myndigheterna vid framställning av officiell statistik i så stor utsträckning som möjligt ska använda uppgifter ur befintliga register (4 §). Huruvida så är fallet ligger utanför denna kartläggning att utvärdera. Vi konstaterar dock att detta är i delar ytterligare en administrativ uppgift som åligger lärosätena. UKÄ har publicerat en begreppsmanual innehållande 201 grundläggande begrepp vid redovisning av officiell statistik inom högskolesektorn, vilket vittnar om att ett betydande underlag krävs för att fullgöra uppgiften.[401]

Andra regelverk och system

Genomgången av generell lagstiftning som träffar lärosätena i egenskap av förvaltningsmyndighet eller av annan anledning visar på omfattande regelverk som lärosätena har att efterfölja och administrera. Regelverken är dessutom ofta detaljerade vad gäller hur de olika författningarna och föreskrifterna ska efterföljas i lokala processer. Ändå gör denna rapport inte anspråk på att vara heltäckande, det finns mer. Vi har exempelvis inte gått igenom hela det ekonomiadministrativa regelverk som lärosätena har att förhålla sig till.[402] Inte heller arbetsrätten med dess spänning mellan, å ena sidan, de meritokratiska principer som förskrivs av högskoleförfattningarna (och Regeringsformen) och, å andra sidan, lagstiftningen om det

[399] SCB 2024b.

[400] Ibid.

[401] UKÄ 2016. Se även förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

[402] Se förordning (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem, förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förordning (2000:606) om myndigheters bokföring och förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.

allmänna anställningsskyddet har blivit föremål för vår analys.[403] Båda dessa områden har ju en framträdande roll i lärosätenas centrala förvaltningar (ekonomiavdelning och HR-avdelning/motsv.). Även viktiga områden som offentlig upphandling och lokalförsörjning har inte adresserats här.[404] Trots att rapporten således inte ger en fullständig bild av situationen torde slutsatsen av kartläggningen vara tydlig: en omfattande byråkratisering av lärosätena har ägt rum sedan den så kallade frihetsreformen 1993, utan denna utveckling härrör sig ur en eskalerande ambitionshöjning inom den generella lagstiftning som träffar lärosätena och införandet av olika politiska målsättningar i högskoleförfattningarna.

Slutsatser

Vår kartläggning ger ett unikt kunskapsunderlag angående de svenska lärosätenas faktiska ställning i förhållande till politik och förvaltning. Även om vi inte kan göra anspråk på att vår kartläggning av ökad kontroll och ökad byråkratisering är heltäckande, så menar vi att vi i denna rapport mer än någon annan tidigare ger en konkret bild av hur denna utveckling ser ut och även vilken politisk dynamik som har möjliggjort denna utveckling. Våra slutsatser kan alltså delas upp i två delar: å ena sidan ser vi en successiv avreglering av den akademiska verksamhetens organisation, genom olika decentraliserande reformer som suddar ut lärosätenas särart i myndighetsfloran; å andra sidan ser vi en ökad politisk styrning med målsättningar, pålagor och uppföljningar som kräver omfattande administrativt arbete. Det rör sig om två olika styrningsambitioner som dock, menar vi, går hand i hand och förstärker varandra.

Inledningsvis visar vi att flera, i förhållande till lärosätena, decentraliserande reformer har genomförts vad gäller den akademiska organisationen, till exempel avregleringen av fakulteter och fakultetsnämnder. Dessa avregleringar har i den politiska retoriken presenterats som frihets- eller autonomireformer. Den frihet som reformerna har inneburit är dock endast en frihet från viss form av lagstiftning, inte frihet från politisk styrning. En paradoxal konsekvens av denna begränsade syn på frihet är således att lärosätenas särart i myndighetsfloran har tunnats ut i och med att särdragen för den akademiska verksamheten avlägsnats. De statliga lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter; vi ser detta som en myndighetifieringsprocess.[405] Detta avspeglas både i olika regeringars benägenhet att i högskolelagens första kapitel tillföra alla tänkbara politiska målsättningar och i att de statliga lärosätena utan urskiljning träffas av de förvaltningspolitiska idéer som är i svang under undersökningsperioden.

Kartläggningen av högskolornas regleringsbrev från mål- och resultatstyrningens införande till idag visar emellertid att det inte är återrapporteringskraven i dessa som bidrar till de administrativa bördor som är föremål för dagens diskussion. Tvärtom visar vår undersökning av återrapporteringskrav i både lärosätenas gemensamma och individuella regleringsbrev att dessa krav hade sin absoluta topp under 00-talet, men att 2009 års reform drastiskt minskade antalet av dessa. En intressant observation är dock att även uppdragen i regleringsbreven har en relativt ihållande topp under 00-talet för att sedan under en period helt försvinna ur det

[403] Se lag (1982:80) om anställningsskydd. Som exempelvis innehåller regler om automatisk omvandling av tidsbegränsad anställning till tillsvidareanställning efter en viss tid, omplacering och företrädesrätt till återanställning.

[404] För offentlig upphandling, se lagen (2016:1145) om offentlig upphandling; för lokalfrågor, se förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. och förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

[405] Jfr Ahlbäck Öberg 2023 som visar hur de statliga lärosätena utan principdiskussion tillåts glida in i ett lydnadsförhållande under statsmakterna.

gemensamma regleringsbrevet i samband med reformen 2009. Vi kan emellertid visa att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrapporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen 2009. Här ska också påpekas att antalet återrapporteringskrav och uppdrag i SLU:s regleringsbrev genomgående ligger påfallande högt i jämförelse med övriga statliga lärosäten, inte minst vad gäller uppdragsdelen. Vi konstaterar att det faktum att SLU som enda statligt lärosäte inte ligger under Utbildningsdepartementet resulterar i betydligt fler krav från den politiska ledningen.[406]

Vår undersökning visar att UKÄ:s regleringsbrev har stor betydelse vad gäller genererandet av administrativt arbete lokalt på lärosätena. UKÄ är den sektorsmyndighet vars verksamhet belastar lärosätena tyngst med krav på informationsinhämtning, med mera. På senare år handlar det om den stora volym uppdrag som återfinns i UKÄ:s regleringsbrev och för vars fullgörande UKÄ är beroende av att hämta information direkt från lärosätena. Vi konstaterar också att till detta kommer att uppdragen som tillställs UKÄ de senaste åren också kräver mer av lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV fick att hantera under 00-talet. Regeringsuppdragens antal till UKÄ är så omfattande att vi menar att regeringen snarare borde ha överlåtit en del av dessa uppdrag till en statlig utredning. Dessa uppdrag tillkommer alltså utöver det reguljära tillsyns- och granskningsarbete som åligger UKÄ enligt dess instruktion.[407]

Det är alltså inte regleringsbreven som riktar sig mot lärosätena gemensamt eller individuellt som utgör problemet vad gäller genererandet av administration. Vår undersökning visar att det är lagstiftningen kopplad till olika politiska målsättningar som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda. Den målträngsel som vi har presenterat vittnar om en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera, eftersom alla de presenterade politiska målsättningarna ska prioriteras samtidigt.[408] Vidare har avregleringen av den akademiska verksamhetens organisation gjort de statliga lärosätena vidöppna för allehanda politisk styrning. Även om en del av denna reglering i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år. Under rubriker som systematiskt arbetsmiljöarbete, likavillkorsarbete – aktiva åtgärder, systematiskt miljöledningsarbete, systematiskt dataskyddsarbete, systematiskt informationssäkerhetsarbete, säkerhetsskyddsanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser döljer sig vittgående krav på inrättandet av omfattande processer, avfattande av policys och handlingsplaner, och återkommande uppföljning av såväl processer som dokumentation. Inte sällan innebär detta också att särskilda administrativa funktioner måste inrättas lokalt på lärosätet för att möta dessa externa krav. På liknande sätt läggs politiska målsättningar om samverkan, nyttiggörande, internationalisering, hållbar utveckling, breddad rekrytering och så vidare i lager på lager i högskoleförfattningarna, ofta med efterföljande krav på handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering.

Ytterligare lagstiftning som bidrar till byråkratiseringen av lärosätenas verksamhet är det som följer av lagstiftningen om internrevision, intern styrning och kontroll, arkivbildning och arkivvård, officiell statistik. En del av denna lagstiftning – vars träffyta är majoriteten av statliga myndigheter – är dessutom illa avpassad för den verksamhet som universitet och högskolor har som uppdrag att bedriva.

---

[406] SLU ligger, i olika perioder, under Jordbruksdepartementet, Landsbygdsdepartementet, Näringsdepartementet respektive Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

[407] Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

[408] Jfr Tarschys 2006.

Ytterst sällan åtföljs de stegrade ambitionerna av tillförda resurser. De nya eller ”förtydligade” uppgifterna ska istället i nästan samtliga fall utföras inom befintliga ekonomiska ramar. Visserligen skulle detta kunna tänkas vägas upp av mer generella satsningar på högre utbildning och forskning; framförallt vittnar det dock om ett systematiskt underskattande – från statsmakternas sida – av tyngden hos de administrativa bördor som åläggs lärosätena.[409] Vi menar att det är anmärkningsvärt att fler och fler byråkratidrivande regelverk införs utan att man vid något tillfälle diskuterar hur detta – enskilt och sammantaget – kommer att påverka lärosätenas möjligheter att bedriva kärnverksamheten.

Forskning om offentlig verksamhet har redan tidigare visat att decentraliserande reformer som varit trend under NPM ofta åtföljs av behov av central styrning och kontroll. Delegerade mandat som möjliggör en hög grad av (operativ) självständighet kombineras inte sällan med restriktioner i form av detaljerade och ofta omfattande krav på olika sorters resultatinformation.[410] Till detta kommer andra myndigheter som har ansvar för att lagstiftningen efterlevs i sin uttolkning av regelverkets innehåll ofta bidrar till att ambitionsnivån skärps ytterligare. Det kan till exempel handla om hur ofta som olika delar av arbetsmiljöarbetet (t.ex. medarbetarundersökningar eller -samtal) ska genomföras, eller med vilken regelbundenhet de aktiva åtgärderna för samtliga diskrimineringsgrunder ska vidtas. Dessa tillsynsmyndigheter sätter, av uppenbara skäl, också sina egna frågor i främsta rummet och uppfattar inte den administrativa trängsel – och därmed kostnad – som uppstår lokalt. Ribban läggs högt och ambitionen är att arbetet inom det egna policyområdet ska nå upp till högsta nivå – tillräckligt bra räcker inte.

Vidare har tidigare forskning varnat för att inrikta tillsyns- eller granskningsarbetet på om rätt dokumentation (t.ex. handlingsplaner eller policyer) föreligger på det aktuella området, snarare än att vidta en regelrätt kvalitativ utvärdering av det specifika arbetets konkreta innehåll.[411] Tillitsdelegationen har i sitt delbetänkande *En lärande tillsyn* observerat att många myndigheter gärna följer lagens bokstav snarare än dess mening och konstaterar att byråkratisering och juridifiering av vården, skolan och omsorgen medför en utbredd rädsla hos medarbetare att göra formella fel.[412] Detta är en analys som inom högskoleområdet väl stämmer överens med exempelvis de problem som uppdagats efter införandet och skärpningen av etikprövningslagstiftningen med tillhörande tillsyn, vilken nu – efter massiva protester från forskarsamhället – är föremål för översyn.

I flera av de författningar som vi redovisat föreskrivs att det systematiska arbetet ska ingå i ett ledningssystem. Ett ledningssystem beskriver hur en organisation styr sin verksamhet, och det är tänkt att fungera som ett verktyg för högsta ledningen att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda rutiner och som ett stöd för medarbetarna i deras dagliga arbete.[413] Förutom ledningssystem för att säkerställa verksamhetsstyrningen föreskrivs i vår genomgång bland annat ledningssystem för arbetsmiljö-, miljölednings- och informationssäkerhetsarbetet. Innebörden av detta är att lagstiftaren inte bara föreskriver *att* lärosätena ska ägna sig åt detta, utan också exakt *hur* det ska gå till. Förutom att det ökar detaljeringsgraden i den politiska

[409] Vi är medvetna om att resurserna till högskolan totalt sett ökat under undersökningsperioden, och att man utifrån detta skulle kunna hävda att den befintliga ekonomiska ramen är tillräcklig. Men vi menar ändå att avsaknaden av ordentlig analys av vad pålagorna faktiskt innebär i termer av administrativt merarbete är besvärande.

[410] Hood & Peters 2004; Torsteinsen 2012; Hall 2012.

[411] Se t.ex. Pollitt m.fl. 1999; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Alvesson & Svenningsson 2020.

[412] SOU 2018:48.

[413] SIS 2024.

styrningen så ser vi inte hur alla uppgifter på ett rimligt sätt kan integreras i det ledningssystem som en lärosätesledning har att hantera. Ju fler centrala politiska målsättningar som återkommande ska bevakas, desto mindre tid att ägna sig åt den primära uppgiften – förutsättningarna för forskning och undervisning.

Många av våra slutsatser rör de statliga lärosätena. Men som genomgången av statens ökad kontroll av högskoleväsendet visat drabbas även enskilda utbildningssamordnare. Många av de politiska målsättningar som behandlats ovan drabbar även enskilda utbildningssamordnare, eftersom även de ska följa det som föreskrivs för utbildning i högskolelagens första kapitel. Mer uppseendeväckande är dock regeringens styrning av stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping: de kortsiktiga avtal som regeringen ingår med stiftelsehögskolorna följer nära de generella trenderna i regleringsbreven. Skillnaden i associationsform mellan statliga lärosäten och enskilda utbildningssamordnare är således i sig inte någon garanti för en skillnad i frihetsgrad, utan frågan är i slutändan avhängig statsmakternas förmåga att lägga band på viljan att styra.

Vi vill understryka att även om vår kartläggning av hur generell lagstiftning träffar lärosätena är ovanlig i sin konkretion, så gör vi inte anspråk på att vara uttömmande. Hade vi inkluderat ekonomiadministrativa eller arbetsrättsliga regler hade dock bilden inte blivit mindre uppseendeväckande, utan snarare tvärtom. Poängen med rapporten har varit att göra den administrativa bördan och byråkratiseringen synlig. Inledningsvis konstaterade vi att tidigare forskning visat att administratörerna vid svenska lärosäten i huvudsak håller jämna steg med tillväxten av lärare och forskare över tid (2001–2018). Agevall och Olofsson ser en betydande och kvalitativt avgörande förändring inom kategorin administrativ personal vid universitet och högskolor. Författarna visar att nya administrativa avdelningar och enheter med inriktning mot styrning, kontroll och utvärdering har byggts ut inom alla lärosäten. Vi kompletterar den bilden genom att visa vad det är för typ av uppgifter som dessa nya administratörer har att arbeta med och att det handlar om att i ökad utsträckning svara upp mot de externt satta krav som följer av det vi har redovisat. Lärosätenas administration har tvingats vända sin uppmärksamhet och sitt arbete mot externa aktörer, och därmed har själva arbetet som stödfunktion i förhållande till kärnverksamheten urholkats. Detta är inte en hållbar utveckling. Samtidigt är lärosätena själva inte oskyldiga till byråkratiseringstendenserna. Lokalt anställs särskilda handläggare och experter för att hantera alla de politiska mål och krav som kommer av regelverket. Hur det driver den interna byråkratiseringen är något som kommer att undersökas i projektets andra delrapport.

Källförteckning

Författningar och föreskrifter

AFS 2001:1, Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna, ikraftträdande 1 juli 2001.

ESVFA 2022:9, Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om internrevision, ikraftträdande 1 januari 2023.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet).

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

MDFFS 2019:2, Myndigheten för digital förvaltnings föreskrifter om tillgänglighet till digital offentlig service, ikraftträdande 1 juni 2019.

MSBFS 2020:6, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter, ikraftträdande 1 oktober 2020.

PMFS 2022:1, Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd, i Polismyndighetens författningssamling, ikraftträdande 1 mars 2022.

RA-FS 1991:1 med ändr. t.o.m. RA-FS 2022:4, Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, ikraftträdande 1 juli 1991.

RA-FS 1999:1 med ändr. t.o.m. RA-FS 2002:1, Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet, ikraftträdande 1 januari 2000.

SFS 1974:152, Kungörelse om beslutad ny regeringsform, ikraftträdande 1 januari 1975.

SFS 1975:1385, Aktiebolagslag, upphävd 1 januari 2006.

SFS 1977:218, Högskolelag, upphävd 1 juli 1993.

SFS 1977:263, Högskoleförordning, upphävd 1 juli 1993.

SFS 1977:1160, Arbetsmiljölag, ikraftträdande 1 juli 1978.

SFS 1977:1166, Arbetsmiljöförordning, ikraftträdande 1 juli 1978.

SFS 1980:100, Sekretesslag, upphävd 30 juni 2009.

SFS 1982:80, Lag om anställningsskydd, ikraftträdande 1 april 1982.

SFS 1984:281, Förordning om statsbidrag till hälsovård för högskolestuderande, upphävd 1 juli 1992.

SFS 1987:1100, Verksförordning, upphävd 1 juli 1996.

SFS 1990:782, Arkivlagen, ikraftträdande 1 juli 1991.

SFS 1991:433, Jämställdhetslag, upphävd 1 januari 2009.

SFS 1991:446, Arkivförordning, ikraftträdande 1 juli 1991.

SFS 1992:1434, Högskolelag, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:100, Högskoleförordning, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:221, Förordning för Sveriges lantbruksuniversitet, ikraftträdande 1 maj 1993.

SFS 1993:527, Förordning om förvaltning av statliga fastigheter, m.m., ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:528, Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:792, Lag om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:1153, Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, ikraftträdande 1 december 1993.

SFS 1994:1220, Stiftelselag, ikraftträdande 1 januari 1996.

SFS 1994:1261, Förordning om statliga myndigheters redovisningssystem, ikraftträdande 1 november 1994.

SFS 1995:337, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 maj 1995.

SFS 1995:686, Förordning om intern revision vid statliga myndigheter m.fl., upphävd 1 januari 2007.

SFS 1995:817, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande1 juli 1995

SFS 1995:944, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juli 1995.

SFS 1996:568, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juli 1996.

SFS 1996:1207, Lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220), ikraftträdande 1 januari 1997.

SFS 1996:1392, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 1997

SFS 1996:1476, Förordning med instruktion för Försvarshögskolan, upphävd 1 januari 2008.

SFS 1997:797, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 1998.

SFS 1997:958, Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), ikraftträdande 1 januari 1998.

SFS 1997:1123, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 1998.

SFS 1997:1330, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 1999.

SFS 1998:1003, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100) , ikraftträdande 1 september 1998.

SFS 1998:1832, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 april 1999.

SFS 2000:260, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2000.

SFS 2000:261, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juni 2000.

SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2000:606, Förordning om myndigheters bokföring, ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:651, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 september 2000.

SFS 2000:830, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2001.

SFS 2000:1057, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1064, Lag om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1217, Förordning om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1370, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1371, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2001:99, Lag om den officiella statistiken, ikraftträdande 1 april 2001.

SFS 2001:100, Förordning om den officiella statistiken, ikraftträdande 1 april 2001.

SFS 2001:1263, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2002.

SFS 2001:1286, Lag om likabehandling av studenter i högskolan, upphävd 1 januari 2009.

SFS 2001:1288, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 mars 2002.

SFS 2001:1289, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 mars 2002.

SFS 2002:558, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juni 2002.

SFS 2002:761, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2003 respektive 1 juli 2003.

SFS 2003:460, Lag om etikprövning av forskning som avser människor, ikraftträdande 1 januari 2004.

SFS 2003:616, Förordning med instruktion för regionala etikprövningsnämnder, ikraftträdande 1 januari 2004.

SFS 2004:289, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2005.

SFS 2005:1208, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 februari 2006.

SFS 2006:173, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2007.

SFS 2006:942, Förordning om krisberedskap och höjd beredskap, ikraftträdande, 1 september 2006.

SFS 2006:1053, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 september 2006.

SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, ikraftträdande 1 januari 2007.

SFS 2007:141, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 25 april 2007.

SFS 2007:151, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 25 april 2007.

SFS 2007:515, Myndighetsförordning, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:603, Förordning om intern styrning och kontroll (FISK), ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:1068, Förordning med instruktion för Centrala etikprövningsnämnden, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:1069, Förordning med instruktion för regionala etikprövningsnämnden, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:1164, Förordning för Försvarshögskolan, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2008:192, Lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, ikraftträdande 1 juni 2008

SFS 2008:567, Diskrimineringslag, ikraftträdande 1 januari 2009.

SFS 2008:575, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2009.

SFS 2008:576, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

SFS 2009:45, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2009.

SFS 2009:400, offentlighets- och sekretesslag, ikraftträdande 30 juni 2009.

SFS 2009:695, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:696, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:764, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 oktober 2010.

SFS 2009:770, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juli 2010.

SFS 2009:907, Förordning om miljöledning i statliga myndigheter, ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:1068, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:1069, Förordning om ändring i förordningen (2007:1068) med instruktion för Centrala etikprövningsnämnden, ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:1593, Förordning med instruktion för Riksarkivet, ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2010:298, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2010.

SFS 2010:543, Förordning om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, ikraftträdande1 juli 2010.

SFS 2010:544, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juli 2010.

SFS 2010:701, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2011.

SFS 2010:702, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 januari 2011.

SFS 2010:1064, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2011.

SFS 2011:231, Förordning om underlag för årsredovisning för staten, ikraftträdande 1 april 2011.

SFS 2012:490, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2013.

SFS 2012:584, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 15 oktober 2012.

SFS 2012:810, Förordning med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

SFS 2012:910, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 februari 2013.

SFS 2013:525, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 23 juli 2013.

SFS 2014:80, Förordning om ändring i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

SFS 2016:745, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 augusti 2016.

SFS 2016:828, Lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567), ikraftträdande 1 januari 2017.

SFS 2016:1145, Lag om offentlig upphandling, ikraftträdande 1 januari 2017.

SFS 2017:947, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2018.

SFS 2018:147, Lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, ikraftträdande 1 januari 2019.

SFS 2018:218, Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, ikraftträdande 25 maj 2018.

SFS 2018:585, Säkerhetsskyddslag, ikraftträdande 1 april 2019.

SFS 2018:1131, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 september 2018.

SFS 2018:1192, Djurskyddslag, ikraftträdande 1 april 2019.

SFS 2018:1351, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 augusti 2018.

SFS 2018:1937, Lag om tillgänglighet till digital offentlig service, ikraftträdande 1 januari 2019.

SFS 2018:1938, Förordningen om tillgänglighet till digital offentlig service, ikraftträdande 1 januari 2019.

SFS 2019:504, Lag om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning, ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:505, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:1144, Lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:1151, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:1152, Förordning med instruktion för Nämnden för prövning av oredlighet i forskning, ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2020:762, Förordning om ändring i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, ikraftträdande 14 september 2020.

SFS 2021:317, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2021.

SFS 2021:955, Säkerhetsskyddsförordning, ikraftträdande 1 december 2021.

SFS 2022:524 Förordning om statliga myndigheters beredskap, ikraftträdande 1 januari 2022.

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande 1993/94:15, *Statistikfrågor*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:29, *om ledningen av den statliga förvaltningen*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:42, *Förvaltningsmyndigheternas ledning*.

Proposition 1948:219, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av avtal rörande Stockholms och Göteborgs högskolors framtida ställning m.m.*

Proposition 1954:99, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av avtal rörande handelshögskolans i Stockholm fortsatta verksamhet och finansiering, m.m.*

Proposition 1978/79:15, *om statsbidrag till Handelshögskolan i Stockholm.*

Proposition 1986/87:99, om ledning av den statliga förvaltningen.

Proposition 1991/92:100, *med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93*.

Proposition 1992/93:1, *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.

Proposition 1992/93:169, *om högre utbildning för ökad kompetens*.

Proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg*.

Proposition 1992/93:231, *om högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet*.

Proposition 1993/94:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95*.

Proposition 1993/94:185, Förvaltningsmyndigheternas ledning.

Proposition 1994/95:96, *Garanterat studentinflytande genom bibehållet kårobligatorium*.

Proposition 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*.

Proposition 1994/95:164, *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet*.

Proposition 1996/97:1, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, m.m.*

Proposition 1996/97:5, *Forskning och samhälle*.

Proposition 1996/97:22, *Statliga stiftelser*.

Proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*.

Proposition 1996/97:142, *Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser*.

Proposition 1999/2000:5, *Personskadeskydd för studenter*, Utbildningsdepartementet.

Proposition 1999/2000:28, *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan*.

Proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*.

Proposition 2000/01:3, *Forskning och förnyelse*.

Proposition 2000/01:9, *Exportkontroll m.m. av produkter med dubbla användningsområden*.

Proposition 2001/02:15, *Den öppna högskolan*.

Proposition 2001/02:27, *Likabehandling av studenter i högskolan.*

Proposition 2002/03:50, *Etikprövning av forskning.*

Proposition 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*.

Proposition 2006/07:43, *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses*.

Proposition 2007/08:44, *Vissa etikprövningsfrågor m.m.*

Proposition 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering*.

Proposition 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition*.

Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.

Proposition 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*.

Proposition 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet*.

Proposition 2008/09:154, *Frihet och inflytande – kårobligatoriets avskaffande*.

Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:65, *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.*

Proposition 2009/10:139, *Fokus på kunskap - kvalitet i den högre utbildningen.*

Proposition 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2011/12:133, *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m*.

Proposition 2012/13:30, *Forskning och innovation*.

Proposition 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.

Proposition 2017/18:89, *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*.

Proposition 2017/18:204, *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande*.

Proposition 2018/19:58, *Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i Forskning.*

Proposition 2018/19:165, *Etikprövning av forskning – tydligare regler och skärpta straff.*

Proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020.*

Proposition 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*.

Proposition 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Proposition 2021/22:209, *Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden*.

Proposition 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.

Regeringens lagrådsremiss, ”Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden”, 2022-02-24.

Regeringens skrivelse 2015/16:76, *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:14, *Grundläggande högskoleutbildning m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:3, *Ny högskolelag m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:15, *Forskning*.

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:14, *Grundläggande högskoleutbildning.*

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:5, *Kårobligatoriet*.

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:18, *Jämställdhet*.

Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000:12, *Studentinflytande och kvalitetsutveckling m.m. i högskolan*.

Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:1, *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:20, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen*

Utbildningsutskottets betänkande 2015/16:9, *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2016/17:12, *Kunskap i samverkan - för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*

Utbildningsutskottets betänkande 2019/20:1, *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2019/20:4, *Etikprövning av forskning – tydligare regler och skärpta straff.*

Övrigt källmaterial

AV (2022a). *Projektrapport organisatorisk och social arbetsmiljö 2018–2022*, 2022-12-19, dnr 2017/060396. Arbetsmiljöverket.

AV (2022b). *Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM*, www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbeta-med-arbetsmiljon/systematiskt-arbetsmiljoarbete-sam/ [2024-01-04]. Arbetsmiljöverket.

CTH (1994a). ”Långsiktigt ramavtal mellan svenska staten och Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola aktiebolag om utbildning och forskning”, bilaga 3 till Ramavtal om ombildning av Chalmers tekniska högskola, dnr C18-94. Chalmers tekniska högskola.

CTH (1994b). ”Avtal mellan svenska staten och Chalmers tekniska högskola aktiebolag om utbildnings- och forskningsuppdrag för perioden 1994/95 – 1995/96”, bilaga 3:1 till Ramavtal om ombildning av Chalmers tekniska högskola, dnr C18-94. Chalmers tekniska högskola.

CTH (2003). ”Avtal mellan staten och Chalmers tekniska högskola Aktiebolag om utbildnings- och forskningsuppdrag för perioden 2003–2005”, dnr C2003/609. Chalmers tekniska högskola.

CTH (2013), ”Avtal för 2013 om utbildnings- och forskningsuppdrag”, dnr C2013-1623. Chalmers tekniska högskola.

CTH (2023), ”Avtal för 2023 om utbildnings- och forskningsuppdrag”, dnr C2023-1420. Chalmers tekniska högskola.

Direktiv 1997:68, *Forskningsetik*.

DO (2022). *Undersök, åtgärda och utbilda – En analys av universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter*, rapport 2022:5. Diskrimineringsombudsmannen.

Ds 1992:1, *Fria universitet och högskolor*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Ds 2006:15, *Intern styrning och kontroll i staten: förslag till ett gemensamt ramverk*. Stockholm: Fritzes.

Ds 2017:60, *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet*. Stockholm: Elanders.

EFS (1993). ”Avtal upprättat mellan företrädare för staten och Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen rörande Johannelunds Teologiska institut”, bilaga till regeringsbeslut 3, 14 oktober 1993. Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen.

ESV (2022). *Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen*, www.esv.se/rapportering/internrevision-intern-styrning-och-kontroll/internrevisionsmyndigheter/ [2024-01-15].

ESV (2023a). *Intern styrning och kontroll i internrevisionsmyndigheternas årsredovisningar – Förslag till regeländringar*, rapport 2023:23. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

ESV (2023b). *Det finns olika anledningar till att myndigheter får internrevision*, forum.esv.se/styrning/internrevision/den-statliga-internrevisionen/olika-anledningar-till-internrevision/ [2024-01-15]. Ekonomistyrningsverket.

ESV (2023c). ”Årlig rapportering av internrevision och intern styrning och kontroll”, 2023-11-13, dnr 2023-06243. Ekonomistyrningsverket.

ESV (2023d). *Integrerad intern styrning och kontroll med verksamhetsstyrning,* forum.esv.se/styrning/intern-styrning-och-kontroll/sakerstalla-intern-styrning-och-kontroll/integrerad-med-verksamhetsstyrningen/ [2024-01-15].

ESV (2024). *Myndighetsledningens interna styrning och kontroll*, forum.esv.se/styrning/intern-styrning-och-kontroll [2024-01-15].

HHS (1993). ”Avtal upprättat mellan företrädare för staten, Handelshögskoleföreningen i Stockholm och Handelshögskolan i Stockholm”, dnr 50/10-93. Handelshögskolan i Stockholm.

HHS (2009). ”Avtal om förhållandet mellan staten och Handelshögskolan i Stockholm”, dnr 31/274-09. Handelshögskolan i Stockholm.

HJ (1994a). ”Långsiktigt ramavtal mellan svenska staten och Stiftelsen Högskolan i Jönköping om utbildning och forskning”, bilaga 3 till Ramavtal om ombildning av Högskolan i Jönköping, dnr HJ 2014/1127-811.

HJ (1994b). ”Avtal mellan svenska staten och Stiftelsen Högskolan i Jönköping om utbildnings- och forskningsuppdrag för perioden 1994/95 – 1995/96”, bilaga 3 till Ramavtal om ombildning av Högskolan i Jönköping, dnr HJ 2014/1127-811.

HSV (1999). *Högskolans ansvar för studenthälsovården: tillsynsrapport*, rapport 1999:6 R. Stockholm: Högskoleverket.

HSV (2012), *Rekryteringsmål för kvinnliga professorer – ett regeringsuppdrag anno 2012*, rapport 2012:13 R. Stockholm: Högskoleverket.

ID (2020). *Allt du behöver veta om DOS-lagen*, https://idkommunikation.com/nyheter/allt-du-behover-veta-om-dos-lagen/ [2024-02-07]

IMY (2024). ”Ansvarsskyldighet – en av GDPR:s grundläggande principer”, https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vanliga-fragor/ansvarsskyldighet---en-av-gdprs-grundlaggande-principer/ [2024-01-10]. Integritetsskyddsmyndigheten.

Jämställdhetsmyndigheten (2023), ”Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JIM)”, delredovisning (3:5) av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter 2020–2025, rapport 2023:08. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten.

Kommissionens rekommendation (EU) 2021/1700 av den 15 september 2021 om interna efterlevnadsprogram för kontroll av forskning om produkter med dubbla användningsområden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 om

upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

Lunds universitet (2021), ”Lunds universitets exportkontrollprogram – efterlevnadsprogram för produkter med dubbla användningsområden”, fastställt av rektor 2021-10-21, dnr STYR 2020/2073.

MSB (2024). *Metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete*, https://www.informationssakerhet.se/metodstodet/ [2024-01-05]. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

NV (2017). *Vägledning för miljöledning i staten*, rapport 6768. Stockholm: Naturvårdsverket.

NV (2020). ”En översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter – Redovisning av ett regeringsuppdrag”, skrivelse till regeringen 2020-10-23, ärendenr NV-02142-20. Naturvårdsverket.

NV (2023). *Miljöledning*, https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoledning/ [2024-01-10].

RA (2023) ”Långsiktig plan över inspektioner av myndigheter och andra organ som står under Riksarkivets tillsyn”, dnr RA-KS 2022/02125. Riksarkivet.

Regeringens pressmeddelande 2022-05-18, *Stärkt beredskap för kris och krig*, https://web.archive.org/web/20220518122119/https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/ [2024-01-10]. Regeringskansliet.

Regeringsbeslut 1993 (odaterat). ”Regleringsbrev för budgetåret 1993/94, Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.”, Statsliggaren VIII U.

Regeringsbeslut 1994 (odaterat). ”Regleringsbrev för budgetåret 1994/95, Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.”, Statsliggaren VIII U.

Regeringsbeslut 1994-05-26a, ”Stiftelsen Chalmers tekniska högskola”, bilaga till regeringsbeslut 30, dnr U94/1876/UH.

Regeringsbeslut 1994-05-26b, ”Stiftelsen högskolan i Jönköping”, bilaga till regeringsbeslut 31, dnr U94/1876/UH.

Regeringsbeslut 1995 (odaterat). ”Regleringsbrev för budgetåret 1995/96, Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.”, Statsliggaren VIII U.

Regeringsbeslut 1996-12-19, ”Regleringsbrev för budgetåret 1997 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut 25.

Regeringsbeslut 1997-01-07a, ”Ändring i stadgarna för Stiftelsen Chalmers tekniska högskola”, bilaga till regeringsbeslut 1, dnr U96/3991/F.

Regeringsbeslut 1997-01-07b, ”Ändring i stadgarna för Stiftelsen Högskolan i Jönköping”, bilaga till regeringsbeslut 2, dnr U96/3991/F.

Regeringsbeslut 1999-12-16, ”Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut 15, utgiftsområde 16, verksamhetsområde B.

Regeringsbeslut 2001-12-20, ”Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut 26, dnr U2001/4728/DK.

Regeringsbeslut 2002-12-19, ”Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut 55, dnr U2002/4735/DK (delvis).

Regeringsbeslut 2003-12-18, ”Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut 20, dnr U2003/4789/DK (slutligt).

Regeringsbeslut 2004-12-16, ”Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut 8, dnr U2004/5173/DK (delvis).

Regeringsbeslut 2005-12-15, ”Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut 1:77, dnr U2005/7344, 8061, 8334, 8863/UH, U2005/6237/UH (delvis), U2005/8962/BIA (slutlig).

Regeringsbeslut 2006-12-21, ”Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut I:54, dnr U2006/9555/UH (slutligt).

Regeringsbeslut 2007-12-13, ”Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor m.m.”, regeringsbeslut II:13, dnr U2003/3260/UH, U2007/2692, 6451, 6665, 7556, 7676/UH, U2007/3271/UH (slutligt).

Regeringsbeslut 2011-02-17a, ”Avtal om ändring av det långsiktiga ramavtalet mellan svenska staten och Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola Aktiebolag”, bilaga till regeringsbeslut I:4, dnr U2011/936/UH.

Regeringsbeslut 2011-02-17b, ”Avtal om ändring av det långsiktiga ramavtalet mellan svenska staten och Stiftelsen Högskolan i Jönköping”, bilaga till regeringsbeslut I:5, dnr U2011/936/UH.

Regeringsbeslut, 2013-12-12, ”Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Stockholms universitet”, regeringsbeslut I:15, dnr U2013/4248/UH (delvis), U2013/6150/UH, U2013/6543/UH (delvis), U2013/7503/UH, U2013/7484/SAM (delvis).

Regeringsbeslut, 2014-12-22, ”Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor”, regeringsbeslut III:38, dnr U2014/7521/SAM (delvis), U2014/6564, 6579, 6852, 7586/UH.

Regeringsbeslut, 2015-12-18, ”Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut III:4, dnr U2015/01913, 05184/UH, U2015/04976/UH (delvis), U2015/05895/SAM (delvis), U2015/05953/UH.

Regeringsbeslut, 2016-12-20, ”Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut III:4, 2016-12-20, dnr U2016/01219, 02223/UH, 2016/05494/BS (delvis), U2016/05633/UH.

Regeringsbeslut, 2017-12-20, ”Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut III:3, dnr U2016/01219, 02223/UH, U2016/05494/BS (delvis), U2016/05633/UH.

Regeringsbeslut, 2018-12-18, ”Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut III:3, dnr U2017/05023/BS (delvis), U2017/05052/UH.

Regeringsbeslut 2019-12-19, ”Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut II:7, dnr U2019/00809/UH, U2019/04337/BS (delvis), U2019/04388/UH.

Regeringsbeslut, 2020-02-13, ”Uppdrag att genomföra en översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter”, regeringsbeslut 6, dnr M2020/00238/Nm.

Regeringsbeslut. 2020-04-30, ”Riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag”, regeringsbeslut II:6, dnr U2020/02772/UH.

Regeringsbeslut, 2020-08-13, ”Uppdrag att ta fram fler högskoleprov i syfte att kunna genomföra fler provtillfällen och därigenom minska risken för smittspridning”, regeringsbeslut II:3, dnr U2020/04313/UH.

Regeringsbeslut 2020-12-17a, ”Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut II:7, dnr U2020/02952, U2020/06608 (delvis), U2020/06631.

Regeringsbeslut 2020-12-17b, ”Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning”, regeringsbeslut II:47, dnr U2019/03703, U2020/00396, U2020/00684 m.fl.

Regeringsbeslut 2021-12-09, ”Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet”, regeringsbeslut I:18, dnr U2021/04624 (delvis), U2021/04786.

Regeringsbeslut 2021-12-16, ”Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut I:12, dnr U2021/04851 (delvis), U2021/04891.

Regeringsbeslut 2021-12-22, ”Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Vetenskapsrådet”, regeringsbeslut I:56, dnr U2022/03906 (delvis), U2022/04061.

Regeringsbeslut 2022-06-30, ”Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Universitets- och högskolerådet”, regeringsbeslut I:12, dnr U2022/02474 (delvis), U2022/02554.

Regeringsbeslut 2022-12-22, ”Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut I:9, dnr U2022/02763, U2022/02805, U2022/02810 m.fl.

Regeringsbeslut, 2023-01-19, ”Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitetskanslersämbetet (ändringsbeslut)”, regeringsbeslut I:8, dnr U2023/00137.

Regeringsbeslut 2023-11-09, ”Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitets- och högskolerådet”, regeringsbeslut I:2, dnr U2023/02347 (delvis), U2023/02464, U2023/03168.

Regeringsbeslut 2023-12-20a, ”Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor”, regeringsbeslut I:6, dnr U2023/03645 (delvis), U2023/03658.

Regeringsbeslut 2023-12-20b, ”Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitetskanslersämbetet”, regeringsbeslut I:2, dnr U2022/02890, U2023/02022, U2023/03645 (delvis) m.fl.

Regeringsbeslut 2023-12-20c,” Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitets- och högskolerådet”, regeringsbeslut l:3, dnr U2023/02347, U2023/02769, U2023/03645 (delvis) m.fl.

Regeringsbeslut 2023-12-20d, ”Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 2:63 och 2:65 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning”, regeringsbeslut I:45, dnr U2023/03042 U2023/03043 U2023/03645 (delvis) m.fl.

Regeringskansliet (2024), *Regeringsuppdrag*, https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/ [2024-01-02].

RiR (2017). *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*, rapport RiR 2017:5. Stockholm: Riksrevisionen.

RiR (2018). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllels*e. RiR 2018:35, Stockholm.

RiR (2021). *Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*, RiR 2021:3, Stockholm.

RiR (2023). *Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata*, RiR 2023:20, Stockholm

SCB (2024a). *Föreskrifter och allmänna råd*, www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/regelverk-och-policyer/foreskrifter [2024-01-15].

SCB (2024a). *Utbildning och forskning*, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning [2024-01-15].

SIS (2024). *Ledningssystem*, www.sis.se/standarder/verksamhetsutveckling/ledningssystem/, [2024-01-18].

SOU 1994:47, *Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer*, betänkande av Kommittén för avvecklingen av kårobligatoriet (KAK). Stockholm: Fritzes.

SOU 1996:21, *Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform*, slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT -93). Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*, slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:4, *God sed i forskningen*, slutbetänkande av Kommittén om forskningsetik. Stockholm: Fakta info direkt.

SOU 2000:47, *Mångfald i högskolan: reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan*, slutbetänkande av Utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan. Stockholm: Elanders.

SOU 2003:93, *Internrevision i staten – förslag till en förstärkt internrevision*, betänkande av Internrevisionsutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:75, *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styrutredningen. Stockholm: Edita.

SOU 2008:11, *Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas*, betänkande av Obligatorieutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering. Stockholm: Elanders.

SOU 2016:29, *Trygghet och attraktivitet– en forskarkarriär för framtiden*, betänkande av Forskarkarriärutredningen. Stockholm: Elanders.

SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, betänkande av Dataskyddsutredningen. Stockholm: Elanders.

SOU 2017:104, *Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård*, betänkande av Utredningen om översyn av etikprövningen. Stockholm: Elanders.

SOU 2018:48, *En lärande tillsyn - Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, delbetänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm: Elanders.

SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*, betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut). Stockholm: Elanders.

SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar. Stockholm: Elanders.

SOU 2023:14, *Organisera för hållbar utveckling*, betänkande av Nationella samordnaren för Agenda 2030. Stockholm: Elanders.

Statskontoret (2010). ”Promemoria med förslag till ökad organisatorisk frihet för statliga universitet och högskolor, m.m.”, remissvar 2010-02-10, Utbildningsdepartementet, dnr U2010/222/UH.

Statskontoret (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – Perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret (2016). *Mer tid åt kärnverksamheten*, rapport 2016:19. Stockholm: Statskontoret.

SÄPO (2023). *Vägledning i säkerhetsskydd, Säkerhetsskyddsanalys*, version januari 2023. Säkerhetspolisen.

THS (1993). ”Avtal upprättat mellan företrädare för staten och Teologiska Högskolan i Stockholm (THS)”, bilaga till regeringsbeslut 4, 14 oktober 1993, dnr R2-19931014.

UHR (2020). ”Redovisning av regeringsuppdraget att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020”, 2020-08-06. Universitets- och högskolerådet.

UKÄ (2016). *Grundläggande begrepp vid redovisning av officiell statistik inom högskolesektorn*, juni 2015, uppdaterad september 2016. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2017a). *Studentinflytandet. Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande*, rapport 2017:4. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2017b). *Universitets och högskolors arbete med att främja en hållbar utveckling. En tematisk utvärdering, del 1*, rapport 2017:12. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2020). *Studenthälsovården vid Sveriges universitet och högskolor – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, dnr 111-589-19. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2021). *Kvalitetskriterier för benämningen universitet – ett regeringsuppdrag*, rapport 2021:39. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2022a). *Fler vägar till vårdyrken – Ett regeringsuppdrag att kartlägga och föreslå fler vägar för yrkesverksamma*, rapport 2022:20. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2022b). *Universitets och högskolors arbete med att främja och bredda rekryteringen till högre utbildning Tematisk utvärdering, del 1*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2023a). *En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag*, rapport 2023:22. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2023b). *Modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor, Redovisning av ett regeringsuppdrag*, dnr 111-00396-22. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

UKÄ (2024). *Högskolan i siffror*, www.uka.se/vara-resultat/statistik/hogskolan-i-siffror [2024-01-17]. Universitetskanslersämbetet.

UKÄ & Tillväxtverket (2022). *Förbättrad kompetensförsörjning av digital spetskompetens. Satsningar för ökad tillväxt och konkurrenskraft*, Universitetskanslersämbetet rapport 2022:16, Tillväxtverkets rapport 0421.

Universitetsläraren (2023). *Lärosätena sticker ut i granskning av kränkande särbehandling*, https://universitetslararen.se/2023/02/23/larosatena-sticker-ut-i-granskning-av-krankande-sarbehandling/ [2024-01-04].

Uppsala universitet (1992). ”Fria universitet och högskolor Ds 1992:1” i *Yttranden över departementspromemorian (Ds 1992:1) Fria universitet och högskolor och betänkandet (SOU 1992:1) Frihet ansvar kompetens*, Ds 1992:52, vol. 1, s. 378–391. Stockholm: Allmänna förlaget.

ÖM (1993). ”Avtal upprättat mellan företrädare för staten och Örebromissionen rörande Örebro Missionsskola”, Bilaga till regeringsbeslut 5, 14 oktober 1993.

Litteratur

Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar (2020). ”Administratörerna: administration, kontroll och styrning vid svenska universitet och högskolor”, *ARKIV. Tidskrift för samhällsanalys*, nr 12, s. 7–59.

Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). ”Om akademisk frihet”, SULF:s skriftserie, XLIII. Stockholm: Sveriges universitetslärarförbund.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2022). ”Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 124, nr 1, s. 157–209.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Bringselius, Louise (2015). ”Professionalism and Organizational Performance in the Wake of New Managerialism”, *European Political Science Review*, årg. 7, nr 4, s. 499–523.

Ahlbäck Öberg, Shirin, Börjesson, Mikael & Boberg, Johan (2022). ”Svenska lärosäten: organisering, finansiering, positionering”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 124, nr 1, s. 5–18.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena (2015). ”The Public Sector and the Courts” i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Alamaa, Linda, Hall, Patrik, & Löfgren, Karl (2024). ”Why are organisational professionals expanding in the Swedish public sector? The role of accountability”, *Public Policy and Administration* (förhandspublicerad online).

Alvesson, Mats & Sveningsson, Stefan (red.) (2020). *Ledning och (sned-)styrning i högskolan*. Lund: Studentlitteratur.

Amnéus, Ingeborg & Fredman, Pam (kommande), *Styrning av utbildningsutbudet. Delrapport till expertgruppen för analys*, Sveriges Universitets- och högskoleförbund (SUHF).

Andersson, Fredrik W., Jordahl, Henrik & Kärnä, Anders (2023). ”Ballooning bureaucracy? Stylized facts of growing administration in Swedish higher education”, *Constitutional Political Economy*.

Andersson, Hans (2023). ”Otillräckligt drag mot tunga administrationen”, *Svenska Dagbladet*, 3 april 2023.

Boberg, Johan (2022). ”Lärosätenas interna organisation – Kollegialitet, demokrati och linjestyrning”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 124, nr 1, s. 19–67.

Ellegren, Hans (2023). ”Överbyråkratisering hotar även svensk vetenskap”, *DN debatt*, 6 februari 2023.

Engwall, Lars, Edlund, Peter & Wedlin, Linda (2022). ”Who is to blame? Evaluations in academia spreading through relationships among multiple actor types”, *Social Science Information*, årg. 61, nr 4, s. 439–456.

Erlandsson, Magnus (2014). ”Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid”, rapport till Förvaltningsakademin. Södertörns högskola.

Farrell, Catherine & Morris, Jonathan (2003). ”The ’neo-bureaucratic’ state: Professionals, managers and professional managers in schools, general practices and social work”, *Organization*, årg. 10, nr 1, s. 129–156.

Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.

Gribbe, Johan (2022). *Förändring och kontinuitet: Reformer inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. Universitetskanslersämbetet.

Gröjer, Anette (2004). *Den utvärdera(n)de staten: Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område*, Stockholm Studies in Politics 102. Stockholm: Stockholms universitet.

Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.

Hall, Patrik (2017). ”Allt fler styr och kontrollerar – allt färre gör själva jobbet”, *DN debatt*, 28 september 2017.

Hatch, Mary Jo (2006). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, Christopher (1991). ”A public management for all seasons?”, *Public Administration*, årg. 69, nr 1, s. 3–19.

Hood, Christopher & Peters, B. Guy (2004). ”The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, årg. 14, nr 3, s. 267–282.

Johansson, Mats (2017). ”Etikprövningslagens efterlevnad – tillsyn i teori och praktik”, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 1, s. 155–167.

Johansson, Mats, Bülow, William, Persson, Vilhelm & Wahlberg, Lena (2023). ”Undantag från kravet på etikprövning av humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning: En internationell utblick”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 125, nr 4, s. 1143–1168.

Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022). ”Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv”, i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.), *Vänbok till Hans Eklund – Största möjliga lycka åt största möjliga antal*. Uppsala: Iustus förlag.

Kärnä, Anders (2022). ”Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning?”, SNS Analys 87. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Persson, Mats (2023). ”Så ska vi minska dokumentationssjukan”, *Svenska Dagbladet*, 2 april 2023.

Pollitt, Christopher, Girre, Xavier, Lonsdale, Jeremy, Mul, Robert, Summa, Hilkka & Waerness, Marit (red.) (1999). *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, 4 uppl. New York: Oxford University Press.

SUHF (2021). *En examensordning i lärosätenas regi*, rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor. Stockholm: Sveriges Universitets- och högskoleförbund.

Tarschys, Daniel (2006). ”Mål utan mening? Om landet där allt är prioriterat” i Lemne, Marja (red.), *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, Statskontorets småskrifter, nr 1. Stockholm: Statskontoret.

Torsteinsen, Harald (2012). ”Why Does Post-Bureaucracy Lead to More Formalisation?”, *Local Government Studies*, årg. 38, nr 3, s. 321–344.

van Thiel, Sandra (2004). ”Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations”, *Journal of Theoretical Politics*, årg. 16, nr 2, s. 175–201.

PM

2024-02-13

Ingeborg Amnéus

Pam Fredman

Projekt 3: Styrningen av utbildningsutbudet

Projektets syfte och mål

Projektet ska beskriva hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma. Projektet ska även lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen samt ge förslag på fortsatt arbete.

Rapportering

Projektet lämnade en delrapport till expertgruppen för analys i december 2023. Delrapporten beskrev målen med den högre utbildningen, hur utbildningsutbudet styrs i Sverige och Norden samt redogjorde för den högre utbildningens roll i det livslånga lärandet.

Under mars 2024 ska en rapport publiceras som handlar om förväntningarna på högre utbildning, och hur lärosätena kan hantera dessa förväntningar. Den rapporten kommer att vävas samman med delarna i ovan nämnda delrapport.

I juni 2024 ska de sista delarna publiceras, avseende förslag på styr- och resursfördelningsmodell och förslag på fortsatt arbete.

Upplägg rapport

Nedan beskrivs övergripande det planerade upplägget för den rapport som ska levereras i mars 2024.

Synpunkter på upplägget välkomnas, i synnerhet kommentarer om något saknas.

PM

2024-02-13

Rapport om förväntningar på högre utbildning – planerat upplägg

1. Syftet med högre utbildning

- Övergripande mål med högre utbildning: dess betydelse för samhället, och den högre utbildningens roll i förberedelsen för yrkeslivet. Internationella målformuleringar. Den högre utbildningen balanserar mellan olika mål.
- Forskningsanknuten utbildning är den högre utbildningens signum: bl.a. ”pistmodellen” i Kerstin Sahlins rapport (KVA, 2023)

2. Styrning av utbildningsutbudet

- Historisk tillbakablick: centralplanering i 1977 års högskolereform, lärosätenas ansvar efter 1993.
- Styrverktyg idag: lag och förordning, regleringsbrev, resurstilldelning – finansiell styrning, riktade uppdrag och satsningar, normer och kontext.
- Rollfördelning mellan lärosäten, riksdag och regering: vad regeringens riktade satsningar har inneburit, lärosätenas utrymme att agera.
- Styrning av utbildning i andra nordiska länder.

3. Högre utbildnings utveckling över tid

- Studentpopulationen
- Ämnen och utbildningar

4. Vilka förväntningar finns på högre utbildning

- Studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov: demografiska prognoser, prognoser över behovet av högskoleutbildade på arbetsmarknaden
- Diskussion om statistik – vad visar olika statistikkällor.
- Problematisering av ”matchning” som begrepp.
- Den regionala och sektoriella kontexten: skillnader olika regionala arbetsmarknader, diversitet i profil mellan lärosäten.
- Värdet av en akademisk utbildning: vilka färdigheter ska en akademisk utbildning ge (och inte ge), kompetenser snarare än yrken, lärosätenas ansvar att förmedla varför forskningsanknuten utbildning är viktig.

PM

2024-02-13

5. Livslångt lärande i högre utbildning – vad är det?

- Vad avses med livslångt lärande?
- Lärosätena och andra aktörer inom livslångt lärande: lärosätena ska ge forskningsanknuten utbildning, vad gör yrkeshögskolan och RISE.
- Internationell utblick: diskussionen inom EU, mikromeriter

6. Vilka förväntningar finns på livslångt lärande i högre utbildning?

- Högre utbildning för yrkesverksamma: Vad har LLL i högre utbildning varit hittills (inkl. uppdragsutbildning och Moocs), och vad planeras? (UKÄ:s rapporter) Hur har omställningsstudiestödet påverkat högre utbildning?
- Diskussion om ansvarsfördelning för yrkesverksammas kompetensutveckling: den högre utbildningens roll/ansvar, arbetsgivarnas roll/ansvar.

7. Vad innebär mer utbildning för livslångt lärande om inte resurser tillförs?

- Olika scenarier med olika balans mellan utbildning för en första examen och utbildning för LLL.
- Diskussion om konsekvenser vid förändrad balans för:
    - Lärosäten (ekonomi och omfördelningar, autonomi och ledningsansvar, akademisk verksamhet – kvalitet och lärares arbetsförhållanden)
    - Studenter (möjlighet till första utbildning – möjlighet till fort-/vidareutbildning)
    - Samhället/arbetsmarknaden (brist på grundutbildade – möjlighet till vidareutbildning). Det regionala perspektivet.

8. Avslutande diskussion

- Hur kan högskolesektorn tydliggöra den högre utbildningens roll? Kopplat till målen med högre utbildning.
- Vad ska högskolesektorn fokusera på för att påverka förväntningarna från omvärlden?
- I vilka delar behöver högskolesektorn vara beredd på förändringar, och i vilka delar är det viktigt att man står fast?

ÖKAT BEROENDE AV EXTERNA MEDEL FÖR FORSKNING OCH UTBILDNING PÅ FORSKARNIVÅ

Delrapport till SUHF:s Expertgrupp för analys

Förord

SUHF:s förbundsförsamling har beslutat att Expertgruppen för analys ska ta fram underlag och rapporter som identifierar lämpliga och realistiska politiska lösningar. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – akademisk frihet, kontroll och byråkratisering, högre utbildning och livslångt lärande samt beroendet av externa forskningsmedel. Denna rapport rör den senare frågan, men de fyra områdena hänger i många avseenden ihop. Vi behöver i ökad utsträckning hitta breda och sammansatta lösningar.

Vikten av ett förändrat förhållande mellan de direkta statsanslagen för forskning och forskarutbildning och de externa forskningsmedlen har länge varit i fokus inom högskolesektorn. Beroendet av externa medel innebär begränsningar för universitets och högskolors handlingsfrihet. Ett reellt finansiellt handlingsutrymme utgör en central del av universitets och högskolors självständighet, något som tydligt framgår i internationella studier om lärosätens autonomi. Beroendet av externa forsknings-medel påverkar lärosätenas möjligheter att självständigt planera både forskningen och utbildningen. Forskningsfinansieringen behöver vara väl anpassad till samhällsutvecklingen fungera på ett ändamålsenligt, kvalitativt och samordnat sätt. Alla lärosäten behöver tilldelas tillräckliga direkta statsanslag för forskning och forskarutbildning. Därigenom tillvaratas forskarkompetens över hela landet samtidigt som en stark forskningsanknytning i den högre utbildningen kan garanteras.

Det är hög tid att denna fråga tas på allvar och betraktas i ett helhetsperspektiv. Det är avgörande för att universitet och högskolor ska kunna fungera som en självständig och kritisk reflekterande kraft i samhället och på bästa sätt bidra till att lösa dagens och morgondagens samhällsutmaningar. Denna rapport kan fungera underlag för diskussion för ett angeläget förändringsarbete.

Forskning är avgörande för kunskapsutveckling, hållbar utveckling och för samhällets gemensamma förmåga att lösa komplexa problem. Forskning vid universitet och högskolor samhällets utgör en central kunskapsbas och det fira kunskapssökandet är av grundläggande betydelse för att skydda och stärka demokratin. Lärosätena och andra berörda samhällsaktörer har därför ett gemensamt ansvar för att främja och värna fri forskning av hög kvalitet.

Hans Adolfsson
Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Tack!

Tack till ledamöterna i expertgruppen för analys, för diskussioner, stöd och vägledning. Tack även till projektledare och skribenter inom de andra av expertgruppens delprojekt nämligen Shirin Ahlbäck Öberg, Johan Boberg och Ingeborg Amnéus, samtliga tre vid Uppsala universitet samt Tim Ekberg vid Lunds universitet. Tack även till Christopher Sönnerbrandt och Lars Alberius vid SUHF:s kansli. Ett särskilt tack till Eugenia Perez Vico vid Högskolan i Halmstad och Maria Wilenius vid Stockholms universitet för värdefulla synpunkter på delrapportens utkast. Författarna Pam Fredman och Ulrika Bjare ansvarar själva för analyser, slutsatser och förslag i rapporten.

Innehåll

Sammanfattning 4

1. Inledning 5

1.1 Uppdrag 5

1.2 Bakgrund och disposition 6

2. Utvecklingen forskningsfinansieringssystemet – en kort bakgrund 8

2.1 Tre forskningspolitiska ramverk 8

2.2 Utvecklingen i Sverige 9

3. Högskolesektorns forskningsfinansiering 14

3.1 Två statsanslag – ett för högre utbildning och ett för forskning och utbildning på forskarnivå 14

3.2 De direkta anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå 15

3.3 Extern forskningsfinansiering 16

3.4 Balansen mellan direkta anslag och externa medel 22

3.5 Variationer inom högskolesektorn 24

3.6 Forskarutbildning 30

3.7 Medfinansiering av forskning 34

4. Sammanfattande diskussion och ställningstagande 37

4.1 Stärkta direkta forskningsanslag krävs oavsett finansieringssystem 37

4.2 Skapa ett välbalanserat komplementärt system 40

Referenser 44

Sammanfattning

Rapporten beskriver och diskuterar utvecklingen och effekterna av den nuvarande fördelningen av forskningsmedel till universitet och högskolor. Effekterna som diskuteras rör lärosätenas beroende av externa forskningsmedel och kraven på medfinansiering av forskning. Rapporten ger en bild av hur beroendet av externa medel påverkar lärosätenas handlingsutrymme. Vidare lyfts lärosätens och finansiärers ansvar för att skapa en stark kvalitetskultur med en nära koppling mellan utbildning och forskning. Här konstateras att beroendet av externa medel försvårar för universitet och högskolor att själva prioritera och planera både forskningen och utbildningen. Samtidigt konstateras att både direkta statsanslag för forskning och externa medel är nödvändiga för att etablera en stabil grund för forskning och forskarutbildning, och skapa en vital forskningskultur präglad av hög vetenskaplig eller konstnärlig kvalitet. Därför framhåller rapporten vikten av ett system där de olika finansierings-formerna kompletterar varandra på bästa sätt. Dagens system med stort beroende av externa medel behöver justeras genom att öka de direkta anslagen för forskning och forskarutbildning i relation till lärosätenas totala finansieringsbild. För att säkerställa lärosätenas självständighet och möjlighet att bedriva egeninitierad forskning föreslår rapporten därför att regering och riksdag sätter ett långsiktigt riktmärke för det direkta statsanslagets andel av forskningen. Riktmärket bör sättas i relation till lärosätenas totala forskningsfinansiering. Detta skulle skapa en bra balans i finansieringssystemet med förutsättningar för hög kvalitet, mångsidiga och hållbara forskningsmiljöer och ge verksamheten ökat handlingsutrymme att forma forskningen och utbildningen utifrån interna prioriteringar.

1. Inledning

1.1 Uppdrag

Denna rapport är en del av arbetet inom ramen för SUHF:s expertgrupp för analys. Expertgruppen för analys har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov inom högskolesektorn och följer politiska reformer som påverkar lärosätena. Underlagen ska fungera som kunskapsunderlag för universitet och högskolor, vid dialog med andra samhällsaktörer om lärosätenas roll och förutsättningar att bidra till samhället, men även som grund för att påverka regering och riksdag. Målet för expertgruppen för analys är att i allt högre grad kunna ta ett helhetsgrepp på centrala frågor för de svenska lärosätena och identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.

Fram till utgången av 2025 ska analysgruppen fokusera på fyra områden:

- Beskriva utvecklingen av akademisk frihet och lämna analyser som kan bidra till att öka lärosätenas autonomi. I detta ingår att beskriva hur en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform kan utformas för lärosätena.
- Beskriva hur förutsättningar för universitet och högskolor har förändrats genom ökad kontroll och krav på återrapportering samt ge förslag på hur ökat förtroende mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.
- Undersöka hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen.
- Undersöka hur det ökade beroendet av externa medel för forskning har utvecklats och vilka konsekvenser detta har fått för lärosäten samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för forskningen.

Varje projekt ska producera analyser och rapporter som kommer att presenteras under 2024 och 2025.

I denna rapport behandlas, enligt uppdrag från expertgruppen, frågor rörande universitets och högskolors beroende av externa forskningsmedel (punkt fyra ovan). Rapporten är en första delrapport inom ramen för detta uppdrag. Rapporten har tagits fram av professor Pam Fredman (Göteborgs universitet) och utredare Ulrika Bjare (Stockholms universitet). En andra delrapport presenteras i början av hösten 2024. I den kommer en mer omfattande genomgång av utvecklingen historiskt att göras, tillsammans med en internationell utblick.

1.2 Bakgrund och disposition

Utgångspunkter

Svenska lärosäten är i hög grad beroende av extern finansiering för att bedriva forskning. Över tid har andelen direkta statliga anslag för forskning och forskarutbildning minskat i förhållande till de externa medlen.[1] Effekterna av fördelningen mellan direkta forskningsanslag och externa medel har varit föremål för utredningar och diskussion under lång tid.[2] Eftersom en betydande del av forskningen finansieras av externa aktörer är en stor del av forskningen vid universitet och högskolor beroende av finansiärernas prioriteringar. Extern finansiering med vetenskapliga sakkunniggranskning är samtidigt central för forskningens kvalitet. Formerna för finansiering av forskning behöver både se till de positiva aspekterna med extern finansiering och lärosätenas möjligheter att skapa en intern kvalitetskultur. I detta bör de direkta forskningsanslagen och externa medlen komplettera varandra. Detta utgör, tillsammans med vikten av att skapa goda förutsättningar för ett nära samband mellan utbildning och forskning, rapportens grundläggande utgångspunkter.

I det internationella blickfånget

Universitets och högskolors finansieringsformer är förbundna med frågor om den akademiska verksamhetens frihet och handlingsutrymme. Internationellt betraktas finansiell handlingsfrihet som en del av den akademiska friheten och lärosätenas autonomi. Europaparlamentet och Europarådet har under senare år betonat vikten av att medlemsländerna arbetar för stärkt akademisk frihet och autonomi, i vilket tillräckliga resurser för att upprätthålla lärosätenas självständighet ingår.[3] Europarådet, vars huvudsakliga uppgift är att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen i Europa, har antagit flera rekommendationer och resolutioner för att skydda och främja akademisk frihet i Europa.[4] Europarådets ministerkommitté har bland annat i rekommendation betonat att lärosätenas finansiella autonomi är en viktig förutsättning för institutionell autonomi.[5] I Bonndeklarationen, som antogs vid ministerkonferensen för det europeiska forskningsområdet i oktober 2020, understryks vikten av att skydda forskares frihet från politisk eller kommersiell påverkan och att skydda forskares personliga integritet och rättigheter som arbetstagare.[6]

---

[1] Det direkta statsanslaget för forskning och utbildning på forskarnivå kallas i rapporten direkta forskningsanslag alt. direkta forskningsmedel. Medlen brukar i många sammanhang även benämnas basanslag.
[2] Se t.ex. SOU 1998:128; SUHF (2015); SOU 2015:92; SOU 2019:6.
[3] Ahlbäck Öberg (2023); Ekberg (2024).
[4] Se genomgång i Ekberg (2024).
[5] Europarådet (2012).
[6] Bonn Declaration on Freedom of Scientific Research (besökt 2024-02-07): https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/10_2_2_bonn_declaration_en_final.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Finansiell autonomi ingår även som en central aspekt i internationella jämförelser av akademisk frihet och autonomi. I European University Associations (EUA) löpande mätningar av europeiska lärosätens autonomi sammanfogas en rad parametrar i fyra övergripande kategorier: *organisatorisk autonomi*, *finansiell autonomi*, *autonomi för personalhantering* och *akademisk autonomi*. I EUA:s senaste undersökning (2023) placerades Sverige som nummer 21 av 35 undersökta länder, och fick därmed den sammantagna bedömningen *medellåg* i fråga om autonomi. I bedömningen av kategorin finansiell autonomi placerades Sverige ännu lägre, nämligen på plats 23.[7]

Med grund i sitt arbete har EUA har nyligen presenterat en skrift som lyfter behovet av en gemensam europeisk ambition för att stärka lärosätenas position som oberoende och ansvarstagande aktörer i arbetet med att möta utmaningarna inom ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. I skriften betonas lärosätenas roll och betydelse för europeisk innovation och utveckling, samt för Europas globala konkurrenskraft och förmåga att hantera komplexa samhällsutmaningar. För att lärosätena ska fylla denna funktion på bästa sätt framhålls viken av ett reellt finansiellt handlingsutrymme med en strategisk och operativ kapacitet till innovation och risktagande.[8]

Disposition

I det följande ges inledningsvis en kort bakgrund av systemet för finansiering av universitets och högskolors forskning. Efter bakgrunden beskrivs högskolesektorns nuvarande system för forsknings-finansiering med direkta anslag, externa medel, frågor som rör balansen mellan direkta forskningsanslag och externa medel, variationer inom högskolesektorn, forskarutbildningen och medfinansiering. Avslutningsvis diskuteras ett antal kritiska frågor för utvecklingen där förslag till riktmärke för nivån på de direkta forskningsanslagen lämnas.

[7] EUA (2023).
[8] EUA (2024).

2. Utvecklingen forskningsfinansieringssystemet – en kort bakgrund

2.1 Tre forskningspolitiska ramverk

Forsknings- och innovationspolitiken i många västländer kan övergripande beskrivas utifrån tre ramverk, eller generationer, vilka har inneburit olika sätt att organisera forskningsfinansierings-systemet. Dessa ramverk har formats genom skilda perspektiv på forskningens roll, ansvar och förutsättningar.[9]

Det första ramverket karakteriserades av ett synsätt där forskarsamfundet tilldelades mandatet att styra forskningens inriktning. Detta ramverk präglade perioden efter andra världskriget då grundforskning betraktades som kärnan till samhällets utveckling. Här ansågs staten och lärosätena ha särskilda roller när det kom till finansiering och beslut om forskningens inriktning och genomförande; mandatet att prioritera forskningsområden skulle delegeras till forskare. Statens finansiering av forskarinitierad grundforskning ökade. Parallellt infördes finansieringssystem med forskningsråd vars medlemmar representerade forskarsamfundet.[10] Synsättet grundade sig på principen att forskarsamfundet självt är bäst lämpat att identifiera den mest relevanta forskningen.[11]

Det andra ramverket betonade i högre grad det övriga samhällets roll och behov av kunskaps-produktion. Här står utvecklingen av samhället och näringslivet i fokus, vilket innebär fler riktade satsningar, öronmärkningar av forskningsmedel, styrning mot samarbeten med näringslivet samt inrättande av olika former av innovationsmyndigheter.[12] Innovation som begrepp får tydligt fäste, och innovationsprocesser ses som interaktiva och mer oförutsägbar, där impulser för innovationsprocessen kan komma från många olika håll. Grundforskningen ges inte samma centrala plats som i den första genenerationen; fokus är på att stödja länkar mellan kunskapsuppbyggnad samt implementering och kommersialisering av kunskap. I den svenska kontexten fick ansatsen inflytande i innovations- och forskningspolitiken i slutet av 1990-talet och låg bland annat till grund för inrättandet av Verket för innovationssystem (Vinnova). [13]

---

[9] Ramverken kan även beskrivas som olika perioder inom den forsknings- och innovationspolitiska utvecklingen. Dock finns dimensioner av de olika ramverken parallellt, de följer inte givet på varandra i tidsperioder, varför vi här använder begreppet ramverk. De tre generationerna av forsknings- och innovationspolitik beskrivs även i SOU 2023:19, avsnitt 4.2.
[10] Stephan (2012).
[11] Det första ramverket brukar sammankopplas med Vannevar Bushs rapport *Science, the Endless Frontier*.
[12] Dessa forskningspolitiska karaktäristika benämns även som *Mode 2,* i relation till det första ramverket, dvs. *Mode 1*, se t.ex. Gibbons et al. (1994); Nowotny et al. (2001).
[13] Moodysson & Sandström (2020).

Det tredje ramverket innebär att perspektivet breddas och konstrueras för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Utgångspunkten är att dagens samhällen står inför stora och angelägna utmaningar som kräver gemensamma och brådskande lösningar. Fokus ligger på systemlösningar och missionsorienterade arbetssätt, ofta utifrån internationellt identifierade behov.[14] Politikens roll är att skapa en direktionalitet, dvs. en gemensam inriktning för ”transformativ förändring” där många aktörer involveras och samordnas för en gemensam riktning med gemensamma mål.[15] Denna modell kan kopplas till delar av EU:s ramverk för forskning och innovation, där styrning riktas mot flera nivåer i innovations- och forskningssystemet.

Det finns ingen tydlig organisationsstruktur i Sverige för implementering av det tredje ramverket på motsvarande sätt som för de två andra. Dock har förslagen i utredningen Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (Forskningsfinansieringsutredningen, SOU 2023:59) intentionen att strukturera forskningssystemet i Sverige för att möta även det tredje ramverkets behov.

Forsknings- och innovationspolitiken i många länder rymmer vanligen dimensioner av båda de första ramverken genom en s.k. funktionell logik där det finns både en forskningsrådsstruktur som finansierar mer forskarinitierade projekt och en innovationsmyndighet som har i uppdrag att finansiera mer behovsmotiverad forskning och tillämpad forskning. Parallellt arbetar många länder i Europa med att utveckla instrument i linje med det tredje ramverkets missionsdrivna innovations- och forskningspolitik.[16]

2.2 Utvecklingen i Sverige

Forskningsråd etableras

Den grundläggande strukturen för forskningsfinansiering med så kallade fakultetsanslag (motsvarande direkta forskningsanslag) och kompletterande medel via forskningsråd etablerades i Sverige på 1940-talet. Grunden för systemet har varit att offentligt finansierad forskning bör bedrivas vid universitet och högskolor, och endast i mindre omfattning vid forskningsinstitut, vilket skiljer sig från många andra länder. Ett skäl till detta har varit att forskning ska bedrivs i nära koppling till högre utbildning, vilken ges vid universitet och högskolor och inte vid forskningsinstitut. Variationer och förändringar i systemet har naturligtvis förekommit, och dessa beskrivs övergripande i detta avsnitt.

[14] Här har Mazzucatos (2018) rapport till EU-kommissionen utgjort en modell för inrättande av s.k. missionsprogram.
[15] Boon & Edler (2018); Schot & Steinmueller (2016).
[16] Se t.ex. genomgång i SOU 2023:19, avsnitt 4.2.

Efter andra världskriget betonades betydelsen av högre utbildning och forskning som centrala element i uppbyggandet av det moderna samhället. Utbildning och forskning blev ledande politiska frågor, och flera statliga utredningar tillsattes för att granska lärosätenas roll, organisation, utbyggnad och finansiering.[17] Utvecklingen av forskningsrådsorganisationen på 1940-talet modellerades främst efter USA och Storbritannien. Inledningsvis etablerades forskningsråd för teknisk forskning och byggnadsforskning. Därefter inrättades forskningsråd för medicinsk, jordbruksvetenskaplig och naturvetenskaplig forskning. Efterhand etablerades även forskningsråd för samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning. Inrättandet av forskningsråd innebar till viss del en begränsning av de enskilda lärarnas frihet jämfört med den frihet som tidigare funnits på verksamhetsnivå. Lärare och forskare behövde i högre grad söka externa medel för att forska och förhålla sig till forskningsrådens bedömningar av forskningens inriktning.[18]

Sektoriell forskningspolitik etablerades på slutet av 1950-talet med utgångspunkt i att varje samhällssektor skulle vara ansvarig för bedömningar och finansiering av sina specifika behov av kunskapsutveckling. Nya forskningsfält växte fram inom områden som utbildning, arbetsliv, samhällsplanering och miljö; forskningen inom dessa områden skulle renodlas och var därför avskild från utbildningen.[19] Finansiering och styrning av denna sektorsinriktade forskning hanterades genom interna rådsliknande funktioner vid olika statliga organ. Sektorsforskningen växte fram främst under 1960- och 1970-talen men har delvis levt kvar inom ramen för forskning finansierad av myndigheter med uppdrag att stödja forskning inom särskilt definierade ämnesområden.

Rollfördelningen mellan forskningsråden och lärosätena har varierat. Initialt var rådens uppgift mer begränsad och syftade främst till kompletterande finansiering för verksamma lärare och forskare. Numera är det vanligt med större, fleråriga projekt, och forskningsråden har över tiden fått en betydligt starkare position.

Ökade forskningsresurser och förändrad myndighetsstruktur

Under början och mitten av 1990-talet ökade forskningsresurserna vid universitet och högskolor avsevärt. Finansiering från löntagarfonderna möjliggjorde etableringen av forskningsstiftelser för strategisk forskning inom områden som teknik, naturvetenskap, medicin, samt miljöstrategisk och kulturvetenskaplig forskning under 1993–1994. Tillkomsten av stiftelser bidrog till en förändring av rådens ställning och 2001 etablerades modellen med forskningsråden Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) samt Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte). Parallellt etablerades Vinnova och organisationen med ett antal

[17] Se t.ex. SOU 1946:9; SOU 1946:81; SOU 1958:32; SOU 1959:45; SOU 1963:9.
[18] Andrén (2013) s. 76.
[19] Gustavsson (2016) s. 47–57; Stevrin (1978); Wittrock & Lindström (1984).

andra forskningsfinansierande myndigheter med annan huvuduppgift än finansiering av forskning och innovation.

När de offentliga forskningsstiftelserna bildades, och medel tillfördes från de tidigare löntagarfonderna, var syftet enligt regeringen att stiftelserna genom koncentrerade insatser skulle skapa starka forskningsmiljöer av högsta internationella klass. Stiftelserna förutsattes verka i cirka 15 år och forskningen skulle vara av ”extraordinär natur” inriktad på insatser som inte kom till stånd inom ramen för den reguljära finansieringen.[20] I förarbetena betonades behovet av en pluralism där finansiering genom forskningsråden och de offentliga forskningsstiftelserna huvudsakligen skulle komplettera de direkta forskningsanslagen. Bland annat angavs att det var angeläget att förnyelse av den inomvetenskapligt motiverade forskningen inte enbart vilade på den externa finansieringen.[21]

Organisationen för forskningsfinansiering har dock inneburit att forskningsverksamheten vid universitet och högskolor i högre grad kommit att påverkas av externa finansiärer. Parallellt har de direkta anslagen fått mindre betydelse för möjligheten att bedriva forskning vid lärosäten. Över tid har även de forskningsfinansierande myndigheternas uppdrag förändrats, bland annat har det skett en ökad öronmärkning av forskningsmedlens användning i enlighet med myndigheternas reglerings-brev.[22] Till följd av de nya uppdragen har även finansiärernas organisation förändrats över tid. En betydande förändring är att Vetenskapsrådet fått ett ökat ansvar för finansiering av forsknings-infrastruktur, klinisk forskning och samordnar stödfunktioner för kliniska studier och forsknings-infrastruktur. Vinnovas uppdrag har underhand breddats och myndigheten finansierar i dag innovation inom en stor variation av områden inom offentlig och privat sektor. Genom förändrade uppdrag kan Formas sedan 2017 finansiera innovation och sedan 2018 ska myndigheten genomföra vissa miljöanalyser. Sammantaget har uppdragen till forskningsråden och Vinnova blivit fler vilket inneburit en ökad öronmärkning av myndigheternas medel.

Rollfördelning i högskolelandskapet

Högskolereformen 1977 (H 77) innebar att utbildningar som tidigare saknade en traditionell vetenskaplig grund skulle få en forskningsanknytning på samma sätt som de etablerade ämnena. Reformen var i sin helhet genomgripande. Flera och stora utbildningar, som tidigare bedrivits med svag eller ingen forskningsbas, integrerades i högskolan.[23] Universiteten hade uppdraget att både utbilda och forska, medan högskolornas uppdrag enbart var grundutbildning. Det gjordes på så vis en distinktion mellan universitet och högskolor. För att bibehålla kopplingen mellan utbildning och forskning inrättades regionala samarbeten mellan högskolor och s.k. moderuniversitet, där

[20] Prop. 1992/93:170, s. 38. Se även prop. 1992/93:170, s.36f & prop. 1992/93:171.
[21] Prop. 1992/93:170, s. 165.
[22] Ahlbäck Öberg & Boberg (2024).
[23] För sammanfattning av högskolereformen 1977 se t.ex. SOU 2015:70, s. 40ff och Gribbe (2022) kap. 4.

högskolorna kunde dra nytta av universitetens vetenskapliga grund inom forskningen. Högskolorna tilldelades särskilda medel för att främja forskningsanknytningen, och universiteten skulle bidra med medel från de direkta forskningsanslagen för att ge högskolornas lärare möjlighet att forska. Till skillnad från högskolorna hade universiteten fasta forskningsresurser och rätten att utfärda doktorsexamen.[24]

Styrningen förändrades över tid, och år 1997 beslutade riksdagen att alla statliga universitet och högskolor fortsatt skulle tilldelas direkta forskningsmedel för att stärka sambandet mellan utbildning och forskning. Resurserna fick disponeras fritt, och högskolorna som tidigare inte haft löpande direkta forskningsanslag uppmanades att utveckla egna forskningsprofiler. Regeringen stävade efter att högskolornas forskningskontakter med näringslivet, och med lärosäten som hade fakulteter, skulle fördjupas.[25] Dessförinnan hade även Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) inrättats med löntagarfondmedel 1994 i syfte att stärka forskningen vid högskolorna. KK-stiftelsens uppdrag var att delfinansiera profilforskning vid högskolorna som genomfördes i samarbete med näringslivet. Sammantaget innebar förändringarna att högskolors och yngre universitets möjlighet att bygga upp forskningsverksamhet förbättrades.

De strategiska forskningsområdena (SFO) introducerades 2008 där universitet och högskolor sökte medel inom ett tjugotal samhällsviktiga områden i behov av kunskapsutveckling. De strategiska forskningsområdena hade identifierats av forskningsråden och medel fördelades i konkurrens. SFO:erna fördelades genom en höjning av det direkta forskningsanslaget och tilldelades framförallt forskningsintensiva universitet med ämnesområden inom medicin, livsvetenskaper, teknik och klimat.[26]

Fram till 1999 var lärosätenas direkta anslag för forskning knutna till fakulteter. Fakultetsbegreppet ersattes från och med budgetåret 1999 med fyra så kallade vetenskapsområden, färre till antal men med mer omfattande anslag. Denna reform gav högskolorna möjlighet att ansöka om att etablera ett vetenskapsområde och därmed få tillstånd att examinera doktorander. År 2010 togs vetenskapsområde bort som avgränsning för resurstilldelning och doktorsexamen. Examenstillståndet separerades från resurstilldelningen, och högskolorna fick ansöka om examenstillstånd på forskarnivå inom specifika områden. När vetenskapsområden avskaffades kopplades inte de direkta anslagen för forskning längre specifikt till ämnesområden. Förändringen gav därmed möjligheter till omfördelningar internt inom lärosäten. Denna reform var viktig sett till universitets och högskolors möjlighet och ansvar för att

[24] Högskolorna hade dock vissa forskningsresurser. Fram t.o.m. 1996 anslog riksdagen ca. 150 mkr årligen till ”forskningsstödjande åtgärder” vid högskolorna (HSV, 1998, s. 31).
[25] Se resonemang i prop. 1996/97:1, Utgiftsområde 16.
[26] De flesta SFO:er avsåg samarbeten mellan två eller flera lärosäten. Ett lärosäte var huvudsökande och fördelade medel till övriga lärosäten inom respektive samarbete.

utveckla kvaliteten i verksamheten genom den interna fördelningen av de direkta anslagen för forskning.

Regeringen har vid olika tider lyft fram behovet av att åstadkomma en arbetsfördelning mellan universitet och högskolor med olika roller, både vad gäller ekonomiska ramar och utbildnings- och forskningsmässigt. Förslag som innebär en tydligare och ökad uppdelning inom sektorn har efterfrågats.[27] Det har bland annat funnits förslag om att utforma högskolesektorn med utgångspunkt i principen att forskning och forskarutbildning bör koncentreras till mer forskningsintensiva universitet.[28] Samtidigt har politiken kontinuerligt understrukit betydelsen av hög kvalitet i forskningen och framstående forskningsmiljöer, oavsett var i landet och vid vilka lärosäten dessa miljöer finns.[29]

Högskole- och forskningssystemets historiska utformning påverkar fortfarande högskolesektorn på olika sätt. De olika avvägningarna som gjorts – hur anslag fördelas direkt till lärosätena eller genom forskningsråden, olika områdesinriktade satsningar, medelsfördelning mellan olika typer av lärosäten samt fokus på kvalitet och relevans – präglar fortfarande systemet. Principen om en nära koppling mellan utbildning och forskning, som är reglerad i högskoleförfattningarna, har också betonats även om den inte fullt ut präglat systemet för lärosätenas resurstilldelning.

Sammantaget har politiken gått från en tydlig styrning med direkta anslag och detaljerade satsningar för respektive lärosäte, till att styra mer genom medlen via forskningsfinansiärerna. Under de senaste cirka 40 åren har andelen externt finansierad forskning ökat i relation till de direkta anslagen. Utvecklingen har byggt dels på strukturella förändringar såsom inrättandet av de offentliga forskningsstiftelserna under 1990-talet, dels på kortsiktiga och riktade satsningar i syfte att adressera specifika områden, eller satsningar fokuserade på ökad kvalitet genom konkurrens och sakkunniggranskning. En ökande del av den statliga forskningsfinansieringen, som förmedlas genom forskningsråd och konkurrensutsättning, fördelas genom riktade utlysningar. Denna förändring har skett utan att regeringen i förarbeten utrett fördelarna och nackdelarna med riktade respektive öppna utlysningar.[30]

[27] Se t.ex. Tilläggsdirektiv till Resursutredningen (U 2004:03) 2006:29.
[28] Se förslag om profilering och koncentration i SOU 2007:81.
[29] Se t.ex. kommittédirektiv 2017:46 samt prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 16, s. 210.
[30] Svensson (2023).

3. Högskolesektorns forskningsfinansiering

3.1 Två statsanslag – ett för högre utbildning och ett för forskning och utbildning på forskarnivå

Formerna för finansiering av högre utbildning och forskning utgör en avgörande förutsättning för lärosätenas frihet och möjlighet att själva planera och genomföra sin verksamhet. Det är också ett av statens mest centrala styrmedel; statens resurstilldelning för utbildning och forskning har en grundläggande påverkan på lärosätenas verksamhet.[31] Det svenska landskapet för forsknings-finansiering växer i storlek och blir alltmer mångfacetterat.[32] Diskussionen kring lärosätenas finansiering kan betraktas från olika perspektiv. I den svenska kontexten har en central fråga länge varit uppdelningen i två anslag – ett för högre utbildning och ett för forskning och forskarutbildning. Denna uppdelning har kritiserats för att hämma lärosätenas möjlighet att planera verksamheten baserat på idealet om en nära koppling mellan utbildning och forskning, integreringen av samverkan samt förutsättningarna för att organisera verksamheterna på ett samordnat sätt.[33] Den högre utbildningens forskningsanknytning, som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och beprövad erfarenhet, är just vad som gör högskoleutbildning unik. En viktig del i lärosätenas kvalitetssystem är exempelvis att undervisande lärare ska vara disputerade. Mot bakgrund av detta har representanter för högskolesektorn länge påpekat behovet av en sammanhållen styrning och resurstilldelning för utbildning och forskning; behovet av att säkra forskningsanknytningen i utbildningar, liksom att säkra utbildningsanknytningen inom forskningen, betonas.[34] Diskussionerna rör även anslagens omfattning. När det gäller utbildningen lyfts ofta problemet med urholkningen av anslagen, vilket resulterar i färre lärarledda undervisningstimmar och laborationer etc. Vidare är sällan regeringens satsningar på olika utbildningar kopplade till ökade forskningsmedel, vilket försvårar utbildningens forskningsanknytning inom dessa områden. När det kommer till forskningen diskuteras storleken på det statliga forskningsanslaget, i vilken grad det bör fördelas av lärosätena själva eller genom forsknings-finansierande myndigheter samt lärosätenas beroende av externa medel för att bedriva forskning. I denna rapport är det framför allt den senare frågan som diskuteras där även förutsättningarna för ett nära samband mellan utbildning och forskning utgör en grundläggande utgångspunkt.

[31] I rapporten ges en endast en kortfattad översikt av utformningen dagens system eftersom det finns väl beskrivet av många andra sedan tidigare. Se bl.a. utredningarna En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) och Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59) som redovisar hur högskolesystemet styrs och hur forskningsfinansieringssystemet är utformat.
[32] Se hur detta åskådliggörs i t.ex. Börjesson (2022).
[33] Se t.ex. SOU 2019:6.
[34] Se t.ex. SOU 2029:6; Sahlin (2023); SUHF (2023).

3.2 De direkta anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå

Forskningen vid universitet och högskolor finansieras dels genom det direkta forskningsanslaget, dels genom tilldelade medel från externa forskningsfinansiärer.[35] Därtill finns en mindre andel statsanslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen. Fördelningsprinciperna för de direkta forskningsmedlen bygger på historiska premisser där de stora äldre universiteten och de gamla fackuniversiteten förfogar över merparten av resurserna. Lärosätena kan besluta relativt fritt över det direkta anslaget för forskning, utöver det ekonomiadministrativa regelverk som i stora delar är gemensamt för alla förvaltningsmyndigheter. Även den interna fördelningen av det direkta forskningsanslaget följer ofta tidigare års fördelning, men flera universitet och högskolor har infört interna fördelningssystem som bygger på olika indikatorer såsom publiceringar och andel beviljade externa bidrag. Vissa lärosäten, eller fakulteter/områden inom lärosäten, har på så sätt valt att integrera aspekter rörande extern finansiering i de interna resursfördelningssystemen. Det finns också lärosäten där en del av det direkta forskningsanslaget fördelas genom interna bidragsansökningar och fördelningen av medel sker i intern konkurrens.

En tillräcklig direktfinansiering är en grundförutsättning för att universitet och högskolor självständigt ska kunna ta ett långsiktigt helhetsansvar för sin verksamhet och dess utveckling. Denna aspekt av de direkta forskningsanslagen har traditionellt betonats av politiken i de forsknings- och innovations-politiska propositionerna. Regeringen har framhävt de direkta anslagens roll som en förutsättning för fri och oberoende forskning och betonat deras betydelse för lärosätenas självständighet när det gäller att prioritera forskningens inriktning och omfattning. I takt med att lärosätenas uppgifter och ansvarsområden har utökats har också de direkta anslagens betydelse betonats för en rad områden. De direkta forskningsanslagen lyfts fram för förbättrade anställningsvillkor, lärosätenas möjlighet att skapa tydliga karriärvägar, stärkt samverkan och nyttiggörande, förbättra jämställdheten, medfinansiera EU-projekt samt för att investera i forskningsinfrastruktur.[36]

Som en följd av propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) ökades de direkta anslagen för forskning. Skälen som angavs för höjningen rörde framförallt att främja forskning av hög kvalitet och skapa möjlighet för strategiska prioriteringar, som rör t.ex. profilering eller lärares villkor.[37] Ökningen presenterades också som en respons på högskole-sektorns upprepade begäran om ökade direkta forskningsanslag i relation till externa medel. Men i och med att de externa medlen samtidigt ökade, både vad gäller statlig externfinansiering och annan externfinansiering, innebar satsningen inte en förändrad balans till fördel för de direkta

[35] Anslagen har kallats "fasta" respektive ”rörliga” resurser där de direkta statsanslagen är de fasta forskningsresurserna, medan forskningsrådens anslag utgör de rörliga.
[36] Se t.ex. prop. 2016/17:50, s. 50; prop. 2020/21:60, s. 47; Kommittédirektiv 2022:85, s. 4.
[37] Se prop. 2020/21:60, s. 47.

forskningsmedlen inom ramen för den totala finansieringsbilden. Som visas i Diagram 2 (se avsnitt 3.4) har de externa medlens andel av forskningsintäkterna ökat, vilket i realiteten innebär att de direkta anslagens andel minskat, även sedan 2021.[38]

3.3 Extern forskningsfinansiering

Finansieringskällor

Den statliga externfinansieringen av forskning fördelas primärt genom forskningsråden Formas, Forte och Vetenskapsrådet, samt genom Vinnova. Utöver dessa finns flera andra forskningsfinansierande myndigheter, inklusive Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Rymdstyrelsen.[39] De statliga forskningsfinansiärerna har olika uppdrag reglerade i respektive myndighets instruktion och regleringsbrev, vilket styr inriktningen av forskningsmedel mot olika ämnesområden.

Statens styrning av forskningsfinansierande myndigheter sker huvudsakligen dels genom att medel fördelas genom konkurrensbaserad kvalitetsprövning via sakkunniggranskning, dels genom riktade satsningar för att säkerställa att forskningen adresserar samhällsbehov. Formerna integreras genom riktade satsningar där medel fördelas i konkurrens efter sakkunniggranskning, såsom i Formas och Fortes utlysningar. De externa forskningsmedlen fyller därigenom en funktion inom ramen för regeringens politik då de riktas mot forskning med definierade syften och/eller genom att processerna för hur medlen ska fördelas regleras i instruktion eller annan författning.[40]

Förutom de statliga externa finansiärerna finns andra offentliga finansiärer, såsom kommuner och regioner, samt offentliga forskningsstiftelser. Vidare finansieras forskning av privata stiftelser och fonder, andra privata finansiärer och EU. Bland de privata stiftelserna är Knut och Alice Wallenbergs stiftelse störst. Stiftelsen stödjer forskning inom en rad olika områden, främst inom medicin, teknik och naturvetenskap, men även inom humaniora och samhällsvetenskap. Stiftelsen delar ut cirka två miljarder kronor årligen, vilket gör den till en av Europas största privata forskningsfinansiärer.

De externa finansiärernas olika uppdrag och inriktningar innebär att de finansierar olika vetenskapsområden och olika typer av forskning, forskningen kan exempelvis vara mer grundinriktad eller behovsmotiverad. Medicin, teknik och naturvetenskap är resurskrävande områden och fack-universiteten med inriktning mot teknik och medicin har i regel en större andel externa medel jämfört

[38] 2021 utgjorde de direkta statsanslagen cirka 45 procent av de totala forskningsintäkterna, motsvarande siffra för 2022 var 43 procent, detta visas i forskningsintäkter (löpande priser) i Tabell 1.
[39] 15 av de myndigheter som finansierar forskning, men som har ett annat huvuduppdrag, beskrivs närmare i SOU 2023:59, avsnitt 3.3.2.
[40] Här finns bl.a. förordning (2012:520) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd som reglerar hur ledamöter utses till forskningsrådens interna organisation.

med de ämnesmässigt breda universiteten. Det varierar i vilken grad de externa medlen är fria, dvs. hur pass riktade eller öppna de externa finansiärernas utlysningar är. När det gäller privata stiftelser finns tecken på ett ökat intresse för att delta i utformningen av de finansierade projektens inriktning, upplägg och rekryteringar.[41] Detta görs i varierande grad efter dialog med respektive lärosäte och/eller med representanter för högskolesektorn.

Tabell 1 nedan visar forskningsintäkterna för åren 2021 och 2022 per finansieringskategori i miljoner kronor. Där ser vi att kategorin *externa statliga medel* (för 2022) motsvarar cirka 26 procent (13 mdkr) av lärosätenas totala forskningsintäkter (49,5 mdkr) och utgör knappt 38 procent av den totala statliga finansieringen (som är 34,6 mdkr). Statens energimyndighet, Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova står för den största andelen av externa statliga medel (cirka 65 procent). Under perioden 2019–2022 utbetalade dessa finansiärer nästan 50 miljarder kronor i bidragsmedel.

Kategorierna *offentliga forskningsstiftelser* samt *kommuner och regioner* står för drygt 5 procent (2,7 mdkr) av den totala forskningsfinansieringen och *privata finansiärer i Sverige* står för sammanlagt cirka 16 procent (knappt 8 mdkr). Möjligheten för svenska lärare och forskare att söka medel i EU:s forsknings- och innovationsprogram finns sedan 1990-talet. I dag utgör EU-medlen en viktig del av den externa finansieringen av forskning vid svenska lärosäten. *EU och övriga utlandets* andel av lärosätenas totala finansiering för år 2022, inklusive medel från ERC, var 7,4 procent (3,6 mdkr).

Den statliga forskningsfinansieringen, dvs. de *direkta statsanslagen* för forskning och de *externa statliga medlen*, står för 70 procent av universitets och högskolors samlade forskningsintäkter. År 2021 utgjorde de direkta statsanslagen cirka 45 procent av de totala forskningsintäkterna, motsvarande siffra för 2022 var 43 procent. När det gäller de direkta anslagens andel av den totala statliga forskningsfinansieringen ser vi att trots retoriken om behovet av ökade direkta forskningsanslag, har anslagets andel minskat från 64 procent (2021) till 62 procent (2022), vilket innebar att motsvarande siffra för andelen externa statliga medel ökade från knappt 36 procent till knappt 38 procent. För 2022 ökade de sammanlagda externa medlen med 1,9 miljarder kronor i löpande intäkter, medan intäkterna från direkta statsanslag i princip förblev oförändrade.

[41] Mattsson & Benner (2022).

Tabell 1: Universitets och högskolors forskningsintäkter

Finansiärskategori	2021	2022
Statliga	33 593	34 602
Direkta statsanslag	21 607	21 566
Externa statliga medel	11 986	13 035
Privata finansiärer i Sverige	7 341	7 958
Organisationer utan vinstsyfte	6 050	6 539
Företag	1 291	1 420
EU och övriga utlandet	3 433	3 648
Övriga offentliga	2 754	2 692
Offentliga forskningsstiftelser	1 423	1 412
Kommuner och regioner	1 330	1 281
Övrigt	284	326
Finansiella intäkter	162	287
Totalt	47 568	49 512

Universitets och högskolors forskningsintäkter för 2021 och 2022 per finansieringskategori i miljoner kronor (löpande priser). Källa: UKÄ, data från Årsrapport: 2023, Högskolans ekonomi och finansiering.

De externa finansiärerna fördelar medel till olika områden, vilket på olika vis åskådliggörs i Tabell 2 och Diagram 1 nedan, där även uppgifter om de direkta anslagens inriktning ingår. Forskningsämnesområdena utgår från SCB-standard.

I Tabell 2 visas lärosätenas intäkter per forskningsämnesområde fördelat på direkta forskningsanslag, externa medel och andelen externa medel. Vi ser att de totala forskningsintäkterna följer storleksordningen: Medicin och hälsovetenskap, Naturvetenskap, Teknik, Samhällsvetenskap, Humaniora och konst samt Lantbruksvetenskap och veterinärmedicin. Tabellen visar att de externa medlen varierar kraftigt mellan olika ämnesområden, från knappt nio miljarder kronor för Medicin och hälsovetenskap till drygt en miljard kronor för Humaniora och konst. Även när det gäller andelen externa medel av totalen finns stora variationer där forskningsämnesområdet Teknik till 59 procent är externt finansierat, medan externfinansieringen till Humaniora och konst är 34 procent.

I Diagram 1 visas den procentuella fördelningen till olika forskningsämnesområden fördelat på sju grupper finansieringskällor. Vi ser att forskningsfinansierande myndigheter (exklusive forskningsråden) står för 23 procent av forskningsintäkterna inom Teknik, och bara för 5 procent av intäkterna inom Humaniora och konst. Forskningsstiftelser och privata icke-vinstdrivande organisationer finansierar hela 23 procent av forskningen inom Medicin och hälsovetenskap och 17 procent inom Naturvetenskap. Forskningsrådens andel av den totala finansieringen är minst inom Teknik (7,3 procent) och störst inom Naturvetenskap och Samhällsvetenskap (17,8 respektive 17,3 procent). Andelen direkta statsanslag är högst inom området Humaniora och konst (65 procent). Inom områdena Teknik samt Medicin och hälsovetenskap är andelen direkta anslag minst (ca 41 procent). Utifrån tabellen och diagrammet nedan är det tydligt att lärosäten befinner sig i mycket skilda

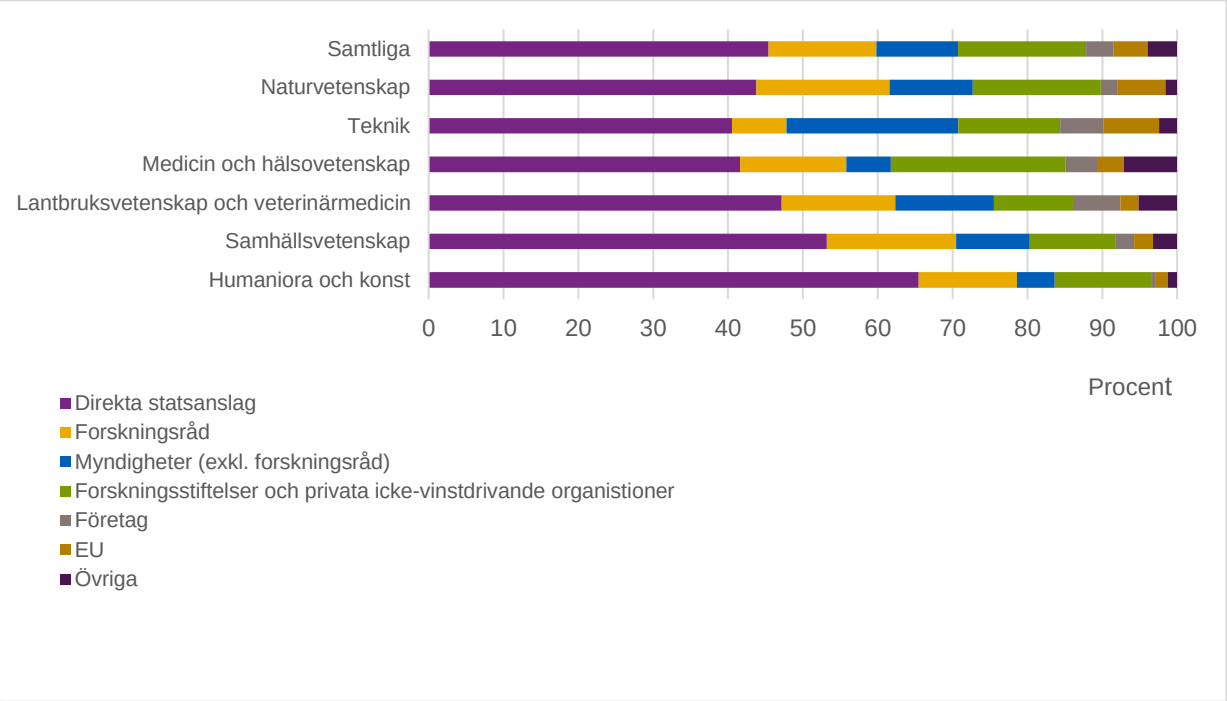
forskningsfinansieringskontexter beroende på vilken ämnesinriktning och profil de har, om de är breda forskningsintensiva universitet, fackinriktade universitet, högskolor och nya universitet eller konstnärliga högskolor. Finansieringsbilden påverkar dels förutsättningarna för att alls bedriva forskning, dels i vilken grad verksamheten påverkas av externa finansiärers prioriteringar. Kontexten har betydelse för i vilken grad och på vilket sätt frågan om balansen mellan direkta anslag och externa medel påverkar verksamheten, vilket diskuteras i avsnitt 3.4.

Tabell 2: Lärosätenas forskningsintäkter per forskningsämnesområde

Forskningsämnesområde	Totala intäkter (mdkr)	Direkta statsanslag (mdkr)	Externa medel (mdkr)	Andel externa medel (%)
Samtliga	47,57	21,61	25,8	54
Naturvetenskap	11,89	5,21	6,65	56
Teknik	7,74	3,14	4,58	59
Medicin och hälsovetenskap	15,49	6,45	8,96	58
Lantbruksvetenskap och veterinärmedicin	2,86	1,35	1,51	53
Samhällsvetenskap	6,6	3,51	3,06	46
Humaniora och konst	2,99	1,95	1,03	34

Lärosätenas intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2021 fördelat på direkta statsanslag och externa medel, per forskningsämnesområde, miljarder kronor, samt andel (procent) externa medel. I de totala intäkterna ingår, förutom direkta statsanslag och externa medel, även finansiella intäkter. Anslag som fördelas via Kammarkollegiet ingår i direkta statsanslag. Källa: SCB.

Diagram 1: Lärosätenas forskningsintäkter per forskningsämnesområde och finansieringskälla



Lärosätenas forskningsintäkter 2021 per forskningsämnesområde (enligt SCB-standard) och finansieringskälla, andel (procent) av totala intäkter. Källa: UKÄ, Årsrapport, Högskolans forskning (data inhämtad via SCB).

Extern kvalitetsgranskning

Externa statliga forskningsmedel söks ofta i konkurrens och innebär att forskningen sakkunnig-granskas i bedömningsprocesser som syftar till att främja forskningskvalitet. Genom

sakkunniggranskningar utifrån vetenskapliga kriterier sker en extern kvalitetssäkring av forskningen vid universitet och högskolor. Detta gäller särskilt i de statliga forskningsrådens beredningsprocesser. Men sakkunniggranskning görs även för många andra externa finansiärer som Wallenbergstiftelserna, Riksbankens Jubileumsfond, Stiftelsens för Strategisk Forskning (SSF), Mistra samt Europeiska forskningsrådet (*European Research Council*, ERC).

Den vetenskapliga sakkunniggranskningen som externa finansiärer står för har ofta stor betydelse för forskningsprocessen. De externa bedömargruppernas sakkunniggranskningar fungerar som en kvalitetskontroll och bidrar till forskning av hög kvalitet som är förankrad i en bredare vetenskaplig gemenskap. Sakkunnigbedömningar kan, även vid avslag, ligga till grund för en utveckling och förbättring av forskningsansökan och identifiera eventuella felaktigheter eller brister. Då ansökningarna utsätts för extern granskning skapas möjlighet till lärande vilket bidrar till lärosätenas kvalitetskultur och en öppen forskningsmiljö där kunskap utvecklas och fördjupas. En rigorös kvalitetsgrundad granskning av externt finansierade projekt kan också stärka förtroendet för forskningen. Sammantaget är den externa sakkunniggranskningen av vikt för att upprätthålla en hög vetenskaplig kvalitet, och på det viset bidrar de externa finansiärernas bedömningsprocesser till lärosätenas interna kvalitetsarbete.

Utöver vetenskaplig kvalitet vägs ofta forskningens relevans, eller samhälleliga användbarhet, in i externa finansiärers bedömningar. Politikens styrning mot relevans har under senare år ökat där forskningsfinansierande myndigheter har i uppdrag att fördela medel utifrån riktade satsningar grundade i olika samhällsbehov. I relation till detta kan också sakkunniggranskningens roll i forskningssystemet nyanseras och problematiseras. Studier visar att genom sakkunniggranskning premieras ofta forskning med tydligt definierade mål, projekt som kräver noggrann planering och där forskningens samhällsnyttiga effekter tydligt anges i ansökan. Dessa krav på tydlighet, fördefinierade mål och förväntningar på användbara resultat inom en kort tidsram kan hämma innovativ forskning. Risken är att systemet lämpar sig bättre för inkrementell forskning som kan genomföras inom en bestämd, ofta ganska kort, tidsperiod.[42] Processerna för sakkunniggranskning kan därför innebära en begränsning i fråga om vilken forskning som ska finansieras. Det är bland annat denna kritik som ligger till grund för strävan efter nya forskningspolitiska ramverk.

De externa medlens betydelse för individuella lärares och forskares frihet

Hittills i rapporten har beroendet av externa medel framförallt diskuterats i relation till *lärosätets* förutsättningar att planera verksamheten. Samtidigt bör det betonas att de externa medlen ofta har stor betydelse för de individuella lärarna och forskarna vid universitet och högskolor. De externa medlen innebär säkrad forskningstid, och genom forskningen skapas förutsättningar för meritering och

[42] Se diskussion i Luukkonen (2022).

utveckling. Personliga projektbidrag underlättar även mobiliteten inom sektorn då lärare och forskare kan flytta med medlen och bedriva forskningen vid ett nytt lärosäte.

Genom externa forskningsmedel kan lärare och forskare ges möjlighet att bedriva forskning som potentiellt inte direkt passar in i befintliga institutionella eller internt prioriterade agendor. Detta beror dock hur på pass styrd verksamheten i praktiken är genom interna prioriteringar i och med att bidragsansökningar i regel ska undertecknas av prefekt/motsvarande, och i vissa fall av rektor. Den hårda konkurrensen om medel och den låga beviljandegraden innebär att många bidragsansökningar håller hög kvalitet trots avslag. Men ofta har även en avslagen bidragsansökan ha ett värde för den individuella läraren och forskaren då ansökan kan omarbetas och ligga till grund för andra ansökningar; att formulera och konkretisera forskningsprojekt i ansökningar kan ha ett värde oberoende av utfallet av ansökan.

För lärare och forskare kan de externa medlen innebära ett ökat handlingsutrymme, och för forskningen kan det möjliggöra en större mångfald och främja idéer och metoder som kan ligga utanför det konventionella ramverket. Externa medel kan därmed vara en grund för att lärare och forskare ges förutsättningar för att följa sina vetenskapliga intressen och frågeställningar, samtidigt som det skapar en konkurrenskraftig forskningsmiljö. Många externa forskningsfinansiärer premierar internationellt samarbete genom att stödja projekt som involverar lärare och forskare från olika länder. Detta bidrar till kunskapsutbyte och möjliggör att deltagande i globala vetenskapliga diskussioner och nätverk. Den externa finansieringen kan även ha stor betydelse för de individuella lärarna och forskarna när det gäller att möjliggöra kostsamma projekt som kräver betydande resurser i form av infrastruktur och personal.

De externa medlen på så sätt betyda en form av frihet för de individuella lärarna och forskarna. Samtidigt förutsätter beroendet av externa medel en stor kunskap om förekomsten av de olika finansieringskällorna, och anpassningar efter deras utlysningar, inriktningar, preferenser och regler.[43] Systemet med en mångfald externa finansiärer kräver både stor kunskap i att skriva bidragsansökningar och anpassningar till finansiärens mål och uppdrag. Därtill öppnar lärosätenas delade anslag i utbildning respektive forskning för möjligheten till ”friköp”, dvs. att lärare genom att tilldelas externa medel fullt ut finansieras genom forskningsmedel och därmed, under längre eller kortare perioder, inte undervisar. Ordningen kan ha en negativ effekt på individens samlade uppdrag som lärare genom minskad pedagogisk meritering. Meritbedömningar baseras förvisso ofta på traditionella mått som publikationer och beviljade forskningsbidrag, men om meritering inom utbildningen blir eftersatt riskerar individen att sakna kvalifikationer för att söka anställning som lektor eller professor. Här bör dock nämnas att värdet av att lärare och forskare är del av utbildningen,

[43] Bennich-Björkman (2016); Bjare (2023).

och förmedlar forskningsresultaten till studenter, betonas av vissa externa finansiärer. Detta gäller särskilt KAW som inom ramen för långsiktiga och stora program begär återrapportering när det gäller utrymmet för lärarnas och forskarnas utbildningsmeriter.

Ett minskat beroende av externa medel skulle innebära att lärare och forskare, istället för att lägga tid på att skriva bidragsansökningar, kunde avsätta mer tid till sin forskning. I dag läggs mycket tid på ansökningarna som inte beviljas externa medel. Den tid som ansökningarna tar i anspråk finansieras genom direkta forskningsanslag, eller helt enkelt genom kvälls- och helgarbete. Här finns empiriska jämförande studier av förhållanden vid lärosäten i de nordiska länderna som visar att i lärare i Sverige kan ha två till fyra gånger mer tid avsatt till undervisning än till forskning jämfört med lärare i Norge och Danmark.[44] Lägg därtill att det sedan en tid tillbaka har uppmärksammats att lärosäten i andra europeiska länder är mindre beroende av externa bidrag, och att de direkta anslagen till lärosätena uppgår till ungefär 70 procent i länder som Schweiz, Nederländerna och Danmark.[45]

Förutom detta innebär det faktum att lärare och forskare behöver ansöka om medel för att forska att styrningen av forskningens inriktning delvis förflyttas till externa finansiärer. Möjligheten att fritt välja inriktning på forskningsprojekt påverkas av externa finansiärers bedömningar och tillgången till medel inom olika områden. Beroendet av externa bidrag försvårar även lärosätenas möjlighet att skapa trygga anställningsförhållanden och förutsägbara karriärvägar, vilket givetvis också inverkar på lärarnas och forskarnas situation.

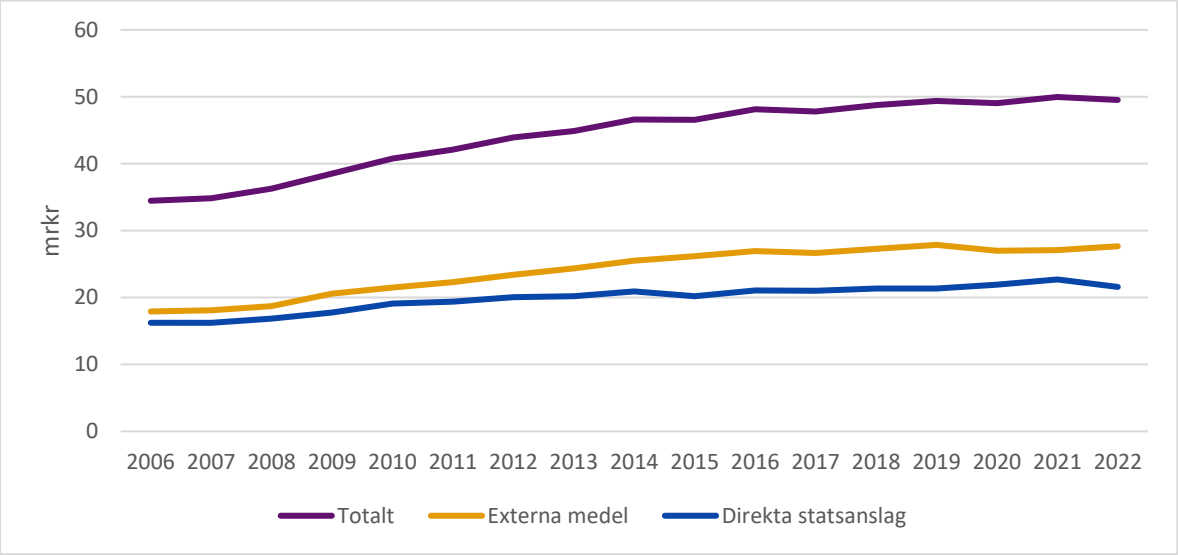
3.4 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Både det direkta anslaget för forskning och intäkterna från externa finansiärer har ökat sedan millennieskiftet. Lärosätenas samlade intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå var, som visades i Tabell 1, 49,5 miljarder kronor under 2022. Under samma år uppgick de direkta forsknings-anslagen till 21,6 miljarder kronor. Som tidigare lyftes fram har de direkta forskningsanslagen minskat i förhållande till de externa medlen under en längre tid. I Diagram 2 nedan åskådliggörs relationen mellan direkta och externa medel under perioden 2006–2022. Under de senaste tio åren har de direkta anslagen varierat runt 44 procent av de totala forskningsintäkterna. Detta kan jämföras med data från 1981 som visar att de direkta anslagens andel av forskningsintäkterna då var 68 procent.

[44] Brommesson et al. (2016).
[45] SUHF, 2015, s. 8. I rapporten ifrågasätts utifrån en internationell överblick även idén om att externa medel bidrar till kvalitet och framgångsrik forskning.

I dag har således en större del av forskningsmedlen sin källa utanför lärosätet. Finansierings-landskapet har samtidigt blivit mer diversifierat, och en större andel av medlen är konkurrensutsatta.[46] I diagrammet nedan ser vi att gapet mellan direkta anslag och externa medel har ökat under tidsperioden.

Diagram 2: Universitets och högskolors forskningsintäkter uppdelade på direkta anslag och externa medel för 2006–2022



Universitets och högskolors (UoH) forskningsintäkter uppdelade på direkta anslag och externa medlen (för samtliga externa finansiärer) för perioden 2006–2022. De totala intäkterna inkluderar även finansiella intäkter. Källa: UKÄ, data från Årsrapport: 2023, Högskolans ekonomi och finansiering.

Såväl universitet och högskolor som statliga utredningar har sedan en tid tillbaka belyst problemen med den allt mindre andelen direkta forskningsanslag i relation till de totala forskningsintäkterna. Sammanfattningsvis framförs följande argument för en förändring. En högre andel direkta forskningsanslag i förhållande till den externa finansieringen skulle ge lärosätena bättre planerings- och prioriteringsförutsättningar samt förbättra möjligheten att omsätta disponerade forskningsmedel. De förändrade planeringsförutsättningarna skulle också förbättra möjligheterna att bedriva utbildning på vetenskaplig grund och bidra till samhällets kompetensförsörjning.[47] Kritiken rör även att de rådande förhållandena medför försämrad effektivitet i forskningen då mycket tid och resurser avsätts för bidragsansökningar.[48] Dessutom kan det finnas praktiska svårigheter med att erhålla och använda externa medel i tid, vilket istället leder till sparade myndighetsresurser eller icke-använda bidrag. Även i Forskningsfinansieringsutredningens enkätunderlag framkommer kritik mot balansen mellan direkta anslag och externa medel.[49] En del av kritiken mot beroendet av externa medel rör dess effekter på kopplingen mellan utbildning och forskning vilket diskuteras nedan.

[46] Börjesson (2022); Svensson (2023).
[47] Se t.ex. SOU 2015:92; SOU 2019:6.
[48] Heyman (2018); Sandström & Van den Besselaar (2018). Se även Hwang (2018) vars analys och resultat bemöts i VR (2019).
[49] Se SOU 2023:59, s. 129, 147f. & 369 samt Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter (SOU 2023:19).

Kopplingen mellan utbildning och forskning

Den externa finansieringen påverkar både möjligheterna till en nära koppling mellan utbildning och forskning och planeringen av utbildningen i och med att lärarnas arbetstid fördelas baserat på finansiering för antingen forskning eller utbildning. Externa medel saknar ofta koppling till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. En viss utveckling har som sagt skett där fler forskningsfinansiärer ställer krav på att bidragsmedlen även ska komma utbildningen till del. Detta gäller både privata och offentliga finansiärer. Huvudfokus för de externa finansiärerna är emellertid forskningen, vilket innebär att lärosäten som erhåller externa medel behöver aktivt ansvara för att skapa sammanhållna utbildnings- och forskningsmiljöer. Inom vissa områden där regeringen satsat på en utbyggnad av utbildningsplatser, framförallt inom lärarutbildningar, är den externa finansieringen liten. När regeringens satsningar på utbildningar inte möts med korresponderande statliga satsningar på forskningen krävs att lärosätena finansierar denna forskning genom intern omfördelning av de direkta forskningsmedlen. Därmed får politiska satsningar inom utbildningen effekt på lärosätenas interna prioriteringar av forskningsverksamheten.

Tiden som krävs för att ansöka om bidrag riskerar att påverka lärarnas tid och engagemang för att utveckla utbildningen. Dessutom finns risken att det ökande beroendet av externa medel styr forskningens inriktning mot smalare områden, istället för att spegla de bredare behoven inom utbildning och samhället. Denna inriktning kan resultera i att kunskapsutvecklingen inom vissa områden relaterade till utbildningen prioriteras ned om de inte överensstämmer med de specifika forskningsområden som intresserar finansiärerna. När externa finansiärers finansieringscykler är korta försvåras fakulteters, institutioners och avdelningars möjlighet att etablera en kontinuitet och stabilitet där utbildning och forskning integreras hållbart. Slutligen kan beroendet av externa medel försvåra för långsiktiga pedagogiska strategier, samtidigt som inflödet av nya idéer och perspektiv från utbildningen till forskningen begränsas.

3.5 Variationer inom högskolesektorn

Högskolesystemet är formellt sett homogent. I praktiken är det dock ett delat system där skiljelinjen i forskningshänseende går mellan forskningsintensiva universitet och övriga lärosäten. Tillgången till forskningsmedel är således en av de mest markanta skillnaderna mellan lärosäten inom sektorn. En diskussion om effekterna av beroendet av externa medel kräver därför förståelse för de stora variationer som finns inom högskolesektorn när det gäller forskningsfinansiering. Grundförhållandet att ett tiotal lärosäten erhåller huvuddelen av forskningsresurserna råder sedan länge. Detta kopplar till att den historiska uppdelningen, som beskrevs i avsnitt två, mellan lärosäten med och utan forskningsresurser fortfarande präglar högskolelandskapet.

Skillnader i finansieringsmönstren ansluter till lärosätenas karaktär, där uppsättningen fakulteter/vetenskapsområden är central. Detta innebär skilda finansieringsmönster med olika externa källor för finansiering. Lärosätena är tydligt förankrade i en ämnesmässig uppdelning och deras positioner i forskningsfinansieringssystemet beror på hur stark och mångfasetterad fakultetsstrukturen är samt vilken uppsättning av ämnesområden de förfogar över.[50] Det skapar en uppdelning när det gäller tillgången till forskningsmedel vilket beskrivs i detta avsnitt.

Variationen i siffor

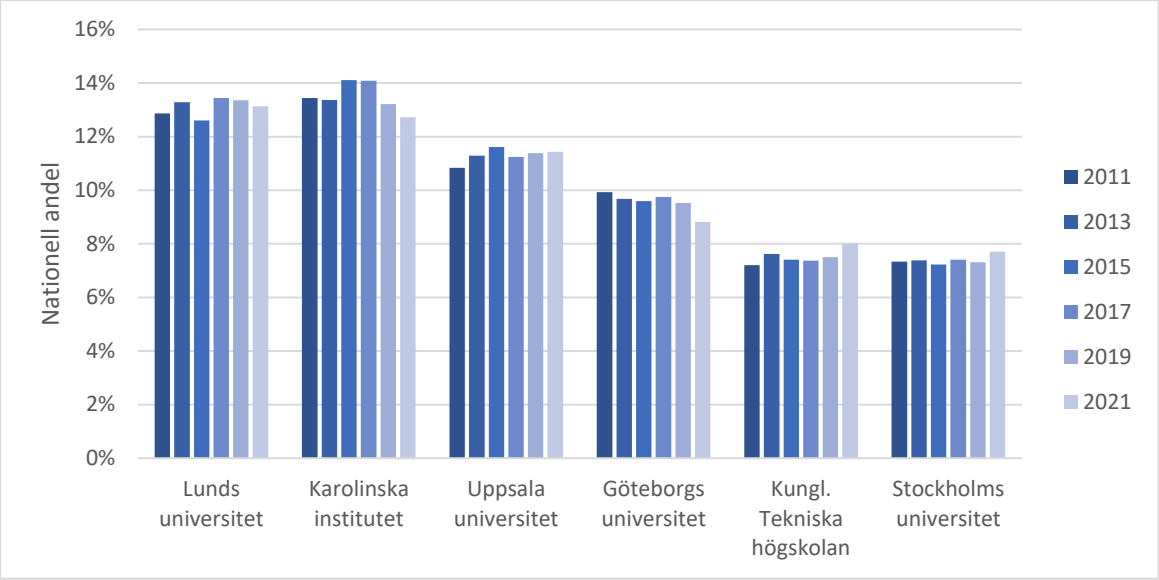
Inom gruppen universitet finns skillnader baserade på vetenskapsområden. De universitet som har teknisk och/eller medicinsk fakultet har en större andel externa medel och totalt sett större forskningsvolym. De fyra lärosäten som har mest forskningsmedel, Karolinska institutet, Lunds universitet, Uppsala universitet och Göteborgs universitet samlar knappt hälften av de totala resurserna. Högskolorna och de nya universiteten har betydligt mindre resurser. Skillnaderna mellan de nya universiteten och högskolorna är avsevärt mindre än skillnaderna mellan de nya universiteten och de äldre universiteten.

Ett sätt att åskådliggöra omfattningen av forskningsverksamheten inom sektorn är att se till lärosätenas rörelsekostnader. Rörelsekostnaderna är upparbetade medel för forskning och utveckling (FoU) inklusive personal- och lokalkostnader men exklusive investeringsutgifter.[51] Uppgifterna inkluderar såväl direkta forskningsanslag som externa medel. I Diagram 3 nedan visas de sex lärosäten med störst andel nationella rörelsekostnader för forskning och utveckling inom högskolesektorn (för samtliga forskningsämnesområden). De stora bredduniversitetens rörelsekostnader varierar mellan 8 till 13 procent av högskolesektorns totala rörelsekostnader. År 2021 stod dessa sex lärosäten tillsammans för cirka 62 procent av de nationella rörelsekostnaderna för FoU inom sektorn. Chalmers, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet och Linköpings universitet står för 5–6 procent av rörelsekostnader vardera. Därefter kommer Luleå tekniska universitet (2,3 procent), Linnéuniversitetet (1,4 procent) och Örebro universitet (1,2 procent). Flera av högskolorna ligger runt 0,5 procent av rörelsekostnaderna (bl.a. Högskolan i Borås, Högskolan i Halmstad och Högskolan i Gävle). De konstnärliga högskolorna har en mycket liten andel av de totala rörelsekostnaderna där de som har störst andel, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm och Konstfack, ligger på 0.06 procent var.

[50] Börjesson (2022).

[51] Statistiska centralbyrån (SCB) inhämtar vartannat år data från svenska lärosäten rörande deras rörelse-kostnader för forskning och utveckling uppdelat på forskningsämne och finansieringskälla. Kostnader för forskarutbildning är inte inkluderad i rörelsekostnaderna för forskning.

Diagram 3: Andel av nationella rörelsekostnader för FoU inom högskolesektorn för samtliga forskningsämnesområden



Rörelsekostnader för forskning och utveckling under 2011–2021 uttryckt i andelar av de totala nationella rörelsekostnaderna för de sex största forskningsutförarna inom högskolesektorn. Data är sorterat på nationell andel 2021. De nationella rörelsekostnaderna för FoU inom högskolesektorn ökade från 30 miljarder SEK 2011 till 41 miljarder kronor 2021. Data har inhämtats från Statistiska centralbyrån.[52]

Vetenskapsrådet delar upp högskolesektorn i följande fyra kategorier: breda etablerade universitet, fackinriktade universitet, nya universitet samt högskolor. De breda etablerade universiteten erhåller en mycket större andel excellensinriktade medel, såsom Vetenskapsrådets fria projektbidrag, medel från Wallenbergstiftelserna och ERC. Många högskolor och nya universitet har utvecklat starka regionala kopplingar och de präglas i högre grad av finansiering genom regionala eller lokala källor och har i ökad utsträckning samverkansinriktade medel. De fackinriktade tekniska universiteten finansieras i högre grad än övriga lärosäten av företag och andra privata finansiärer.[53]

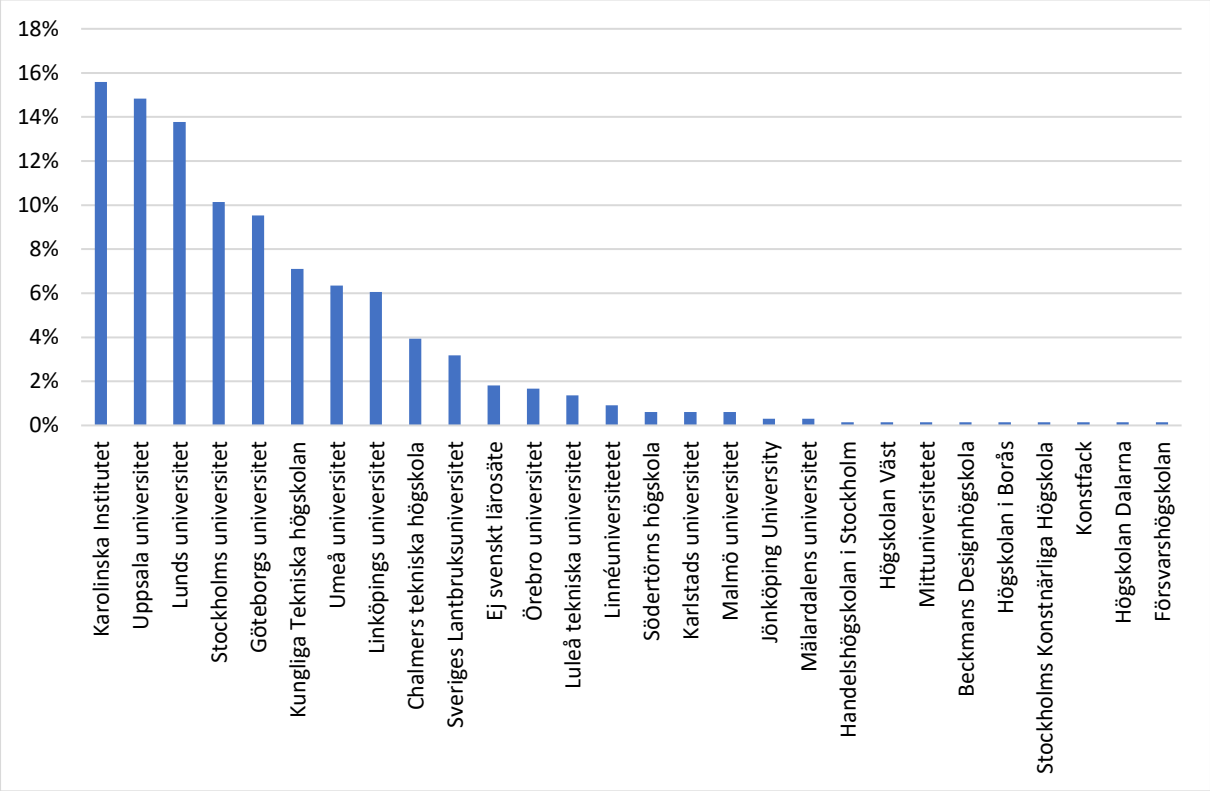
Finansiering genom Vetenskapsrådet, men även genom finansiärer som Formas, Forte och Wallenbergstiftelserna, innebär ofta en relativt hög grad av frihet inom ramen för beviljat projekt. Denna typ av forskning kan således upplevas som mindre styrd jämfört med finansiering genom lokala eller regionala källor eller företags- och samverkansinriktade projekt. Vid nya universitet, högskolor och fackuniversitet, som i högre grad präglas av de senare finansieringsformerna, kan därför upplevelsen av extern styrning på verksamheten vara starkare. När det gäller de nya universiteten och högskolorna har de även en mindre andel direkta forskningsmedel, vilket ytterligare minskar utrymmet för egna prioriteringar och forskningssatsningar.

I Diagram 4 nedan visas det totala antalet beviljade fria projektbidrag från Vetenskapsrådet för alla forskningsämnesområden för 2022. Diagrammet visar tydligt skillnaderna inom sektorn när det gäller fria projektbidrag, där de stora breda universiteten i Uppsala, Lund, Stockholm, Göteborg, Linköping

[52] https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__UF__UF0301__UF0301U/
[53] Börjesson (2022).

och Umeå tillsammans med fackuniversiteten Karolinska institutet, KTH, Chalmers tekniska högskola och Sveriges lantbruksuniversitet har högst andelar av det totala antalet fria projektbidrag. Diagram 4 kan jämföras med Diagram 5 nedan som visar nationell andel av antalet beviljade bidrag från Vinnova. I Diagram 5 visas att de tekniskt inriktade fackuniversiteten Luleå tekniska universitet, KTH och Chalmers tekniska högskola har beviljats störst andel medel från Vinnovas projektbidrag. Därefter följer universiteten i Lund, Uppsala och Linköping som också har teknisk fakultet. Vi ser att Mälardalens universitet, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst och Högskolan i Halmstad tilldelas motsvarande andel eller mer än de betydligt större lärosätena Stockholms universitet, Göteborgs universitet och Umeå universitet, som i Diagram 4 låg i toppskiktet. Skillnaderna i diagrammen speglar lärosätenas olika inriktningar och uppsättning vetenskapsområden/fakulteter samt finansiärernas skilda uppdrag att stödja fria projektansökningar (VR) respektive behovsmotiverad forskning inom teknikområdet, transport, kommunikation och arbetsliv (Vinnova).

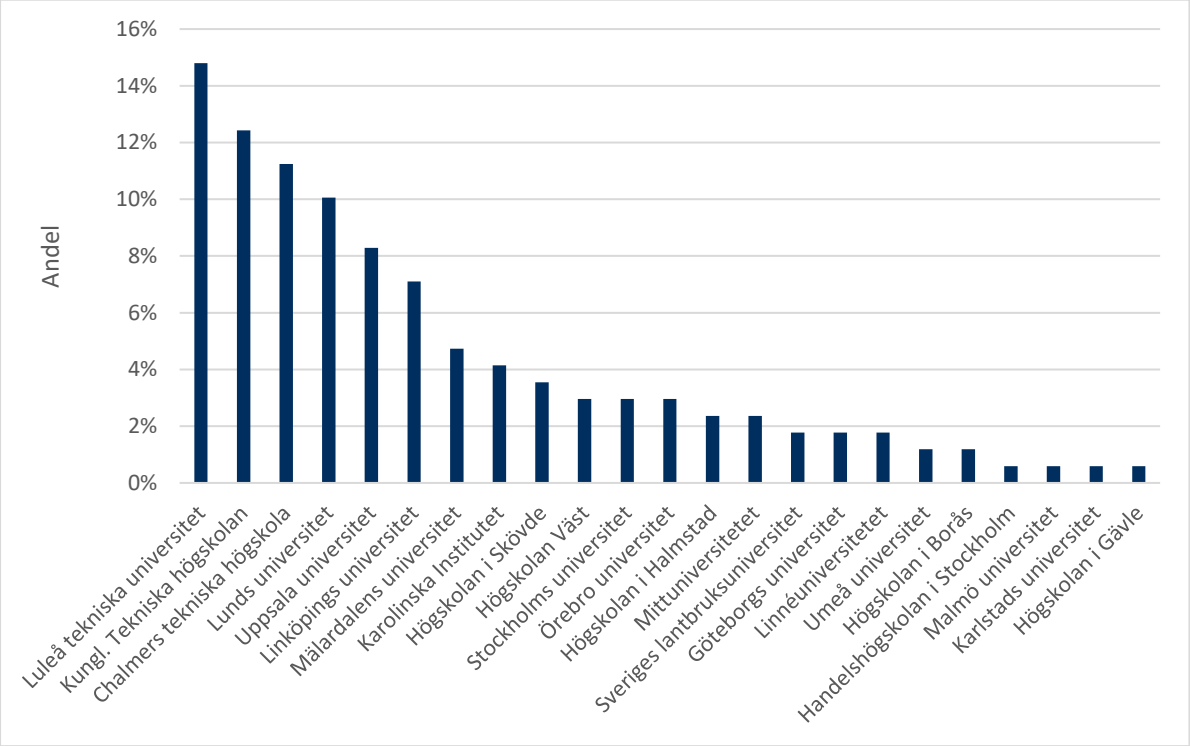
Diagram 4: Nationell andel av antalet beviljade fria projektbidrag > 1 mnkr från VR för alla forskningsämnesområden 2022



Andelar av det totala antalet fria projektbidrag beviljade av Vetenskapsrådet per medelsförvaltare 2022. Varje bidrag har en medelsförvaltare. Det sammanlagda beloppet av beviljade fria projektbidrag från Vetenskapsrådet är 2,6 miljarder SEK för år 2022. Data har inhämtats från Vetenskapsrådet [54]

[54] https://www.vr.se/analys/svensk-forskning-i-siffror/vetenskapsradets-forskningsfinansiering-i-siffror.html

Diagram 5: Nationell andel av antalet beviljade bidrag > 1 mnkr, Vinnova



Andelar av det totala antalet fria projektbidrag beviljade av Vinnova per medelsförvaltare 2022 (större än en miljon kronor). Varje bidrag har en medelsförvaltare. Det sammanlagda beloppet av beviljade fria projektbidrag från Vinnova är 1,63 miljarder SEK för år 2022. Data har inhämtats från Vetenskapsrådet.

Beviljandegrad

Konkurrenskraften i ansökningar om externa medel kan variera betydligt mellan olika lärosäten och över tid. När det gäller Vetenskapsrådets fria projektbidrag var den nationella genomsnittliga beviljandegraden 20 procent under 2022.[55] I Diagram 6–8 nedan visas beviljandegraden för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för tre olika grupper bidragsmottagare. De fria projektbidragen är Vetenskapsrådets största bidragsform. Genom diagrammen åskådliggörs variationerna i beviljandegrad för alla forskningsämnesområden. Vi ser att fackuniversiteten Karolinska institutet och KTH ligger i topp med en beviljandegrad på 29 respektive 28 procent. Detta förklaras bland annat genom att det finns omfattande forskningsmedel inom ämnesområdena Medicin och hälsovetenskap och Teknik (se Tabell 2) och att ämnesområdena har en högre beviljandegrad än andra områden.

Skillnader i beviljandegrad från år till år kan bero på att konkurrensen varierar mellan åren och att en given forskargrupp inte tillåts ha ett obegränsat antal pågående fria projektbidrag. De kan även

[55] https://www.vr.se/analys/svensk-forskning-i-siffror/vetenskapsradets-forskningsfinansiering-i-siffror.html

grundas i utlysningarnas inriktning som beror på prioriteringar i de fyraåriga forsknings- och innovationspropositionerna. Data för de tre tabellerna nedan har inhämtats från Vetenskapsrådet.[56]

Diagram 6–8: Beviljandegrad VR:s fria projektbidrag - alla forskningsämnesområden

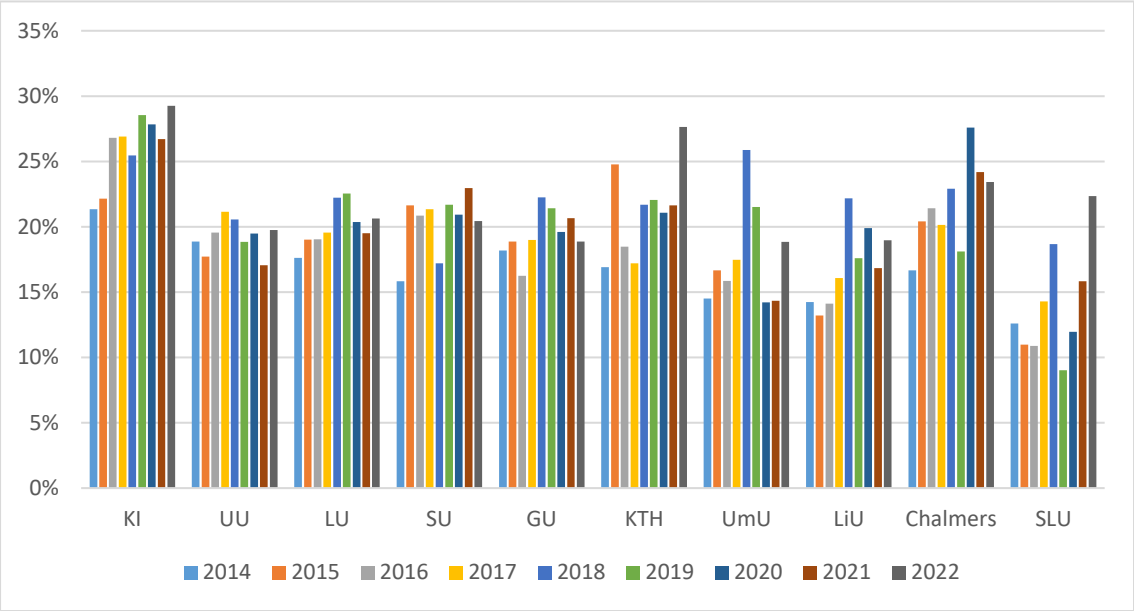


Diagram 6: Beviljandegrad för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för de tio mest frekventa bidragsmottagarna. Data är sorterat på antalet beviljade fria projektbidrag 2022. Det totala antalet inkomna ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag har minskat från 3 770 stycken 2014 till 3 333 stycken 2022.

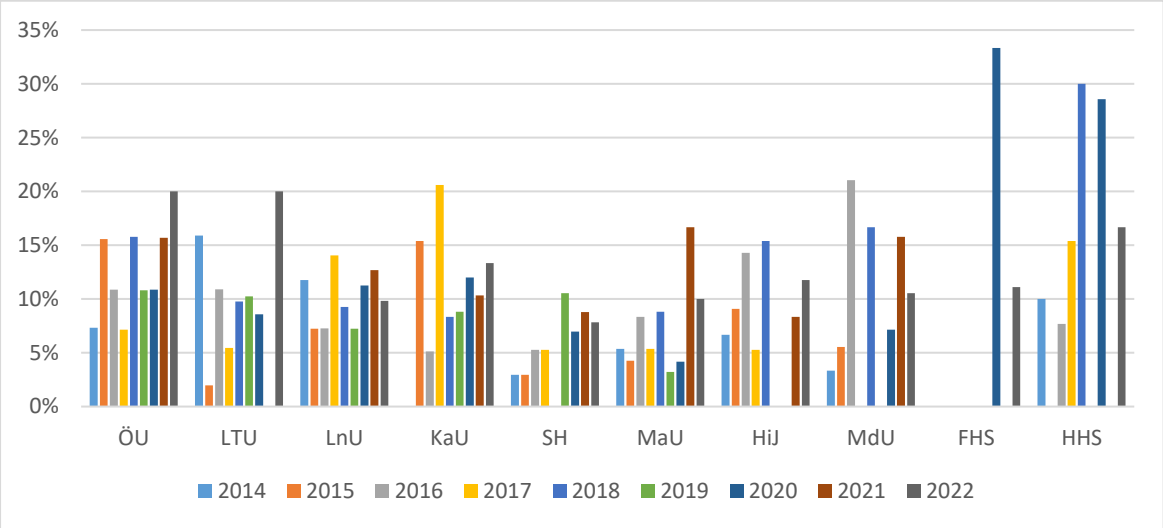


Diagram 7: Beviljandegrad för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för den elfte till tjugonde mest frekventa bidragsmottagarna. Data är sorterat på antalet beviljade fria projektbidrag 2022.

[56] https://www.vr.se/analys/svensk-forskning-i-siffror/vetenskapsradets-forskningsfinansiering-i-siffror.html

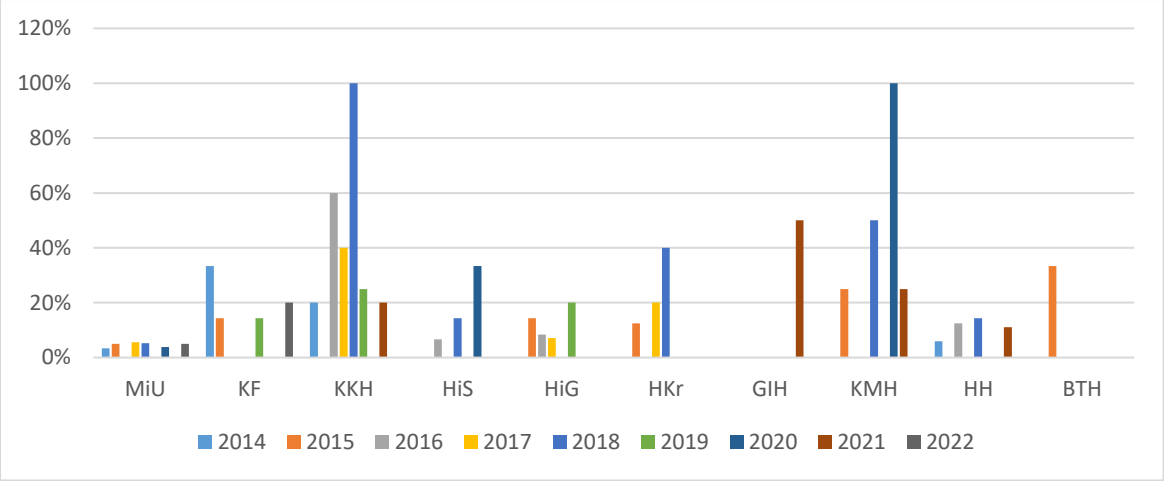


Diagram 8: Beviljandegrad för ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag för de tio minst frekventa bidragsmottagarna. Data är sorterat på antalet beviljade fria projektbidrag 2022.

Diagrammen synliggör skillnaderna mellan olika lärosäten när det gäller relationen till Vetenskapsrådets fria projektbidrag. Det totala antalet inkomna ansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag var 3 333 stycken 2022. Av dessa inkom 2771 stycken (83 procent) från lärosätena i Diagram 6, 334 stycken (10 procent) från lärosätena i Diagram 7 och 62 stycken (knappt 2 procent) från lärosätena i Diagram 8. I Diagram 8 ser vi att beviljandegraden är 100 procent vissa år för ett par lärosäten. Förklaringen är att dessa lärosäten lämnat in ett fåtal ansökningar, vilka har beviljats.[57]

Tillsammans åskådliggör de tre diagrammen en aspekt av variationerna inom högskolesektorn där arbetet med bidragsansökningar till Vetenskapsrådets fria projektbidrag utgör en central del av den årliga verksamheten vid de forskningsintensiva universiteten, fackhögskolorna och de nya universiteten, samtidigt som det utgör en mindre del av verksamheten vid de konstnärliga högskolorna och andra högskolor.

3.6 Forskarutbildning

Forskarutbildning finansieras inom ramen för universitets och högskolors forskningsmedel. Styrningen av utbildningen på forskarnivå skiljer sig därmed från styrningen av utbildningen på grundnivå och avancerad nivå, bland annat genom att den inte följs av öronmärkta resurser.

En tillbakablick i statistiken kring forskarstuderande visar att under perioden 1973–2014 ökade det totala antalet doktorander från 11 200 till 19 300 st., samtidigt ökade antalet doktorsexamina från 700 till 2 800 st. Ökningen i antalet doktorsexamina skedde främst under mitten av 1990-talet och fram till och med 2008. Mellan åren varierade antalet både inom och mellan ämnesområden. Under en stor del

[57] Kungliga konsthögskolan, KKH, lämnade år 2018 in en ansökan som beviljades. Detsamma gäller för Kungl. Musikhögskolan, KMH, år 2020.

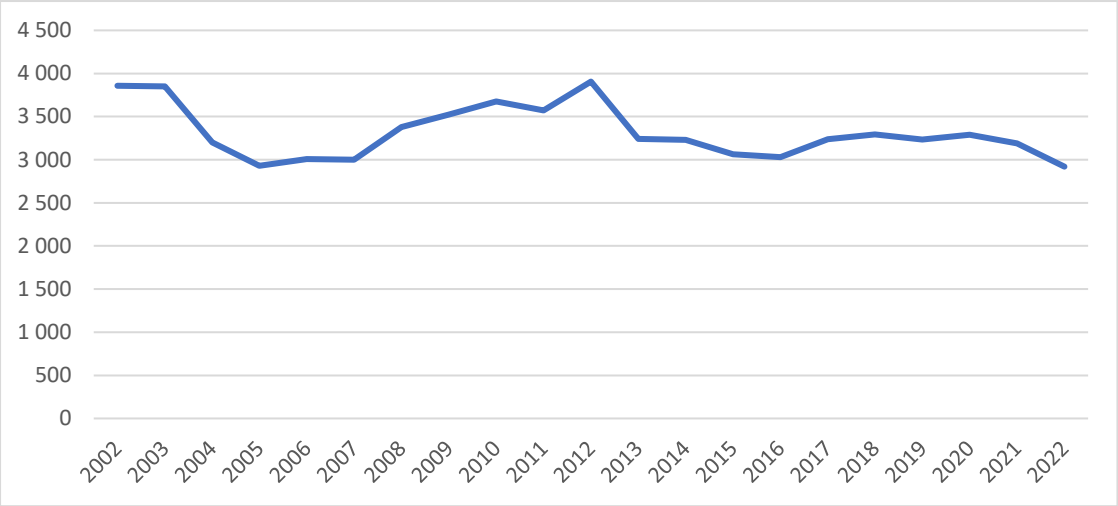
av den undersökta perioden avlades flest doktorsexamina inom ämnesområdet medicin och hälsovetenskap och näst flest examina inom naturvetenskap. Därefter följde teknik och samhällsvetenskap. Inom humaniora ökade antalet doktorsexamina fram till början på 00-talet varpå det minskade fram till 2014.[58]

Statistiken visar även att mellan 1973–2014 ökade antalet nybörjardoktorander från 2000 till 3 200 st. Ökningen skedde fram till 1998 då forskarutbildningsreformen infördes. Den innebar att universitet och högskolor enbart fick anta doktorander med garanterad försörjning för hela studietiden. Reformen bidrog till att antalet nybörjare minskade under några år. Vid 2008 ökade antalet nybörjare, en ökning som nådde sin topp 2012. Mellan åren 2012–2013 minskade antalet kraftigt inom alla ämnesområden, med störst minskning i förhållande till tidigare år inom humaniora och samhällsvetenskap. Nedgången i antalet nybörjare skedde både bland svenska och utländska studenter. En möjlig orsak till den minskade tillströmningen av utländska doktorandnybörjare kan kopplas till studieavgiftsreformen, vilken sannolikt ledde till en minskning av antalet internationella studenter på avancerad nivå. Eftersom denna grupp utgör en rekryteringsbas för forskarutbildningen kan reformen ha påverkat det totala antalet utländska doktorandnybörjare.

För perioden efter 2014 ser vi att antalet doktorandnybörjare fortsatt minskade till 2016. Efter en viss ökning av antalet nya doktorandstudenter 2017, har antalet varit relativt stabilt, kring 3 200 personer åren 2018–2022.[59] Utvecklingen av antalet nybörjardoktorander mellan 2002–2022 åskådliggörs i Diagram 9–10 nedan. Diagram 9 visar utvecklingen när det gäller totala antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå. Diagram 10 visar antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå per forsknings-ämnesområde efter 2012, då det alltså skedde en nedgång.

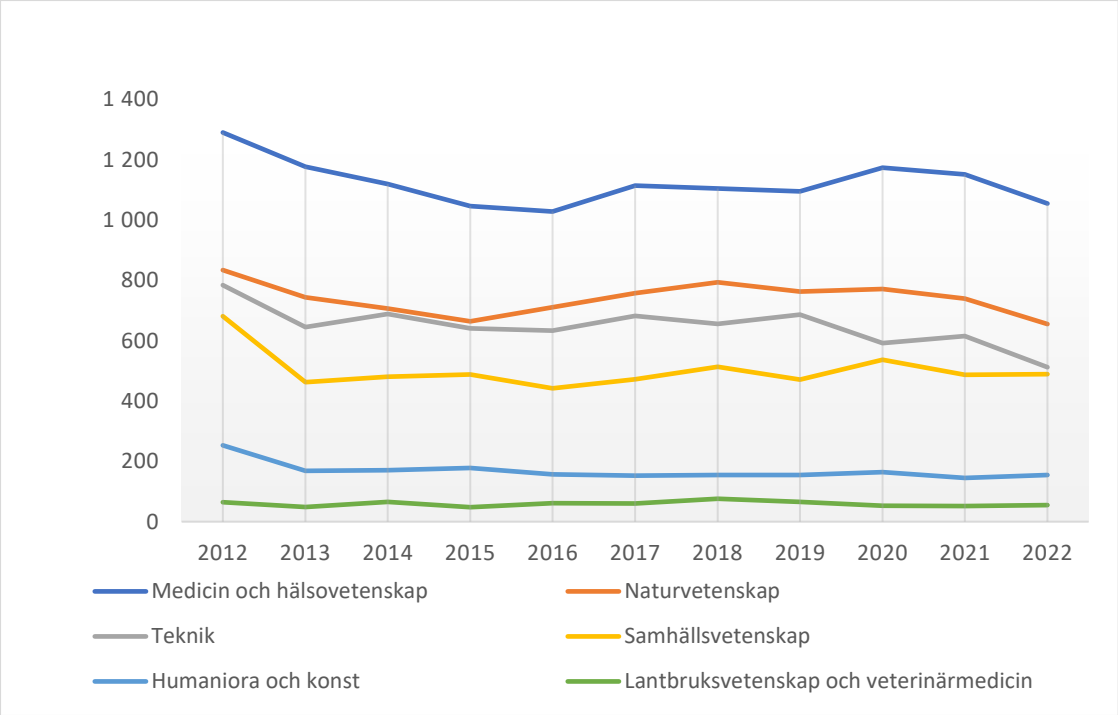
[58] UKÄ (2016).
[59] UKÄ (2022).

Diagram 9: Antalet nybörjare i forskarutbildning 2002–2022



Totala antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå 2002–2022. Källa UKÄ, Högskolan i siffror.

Diagram 10: Antalet nybörjare i forskarutbildning per forskningsämnesområde 2012–2022



Antalet nybörjare i utbildning på forskarnivå per forskningsämnesområde 2012–2022. Källa UKÄ, Högskolan i siffror.

År 2017 avskaffades utbildningsbidraget för doktorandnybörjare helt till förmån för doktorandanställning. I dag har en majoritet, drygt 70 procent, av nybörjardoktorander en doktorandanställning. Majoriteten av de doktorandnybörjare som inte finansieras genom doktorandanställning har en annan anställning som finansierar studierna (t.ex. sjukvårdspersonal eller företagsdoktorander).

Antalet doktorander och doktorandnybörjare över tid behöver ses i relation till de totala intäkterna för forskning och forskarutbildning. Dessa intäkter har kraftigt ökat under perioden 1999–2019. Samtidig har kostnaden för forskarutbildningen varit oförändrad, enligt beräkningar från UKÄ.[60] Under perioden 1999–2019 ökade lärosätenas totala kostnader för forskning och utbildning på forskarnivå från 30 till 45 miljarder omräknat till fasta priser. Samtidigt minskade kostnaderna för forskarutbildningen från 14 till 13 miljarder i fasta priser. Det innebär att forskarutbildningens andel av lärosätenas totala kostnader för forskning och utbildning på forskarnivå minskade från 45 procent 1999 till 29 procent 2019.[61]

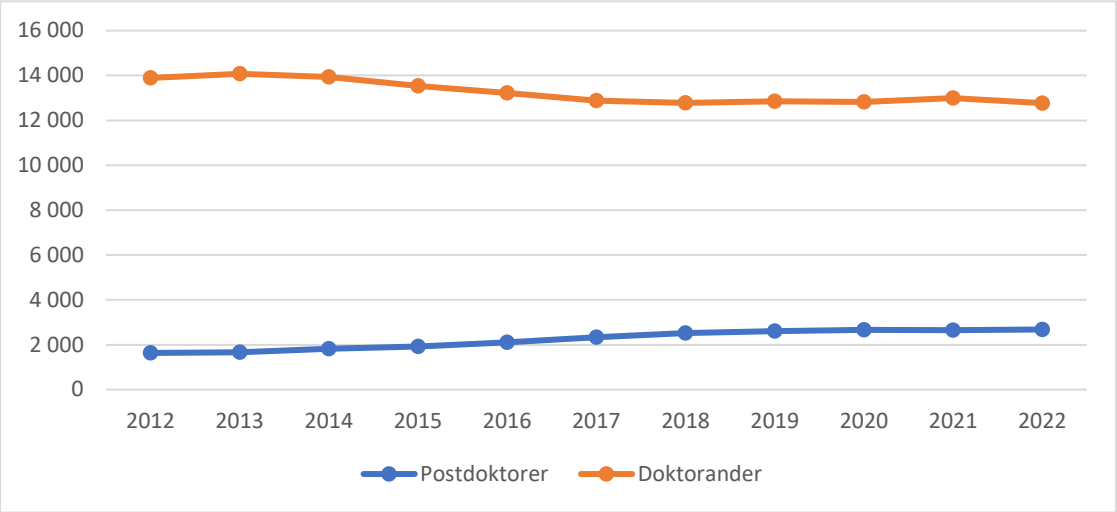
En av förklaringarna till detta är, enligt UKÄ, att den höga andelen externfinansiering i relation till direkta forskningsmedel påverkar lärosätenas doktorandrekrytering och därmed dimensioneringen av forskarutbildningen.[62] Externa medel med en tidsram på tre år och kortare finansierar i större utsträckning forskning där doktorander inte ingår. Genom att intäkterna från externa finansiärer ökat betydligt mer än de direkta forskningsanslagen påverkas dimensioneringen av forskarutbildningen. I intervjuer som UKÄ genomfört med lärosätesrepresentanter framkom att eftersom externa medel ofta löper över tre år, och inte de fyra år som forskarutbildningen omfattar, behöver det sista året finansieras genom direkta medel alternativt genom andra externa bidrag. På så vis påverkas finansieringen, och därmed rekryteringen, av doktorander. Parallellt ser lärosätesrepresentanterna att kraven på medfinansiering ökat, vilket binder upp de direkta forskningsmedlen. Här anses att en större andel direkta medel skulle underlätta dimensioneringen av forskarutbildningen och att planera framtida doktorandantagning.

Trots de ökade forskningsintäkterna har alltså antalet doktorander och doktorandnybörjare varit relativt oförändrad sedan 2012. Parallellt har antalet postdoktorer ökat med 64 procent, från drygt 1 600 till knappt 2 700 st. I Diagram 11 nedan visas antal postdoktorer (heltidsekvivalenter) och doktorander (helårs) för perioden 2012–2022. Möjligen är det så att vissa forskningsmiljöer prioriterar att anställa postdoktorer istället för doktorander då tidsomfattningen på externfinansierade projekt bättre överensstämmer med postdoktorers anställningstid. I och med att många projekt är tre år eller kortare, kan finansieringen för en postdoktor på två eller tre år vara enklare att planera för jämfört med den fyraåriga doktorandutbildningen. Vidare kan en postdoktor förväntas vara mer produktiv redan från början då personen är disputerad och därmed mer insatt i forskningsprocessen. Även dessa aspekter tas upp i UKÄ:s intervjustudie, där lärosätesrepresentanterna angett att de generellt sett inte

[60] Hur stor andel av medlen till forskning och utbildning på forskarnivå som används för forskarutbildning är okänt, eftersom kostnaden inte urskiljs i lärosätenas ekonomiska redovisning. UKÄ har i sin rapport Fokus forskarutbildning (2021) därför utvecklat en beräkningsmodell.
[61] UKÄ (2021).
[62] UKÄ (2021).

väljer att anställa postdoktorer i stället för att anta doktorander, men att finansieringen av forskningsprojekt i vissa fall kan leda till att lärosätet anställer postdoktorer i stället för doktorander.[63]

Diagram 11: Antal postdoktorer (heltidsekvivalenter) och doktorander (helårs) 2012–2022



UKÄ:s slutsats är att den externa finansieringen har hög påverkan på lärosätenas dimensionering av forskarutbildningen, samt att de externa medlen har påverkat förändringen i fördelningen mellan kostnader för forskarutbildning och forskning. Forskarutbildningens andel av de totala kostnaderna har minskat samtidigt som forskningens andel har ökat.[64]

3.7 Medfinansiering av forskning

En avgörande aspekt för forskningsfinansieringen rör huruvida externa finansiärer står för full kostnadstäckning. Medfinansiering används för att beskriva en situation där de externa medel som ett forskningsprojekt erhåller inte fullt ut täcker kostnaderna för projektet vilket innebär att lärosätet behöver stå för delar av kostnaderna, oftast genom det direkta anslaget för forskning.[65] Det finns en stor variation när det gäller i vilken grad beviljade bidrag inkluderar indirekta kostnader och/eller kräver att lärosätet medfinansierar forskningen på andra vis. Medfinansieringen kan vara ett explicit eller implicit krav från den externa finansiären som innebär att forskningsbidraget inte täcker projektets direkta och/eller indirekta kostnader. Indirekta kostnader avser kostnaderna för lärosätets gemensamma resurser, dvs. internt verksamhetsstöd och administration, lokaler, it-resurser, bibliotek

[63] UKÄ (2021) s. 17f.
[64] UKÄ (2021) s. 26.
[65] Ibland görs en uppdelning mellan medfinansiering och samfinansiering där medfinansiering tillämpas när en finansiär i ett bidragsprojekt inte ersätter alla indirekta kostnader, lokalkostnader och IT-avgift. Begreppet samfinansiering tillämpas då vid projekt där bidragsgivaren begränsar finansieringen av direkta kostnader.

samt viss forskningsinfrastruktur. Med direkta kostnader avses i regel lön (inkl. lönekostnadspåslag) för de lärare och forskare som deltar i projektet, kostnader för möten, resor och förbrukningsmaterial.

Vanligtvis är skälen till krav på medfinansiering att den externa finansiären anser att lärosätet genom medfinansiering (delar av direkta kostnader) visar sitt långsiktiga engagemang och ansvarstagande för forskningen som finansieras. Det kan också handla om att lärosätets indirekta kostnader är högre än vad finansiären anser sig kunna bidra med. Aspekter kring medfinansieringsnivån och framtida medfinansieringsåtaganden präglar verksamheten vid universitet och högskolor. Frågan om att åtaganden om framtida medfinansiering av forskningsprojekt binder upp lärosätenas innevarande och framtida direkta forskningsmedel, samt att de direkta medlen inte räcker till mer än medfinansiering och forskarutbildning vid vissa lärosäten, har uppmärksammats under en längre tid.[66] Genom externa finansiärers krav på medfinansieringen intecknas de direkta forskningsanslagen; här menar många att grundproblemet är de finansiärer som inte står för full kostnadstäckning.[67]

Statliga forskningsfinansiärer finansierar i dag både direkta och till övervägande del även indirekta kostnader, dvs. genom fullkostnadstäckning.[68] För externa finansiärer, såsom löntagarfonds-stiftelserna, privata stiftelser, fonder och företag, beslutar den externa finansiären själv vilka indirekta kostnader som ersätts, och hur dessa beräknas. Vissa av dem bidrar till indirekta kostnader med ett belopp som sätts i förhållande till omfattningen på anställningar som finansieras som direkt kostnad. Forskningsfinansiärer som Wallenbergstiftelserna, EU:s ramprogram och Riksbankens Jubileumsfond, ger inte full kostnadstäckning och täcker endast delar av de indirekta kostnaderna. Vid många större lärosäten står dessa finansiärer en stor del av de totala forskningsmedlen. När det gäller de stora kostnader som medföljer beviljade ERC-projekt har därför ett par EU-länder utvecklat nationella stödsystem för medfinansiering av ERC-bidrag.[69]

Mot bakgrund av behovet av medfinansiering krävs i flera fall att lärosätets ledning ställer sig bakom en ansökan i och med att ett beviljat bidrag ofta betyder ett långsiktigt ekonomiskt åtagande. De direkta forskningsanslagen binds således upp för medfinansiering utifrån den forskning som lärarna erhåller externa bidrag för. Med tanke på den betydande roll som externfinansieringen spelar för forskningsverksamheten, kan alternativet att avråda lärare och forskare från att söka externa medel på grund av bristande basfinansiering anses mycket drastiskt. De externa finansiärerna har endast i undantagsfall ett utbildningsansvar, vilket innebär att fokus i satsningar sällan relaterar till stora utbildningsområden och möjligheten för lärarna att meritera sig pedagogiskt. Sammantaget påverkar

[66] Se t.ex. RiR 2011:21.
[67] Se redovisning av enkätdata i SOU 2023:19, s. 140.
[68] Sedan 2010 betalar de statliga forskningsfinansiärerna indirekta kostnader utifrån en individuell beräkning för respektive forskningsprojekt, se regeringens ställningstagande i prop. 2008/09:50, s. 65–66.
[69] Se t.ex. stödsystem utvecklat i Nederländerna: https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/matching-horizon-europe

situationen såväl lärosätesledningars som institutions-/avdelningsledningars förutsättningar att ta ett övergripande ansvar över verksamheten och planera i relation till både forskningens och utbildningens behov.

I och med att forskningsfinansieringssystemet är mångfacetterat krävs mycket administration både för de som söker och de som erhåller medel. De skilda administrativa systemen och olika regler för medfinansiering av indirekta kostnader skapar osäkerhet hos såväl individuella lärare och forskare som söker medel som i de interna planeringsförutsättningarna vid universitet och högskolor. Ofta behöver lärosätena utveckla särskild kompetens och ekonomiadministrativa system för hantering av projektbidrag. Vidare kan lärosätet centralt eller fakultetsledning/motsvarande behöva gå in som garant för en institutions/avdelnings kostnader för medfinansiering i de fall institutionens lärare och forskare tilldelas medel från exempelvis ERC, vissa av Riksbankens Jubileumsfonds bidrag eller vid större industrisamarbeten. På så sätt påverkas fördelningen av de direkta forskningsmedlen vid lärosätet där risken är att medfinansieringsåtaganden inom ett område hindrar satsningar inom andra områden.

I Forskningsfinansieringsutredningen (SOU 2023:59) görs bedömningen att de nya myndigheter som utredningen föreslår ska inrättas, bör undvika att ställa formella krav på medfinansiering från lärosätena med undantag från då det gäller finansiering av forskningsinfrastruktur.[70] Vidare föreslår utredningen att regeringen bör utreda lämpligheten i att beräkningsprincipen för indirekta kostnader vid extern statlig finansiering av forskning och innovation utgår från en schablon.[71] Det har länge varit tydligt att mångfalden av statliga och icke-statliga finansiärer, som hanterar frågor om medfinansiering och full kostnadstäckning på olika vis, innebär en utmaning för högskolesektorn. Här bör det dock understrykas att frågan om medfinansiering och indirekta kostnader, som ovan visats, är tätt sammanlänkad med frågan om relationen mellan direkta och externa medel.

[70] Se SOU 2023:59, s. 29.
[71] Riksrevisionen godkänner i dag inte att lärosätena gör schablonavdrag. Därav används i dag den s.k. SUHF-modellen.

4. Sammanfattande diskussion och ställningstagande

Sammanfattningsvis ser vi att den höga andelen externt finansierad forskning, i relation till direkta forskningsmedel, innebär utmaningar för lärosätenas möjligheter att ta ett samlat ansvar för både forsknings- och utbildningsverksamheten. Forskning och högre utbildning är centralt för ett öppet och demokratiskt samhälle. Genom högre utbildning ges studenter nödvändig kompetens och utvecklar självständigt och kritiskt tänkande. Forskning är avgörande för att generera ny kunskap, för tillgång till pålitliga fakta och för att möta samhällsutmaningar på bred front. Trots detta har statens satsningar på forskning legat under 1 procent av BNP på senare år. Detta har uppmärksammats av SUHF som i sitt yttrande inför regeringens kommande forsknings- och innovationspolitiska proposition förespråkat en ökning till 1,2 procent, i linje med det nordiska genomsnittet. En sådan ökning vore välkommen för sektorn och här vill vi betona betydelsen av att den riktas mot en stärkt direktfinansiering. Det är viktigt att regeringens styrning av forsknings- och högskolesystemet ger utrymme för lärosäten att genomföra utbildning och forskning, och i det samverkan, med kvalitet och trovärdighet. Fri forskning är avgörande för att möta samhällsutmaningar och främja innovativa lösningar. Riktade satsningar bör i högre grad fungera kompletterande till de direkta medlen. Här vill vi även återkoppla till EUA:s ställningstaganden som nämndes i inledningen av rapporten. Där eftersträvas en gemensam ambition i syfte att stärka lärosätenas finansiella förutsättningar för självbestämmande, så de på bästa sätt ska kunna adressera samhällsutmaningar och ta ansvar för kunskapsutveckling och innovation i Europa.[72]

4.1 Stärkta direkta forskningsanslag krävs oavsett finansieringssystem

Som visats i rapporten innefattar det svenska forskningsfinansieringssystemet både ett flertal offentliga organisationer och en stor del privata aktörer som inkluderar allt ifrån små stiftelser till industri. Denna finansieringsmodell innebär en pluralism. I ett pluralistiskt system bidrar idealt konkurrensen om de externa bidragen till forskningens kvalitet, utveckling och bredd. Det stora antalet finansieringskällor riskerar samtidigt att systemet blir splittrat och komplext. I dag har både lärosäten och individuella lärare och forskare många finansieringskällor, och varierande utlysningsperioder, att förhålla sig till. Vidare har externa finansiärer olika regler och former för bidrag och dess återrapportering, vilket ökar administrationen vid respektive lärosäte. För lärosäten skapar systemet svårigheter i att långsiktigt planera verksamheten, vilket påverkar lärosätet centralt, fakulteter, institutioner och avdelningar. Långsiktig planering möjliggör en beredskap att arbeta ändamålsenligt och framsynt med rekrytering och att skapa attraktiva karriärvägar. Det är även avgörande för möjligheterna att planera utbildningens uppläggning och bemanning, och dess relation

[72] EUA (2024).

till pågående forskning. Vidare krävs en långsiktighet vid prioritering inför kommande medfinansiering och egeninitierade forskningssatsningar.

En kritik mot systemet är även att de statliga externa forskningsfinansiärerna inte koordinerar sina prioriteringar, vilket leder till fragmentering och/eller överlapp mellan olika strategier och satsningar. Finansieringssystemets komplexitet, tillsammans med en kritik mot att forskningspolitiken varit ambivalent och svagt fokuserad, har gjort att modellen satts ifråga över tid. I utredningarna Forskning 2000 (SOU 1998:128) och Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans (SOU 2008:30) ifrågasattes idén om att sektorspecifika myndigheter kan ta ansvar för en helhetsanalys och behov inom forskningspolitiken. Istället föreslogs en mer sammanhållen organisation för forskningsfinansiering. Politiken tog dock inte förslagen vidare, utan uttryckte att pluralismen var ett mål i styrningen av det statliga forskningsfinansieringssystemet. Här underströks att det var viktigt med mångfald i systemet och att mycket i forskningspolitiken måste vara ”både och”.[73] Det har också framhållits att systemet, med det stora antalet finansieringskällor, förvisso innebär en fragmentisering, men att värdet för lärare och forskare att ha möjlighet till en ”second opinion” hos olika finansiärer har talat för ett fortsatt pluralistiskt system.[74]

I den nyligen publicerade Forskningsfinansieringsutredningen (SOU 2023:59) återspeglas dock kritiken mot det pluralistiska systemet i den meningen att utredningen föreslår en ökad samordning och centralisering. Utredningens förslag ser till principen om att skapa en mer enhetlig och sammanhållen organisation för den statliga forskningsfinansieringen. Utgångspunkten, som också anges i regeringens direktiv, är bland annat att skapa ett system som är samordnat, har en tydlig rollfördelning och gemensam utgångspunkt i styrningen samt där finansiärers arbetssätt är effektiva. Utredningens förslag strävar till att möta det tredje ramverkets forsknings- och innovationspolitik, vilket kopplar till uppdraget om att finna tvärsektoriella lösningar och ökad samordning för att möta dagens samhällsutmaningar.[75]

Vi menar att det pluralistiska systemet som helhet, dvs. med samtliga finansiärer, skapar en bredd, men samtidigt riskerar det att bli alltför uppdelat och svåröverskådligt. Systemet är komplext att navigera i för såväl enskilda lärare och forskare som universitet och högskolor. Genom det stora antalet externa forskningsfinansiärer ställs lärosäten inför en mångfald av olika och ibland oförenliga agendor och prioriteringar. Forskningsfinansieringsutredningens förslag, med färre finansieringskällor, mer enhetlighet och fler sammanhållna statliga satsningar, innebär ett fokuserat system. En viss samordning och förenklade administrativa processer genom ett mer fokuserat system är välkommet. Samtidigt menar vi att utredningens förslag om ökad fokusering behöver ses i relation

[73] Se resonemang i prop. 2008/09:50, s. 28f.
[74] Ibid.
[75] Kommittédirektiv 2022:85.

till frågan om balansen mellan direkta och externa forskningsmedel. Forsknings-finansieringsutredningen lämnar, i enlighet med sina direktiv, inte några förslag när det gäller balansen mellan andelen direkta forskningsanslag och externa medel. Det innebär att föreslagna åtgärder inte adresserar forskningssystemet som helhet då relationen till andra finansiärer än de statliga, och beroendet av externa medel, exkluderas från analys och förslag.

Utifrån vad som visats i denna delrapport menar vi att frågan om beroendet av externa medel och de direkta medlens andel av den totala finansieringen inte kan exkluderas från frågor som rör strukturen för statlig forskningsfinansiering. I relation till det behöver delar i Forskningsfinansieringsutredningen bemötas här. I utredningen föreslås att Vetenskapsmyndigheten ensamt får ansvar för den statliga externfinansieringen av fri och forskardriven forskning, med relativt sett mindre resurser jämfört med i dag. Parallellt föreslås två myndigheter med fokus på behovsstyrd respektive strategisk forskning inrättas. Dessa ska emellertid inte fördela medel utifrån forskarstyrda vetenskapliga eller konstnärliga sakkunnigprocesser, utan inriktningen ska primärt sättas genom regeringsuppdrag. Vi menar att de två myndigheternas styrform utgör en stor risk för ökad politisk styrning av forskningen. Sammantaget innebär förslagen en problematisk omprioritering av resurser. Här finns risk för ökad extern styrning av forskningens inriktning, vilken i förslagen blir mer behovsmotiverad och mindre forskarstyrd. Som en konsekvens avsätts mindre resurser för grundforskning och annan forskarinitierad forskning. Det utgör, i ett politiskt osäkert läge internationellt sett där akademisk frihet på många håll ifrågasätts, en risk för forskningens frihet. I en sådan situation blir långsiktigt stabila basresurser än viktigare för den forskardrivna forskningen och i detta perspektiv är det tydligt att lärosätenas basresurser för forskning behöver säkras.

Vi ser utifrån detta risker med utredningens förslag mot ökad fokusering, särskilt om det innebär en ökad styrning av forskningens inriktning parallellt med ett mindre utrymme för forskarinitierad forskning och grundforskning. Samtidigt menar vi att det finns problem med ett pluralistiskt system där universitet och högskolor i alltför hög grad är beroende av externa medel för att bedriva forskning. Liksom framhållits i tidigare utredningar menar vi att en pluralism också bör inkludera att universitet och högskolor har tillräckliga direkta anslag för att satsa på egeninitierad forskning.[76] Tillräckliga direkta forskningsanslag är liksom externa medel en nödvändig del i ett pluralistiskt system.

Behovet av stabila direkta forskningsmedel gäller även i ett fokuserat system där finansiärerna är mer samordnade. Beroendet av externa medel åtgärdas inte genom ökad fokusering, utan genom en stabil direktfinansiering där lärosätena kan avsätta resurser för interna satsningar för exempelvis medfinansiering och en stark koppling mellan utbildning och forskning. Vi menar därför att oavsett

[76] Se förslag utredningarna i Forskning 2000 (SOU 1998:128) och En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

om systemet är mer pluralistiskt eller fokuserat, behöver universitet och högskolor ekonomiska möjligheter att driva egeninitierad forskning där lärarna har stabila villkor. Här bör direkta och externa forskningsmedel utgöra komplementära delar i ett system, vilket vi utvecklar nedan.

4.2 Skapa ett välbalanserat komplementärt system

Såväl direkta anslag som externa medel är viktiga för den forskning som bedrivs vid svenska lärosäten. Extern forskningsfinansiering är en central del av forskningssystemet. Den externa finansieringen skapar en mängd viktiga kontakter mellan lärosäten och andra delar av samhället, mellan lärare och forskare vid olika lärosäten och med externa aktörer. De externa medlen som fördelas genom sakkunniggranskning utifrån vetenskapliga kriterier är en viktig del i kvalitetssäkringen av forskningen. Därtill finns ett värde i externa finansiärers bedömningar av forskningens potentiella relevans och nytta utifrån en prövning av genomförbarhet samt aktuella och framtida samhällsbehov.

Externa finansiärers sakkunniggranskningar bidrar på många vis till lärosätenas interna kvalitetssystem, och till kvaliteten inom sektorn som helhet. Den externa finansieringen har flera positiva värden både för lärosäten och individuella lärare och forskare. Ur politikens perspektiv är finansieringen genom de forskningsfinansierande myndigheterna även ett sätt att styra forskningens inriktning. En viss grad av sådan, mer övergripande, styrning menar vi är rimlig. Det är dock viktigt att bedömningar om vilken forskning som ska finansieras, inklusive värdering av kvalitet och relevans, huvudsakligen hanteras av representanter för forskarsamfundet. Detta är centralt för kvaliteten i forskningens utveckling och ökar sannolikheten för att forskningen adresserar relevanta frågor utifrån aktuellt kunskapsläge.

Att det finns många externa aktörer som bidrar med finansiering till svensk universitets- och högskoleforskning är i grunden mycket positivt. De problem och risker som diskuteras i denna rapport rör effekterna av att de direkta anslagen utgör en alltför låg andel av den totala forskningsfinansieringen. Precis som många andra tidigare påpekat anser vi att en robust direktfinansiering är avgörande för självständiga och ansvarsfulla lärosäten. Alla lärosäten bör ges goda förutsättningar för egeninitierade forskningssatsningar. En stark direktfinansiering har även stor betydelse för möjligheten att på längre sikt planera forskningens koppling till utbildningen och vice versa, vilket är en avgörande kvalitetsfråga. Om en alltför hög andel av de direkta anslagen binds upp i medfinansiering styrs verksamheten utifrån externa prioriteringar, vilket lämnar litet manöverutrymme för interna prioriteringar.

I rapporten visas även de direkta medlens betydles för antagningen av nya doktorander. Med färre nya doktorander försämras återväxten inom akademin och dess förmåga att både förnya och föra vidare

kunskapstraditioner och säkerställa hållbarheten av forskning och utbildning över tid. Utvecklingen leder inte bara till negativa konsekvenser för akademin, utan påverkar även andra delar av samhället där utbildningsnivån sänks vilket på sikt kan orsaka problem på arbetsmarknaden generellt. En stark tillgång på forskarutbildade är av avgörande betydelse för Sveriges internationella konkurrenskraft och för att tillhandahålla nödvändig kompetens inom viktiga samhällssektorer. Ett stärkt finansiellt handlingsutrymme för universitet och högskolor genom ökade direkta medel i relation till övrig forskningsfinansiering skulle sannolikt bidra till fler nybörjardoktorander. I sammanhanget är det särskilt viktigt lärosätena tar ansvar för att det finns doktorander inom en bredd av områden. Genom att vissa forskningsområden och discipliner särskilt gynnas i externa satsningar, finns en risk för att det saknas disputerade lärare inom framtida samhällsangelägna områden.

Utifrån resonemangen ovan vill vi understryka vikten av ett komplementärt system där extern finansiering och direkta anslag är delar som gemensamt stärker varandra. Dagens situation innebär dock att de två olika finansieringsformerna inte optimalt kompletterar varandra då användningen av direkta forskningsmedel konstant behöver anpassas efter tillgången till och inriktningen på de externa medlen. Detta skapar en tydlig obalans i finansieringssystemet. Externfinansieringen bidrar i många fall till kvalitet och bredd, men inom vissa områden har utvecklingen gått så långt att i princip hela det direkta forskningsanslaget går till medfinansiering. Samhället står för komplexa utmaningar, här finns behov av mång- och tvärdisciplinära angreppssätt som det kan vara svårt att få extern finansiering för. Här är direkta forskningsanslag av stor betydelse för kontinuitet och stabila långsiktiga projekt. Genom ett ökat finansiellt handlingsutrymme kan universitet och högskolor ta ett större ansvar för interna satsningar med samarbeten över disciplinära gränser där forskningsproblem kan adresseras från olika vetenskapliga perspektiv. För att lärosätena ska kunna främja en hållbar samhälls-utveckling, vilket föreskrivs i högskolelagen (1 kap. 5 §), krävs att de har möjlighet att själva satsa brett på mångfald inom forskningen utifrån de verksamma lärarnas och forskarnas drivkrafter. Direkta forskningsanslag behöver ge kärnverksamheten möjlighet att, med grund i interna kvalitetsdrivande processer, utveckla forskning utan anpassningar till externa finansiärers prioriteringar. Universitet och högskolor behöver en stabil grundfinansiering som ger reella möjligheter till egeninitierad forskning. Detta gäller grundforskning, mång- och tvärdisciplinär forskning och ny och riskfylld forskning som kan ha en långsiktig genomslagskraft. När denna typ av forskning inte premieras av externa finansiärer krävs att lärosätena själva tar ansvar, och har korresponderande ekonomiska förutsättningar.

Variationerna i finansieringsbilden mellan lärosäten innebär att frågan om balansen mellan direkta och externa forskningsmedel påverkar lärosäten på olika vis. Vid högskolorna där den totala forskningsfinansieringen är låg påverkar obalansen forskningen då utrymmet för interna satsningar blir än mindre i och med att direkta medlen behöver prioriteras till medfinansiering. Inom vissa delar

av de forskningsintensiva universiteten har utvecklingen kommit till en punkt där universitetets möjligheter att prioritera egna satsningar allvarligt hämmas eftersom de direkta forskningsmedlen endast räcker till medfinansiering. Situationen innebär att vissa institutioner/avdelningar inom ett universitet inte har råd att ta emot externa medel, varken från stora företag eller genom excellensbidrag, då bidragen förutsätter medfinansiering. Det senare är särskilt allvarligt då det rör sig om medel som beviljats i hög konkurrens. Frågan rör på så vis inte enbart lärosätenas strategiska förmåga utan även enskilda lärares och forskares möjlighet att fortsatt bedriva forskning av hög kvalitet. Här finns därför anledning att anpassa de direkta anslagens andel av den *totala* forskningsfinansieringen för att hantera situationen och en förändrad omvärld.

Vi vill här samtidigt betona att lärosätenas ansvar för att skapa interna system som tydliggör vilka externa projekt som medfinansieras och i vilken omfattning. Det kan vara svårt för individuella lärare och forskare eller avdelningen/institutionen att säkra medfinansiering inför en ansökan. Här kan exempelvis lärosätet centralt, fakulteter/motsvarande och/eller institutioner/avdelningar behöva formulera kollegialt grundade principer för strategisk medfinansiering. Vissa lärosäten har i dag utvecklat denna typ av styrdokument.[77] Principerna bör ta hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna, finansieringslandskapet och interna avvägningar kring verksamhetens utveckling.

Grundpremisserna för dagens system är idén om att konkurrensen om medel bidrar till kvalitet samtidigt som beviljade bidragsmedel ses som ett tecken på kvalitet och framgång. En styreffekt av den höga andelen externfinansiering är att de direkta forskningsmedlen internt vid universitet och högskolor riktas till områden som har större möjlighet att tilldelas externa medel. Effekten kan även gälla enskilda lärare och forskare eller forskargrupper som anpassar forskningens inritning mot vad som uppfattas vara prioriterat av externa finansiärer. Systemet fungerar på så vis inte komplementärt, vidare förlorar det en del av sin pluralism. Här behöver universitet och högskolor ta ett stort ansvar att värna forskningens mångfald. Men om basresurserna ytterligare skulle minskas i relation till övrig finansiering finns en risk att forskning inom områden som inte har tillgång till externa medel missgynnas, och att utbildningens forskningsanknytning inom dessa ämnen försämras. Övergripande kan det påverka humanistiska, samhällsvetenskapliga och konstnärliga områden där externfinansieringen är låg. Men det kan även ha negativ effekt inom naturvetenskaplig, teknisk och medicinsk forskning i de fall satsningar sker inom mer riktade områden under specifika perioder. Risken är att det utan koppling till kvalitet sker en likriktning och att resursstarka områden blir starkare och resurssvaga områden blir svagare.[78]

[77] Se t.ex. Göteborgs universitets Hanteringsordning för strategisk samfinansiering av forskningsprojekt, beslutade rektor 2021-04-01 (GU 2021/905); Stockholms universitet, Riktlinjer för medfinansiering av externfinansierade forskningsprojekt (dnr SU FV-1.1.2-1634-19);
[78] Kopplar till den s.k. Matteuseffekten (Merton, 1968).

För enskilda lärare och forskargrupper skulle ett minskat beroende av externa medel i många fall skapa ett större utrymme för att identifiera forskningsfrågor utan anpassningar till aktuella utlysningar. Över tid kan det leda till en mångfald och solidare forskningsbas då resurser avsätts för områden där tillgången på externa medel är litet men framtida kunskapsbehov kan vara stort. En avgörande aspekt av mångfalden i det systemet är att lärare och forskare, institutioner/avdelningar och andra interna organ vid universitet och högskolor har reella möjligheter att agera självständigt och påverka verksamhetens utveckling. För detta har lärosätesledningarna ett stort ansvar.

Vi menar att regering och riksdag bör genomföra en förstärkning av de direkta anslagens andel av lärosätenas totala forskningsfinansiering. Det skulle på sikt främja ett komplementärt system där finansieringsformerna kan stärka varandra och bidra till ett kraftfullt och kvalitetsdrivet forskningssystem. Förändringen i balansen bör vara betydande och ingå som en central del av en tydligt formulerad och långsiktig riktning. Det är av vikt att både ledningar och individuella lärare eller forskargrupper kan sträva mot en situation där utlysningar om forskningsmedel har mindre påverkan på vilka forskningsfrågor som prioriteras internt. Utifrån dessa ställningstaganden menar vi, i likhet med vad som föreslogs i Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6), att regering och riksdag bör sätta ett långsiktigt riktmärke för andelen direkta statsanslag för forskning. För att skapa en robust och dynamisk forskningsfinansiering bör de direkta medlen för forskning långsiktigt utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i Sverige. Styr- och resursutredningen menade att en lämplig tidsplan för detta var under en åttaårsperiod och att det var rimligt att uttala ett riktmärke i förhållande till den totala finansieringsbilden trots att regering och riksdag endast styr över en del av de samlade forskningsmedlen. Avsikten var en inriktnings-förändring utan att föreslå en automatisk omfördelning i relation till icke-statliga finansiering eller att målbilden skulle vara densamma för alla lärosäten. En sådan inriktningsförändring bör ske genom en gradvis ökning av de direkta forskningsanslagen i samband med nästkommande forsknings- och innovationspolitiska proposition. En höjning av de direkta anslagen för vetenskaplig och konstnärlig forskning som andel av den totala forskningsfinansieringen kommer ha stor positiv inverkan på forskningens mångfald, bredd och spets och ge lärosätena ett större eget mandat både vad gäller forskningens inriktning, och dess genomförande.

Referenser

Litteratur och rapporter

Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024) ”Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av regeringens samlade styrning av universitet och högskolor”. Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet.

Ahlbäck Öberg, S. (2023) ”Om akademisk frihet”. SULF:s skriftserie XLIII,

Andrén, C-G. (2013). Visioner, vägval och verkligheter. Lund: Nordic Academic Press.

Benner M. (2018) “The New Global Politics of Science: Knowledge, Markets and the State”. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

Bennich-Björkman, L. (2004). Överlever den akademiska friheten? En intervjustudie av svenska forskares villkor under brytningstid, Högskoleverkets rapportserie 2004:1 R.

Boon, W. & Edler, J. (2018) ”Demand, challenges, and innovation. Making sense of new trends in innovation policy”. Science and Public Policy vol. 45(4), s. 435–447.

Brommesson, D., Erlingsson, G., Karlsson Schaffer, J. Ödalen, J. & Fogelgren, M. (2016) ” Att möta den högre utbildningens utmaningar”. IFAU. Rapport 2016:4.

Bush, V. (1945) “Science, the Endless Frontier: A Report to the President”. Washington, DC: United States Government Printing Office.

Börjesson, M. (2022) ”Lärosäten och forskningsfinansiärer”. Statsvetenskaplig tidskrift · Årg. 124, 2022/1.

Ekberg, T. (2024) ”Den akademiska friheten. Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas”. SUHF, Stockholm.

Ellegren, H. (2017) ”Det svenska forskningslandskapet. Utfallet av 22 000 ansökningar till Vetenskapsrådets öppna utlysningar 2011–2015”. Uppsala: Kungl. Vetenskaps-Societeten.

European University Association (EUA) (2023) “University Autonomy in Europe IV. The Scorecard 2023”.

European University Association (EUA) (2024) “A renewed social contract for Europe and its universities. How universities and policy makers can work together to shape a strong, open and future-proof Europe”. Policy Input.

Europarådet (2012) ”Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy.” Antagen av Europarådets ministerkommitté den 20 juni 2012 vid 1146:e ställföreträdarmötet.

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. & Trow, M. (1994) “The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies”. London: Sage.

Gribbe, J. (2022) ”Förändring och kontinuitet. Reformer inom högre utbildning och forskning 1940–2020”. Universitetskanslersämbetet.

Gustavsson, S. (2016) ”Systemfelet i universitetspolitiken” i Jacobsson, R. (red) Thule – Kungl. Skytteanska samfundets i Umeå årsbok 2016.

Heyman U. (2018) ”Är externfinansieringsgraden för stor?”, rapport till SUHF 2018-09-27.

Hwang S. (2018) ”Forskningskvalitet, effektivitet och extern finansiering”, ISBN: 978-91-88749-06-2.

Högskoleverket (HSV) (1998) ”De första 20 åren. Utvecklingen vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977”. Rapport 1998:2 R.

Luukkonen, T (2022) “Funding transformative research - rationale and impacts”, i Benner, M., Marklund, G., & Schwaag Serger, S. (red.). (2022) *Smart Policies for Societies in Transition*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Mattsson, P. & Benner, M. (2022) ”Foundations and the new renewal of research” i M. Benner, S. Schwaag Serger, & G. Marklund (red.), *Smart Policies for Societies in Transition: The Innovation Challenge of Inclusion, Resilience and Sustainability* (pp. 213-227). Edward Elgar Publishing.

Mazzucato, M. (2018) “Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union Missions: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth”. Bryssel: European Comission, DG-RTD.

Merton, R. K. (1968) “The Matthew Effect in Science”. *Science*, 159(3810):56–63.

Moodysson, J. & Sandström, C. (2020) ”Den tredje generationens innovationspolitik. Kunskapsöversikt och problematisering”. Tillväxtanalys PM 2020:12

Nowotny, H., Scott, P.B., Gibbons, M. (2001). Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty. London: Polity Press.

Riksrevisionen (2011) Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning (RiR 2011:21). Stockholm.

Sahlin, K. (2023) ”Forskningsanknytning. En nyckelfråga för den högre utbildningens kvalitet”. Kungl. Vetenskapsakademin.

Sandström U. & Van den Besselaar P., (2018) “Funding, evaluation, and the performance of national research systems”, Journal of Infometrics, 12: 365–384.

Schot, J. & Steinmueller, E. (2016) ”Framing innovation policy for transformative change: Innovation policy 3.0”. Brighton: SPRU Science Policy Research Unit, University of Sussex.

Stephan P. (2012) “How Economics Shapes Science”. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Stevrin, P. (1978) ”Den samhällsstyrda forskningen: En samhällsorganisatorisk studie av den sektoriella forskningspolitikens framväxt och tillämpning i Sverige”. Stockholm.

Svensson, R. (2023) ”Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen”. Forskningsrapport, SNS. Stockholm.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2023) ”SUHF:s inspel till den kommande forskningspoliska promotionen” (dnr. SU-850-0046-23).

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) (2022) ”Lärosätenas indirekta kostnader SUHF-statistiken 2022”.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), ”System för forskningsfinansiering & kvalitet”, 2015.

Universitetskanslersämbetet, (UKÄ och SCB) (2022) ”Universitet och högskolor. Doktorander och examina på forskarnivå 2022”. Sveriges officiella statistik. Sadistiska meddelanden, UF 21 SM 2301.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2022) ”Universitet och högskolor: årsrapport 2022”. Stockholm.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2022) ”Universitet och högskolor: årsrapport 2023”. Stockholm.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2021) ”Fokus forskarutbildning, Ny kunskap från UKÄ:s temaprojekt”.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) (2016) ”Antalet doktorsexamina har ökat fyra gånger sedan 1973”. Statistisk analys (2016-03-15/Nr. 5).

Vetenskapsrådet (2019): ”Externfinansiering och dess påverkan på forskningssystemet”. Stockholm,

Vetenskapsrådet (2021): ”Forskningsbarometern 2021”. Stockholm.

Wittrock, B. & Lindström, S. (1984) ”De stora programmens tid: Forskning och energi i svensk politik”. Stockholm.

Propositioner, kommittédirektiv & betänkanden

1945 års universitetsberedning I. Docentinstitutionen (SOU 1946:9).

1945 års universitetsberedning II. Akademiska lärarbefattningar samt anslag till den vetenskapliga utbildningen m.m. (SOU 1946:81).

Forskningens villkor och behov (SOU 1958:32).

Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle, riktlinjer och förslag till utbyggnad (SOU 1959:45).

Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning (SOU 1963:9).

Forskning för kunskap och framsteg (prop. 1992/93:170).

Om forskning i frontlinjen (prop. 1992/93:171).

Budgetproposition för 1997 (prop. 1996/97:1), Utgiftsområde 16.

Tilläggsdirektiv till Resursutredningen (U 2004:03) 2006:29.

Resurser för kvalitet (SOU 2007:81).

Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50).

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans (SOU 2008:30).

Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50).

Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, kommittédirektiv 2017:46.

Budgetproposition för 2018 (prop. 2017/18:1) Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

En effektiv organisation för statlig forskningsfinansiering, kommittédirektiv 2022:85.

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. Delbetänkande av Forskningsfinansierings-utredningen (SOU 2019:19).

Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60).

Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation (SOU 2023:59).

2024-03-06

Nationellt program: Att leda utveckling av högre utbildning

Nedan följer ett första utkast på innehåll och upplägg på en nationell kurs med fokus på ledarskap och utveckling av utbildningsverksamhet i högre utbildning i Sverige riktat till dekaner och vicerektorer med utbildningsansvar. Utkastet har tagits fram av en projektgrupp bestående av: Klara Bolander Laksov (sammankallande) och Cormac McGrath (Stockholms universitet), Linda Reneland (Linnéuniversitetet), Katarina Mårtensson (Lunds Universitet), Oskar Gedda (Umeå Universitet) och ingår i satsningen Högskolepedagogiska lyftet (UHR) som Högskolepedagogiskt chefsforum (HPCF) jobbar med. Parallellt med att ta fram ett nationellt program genomförs en undersökning av hur svenska lärosäten arbetar med (pedagogiskt) ledarskap. Resultatet av denna kommer att bidra med underlag till programmet.

Målgrupp:
Du som har en roll som rektor/ dekan med ansvar för utbildning och vill utvecklas i ditt ledarskap med fokus på ledning och utveckling av utbildningsverksamhet. Du vill få bättre förståelse för arbete med att skapa villkor för lärande och handlingsberedskap för förändring i universitetet som system, implementering av policy, utveckling av institutionskulturer och relationen mellan individer och system i högre utbildning.

Syfte:
Programmets syfte är att utveckla förståelse för innebörden i ett pedagogiskt ledarskap så att deltagarna kan bidra till utveckling av långsiktigt hållbara miljöer för lärande, både för studenter och den personal som ansvarar för utbildning vid svenska lärosäten.

Genom nationell och internationell utblick, samt bas i högskolepedagogisk och annan relevant forskning, får deltagarna perspektiv på det egna lärosätet, dess organisation, kultur och praktik. Detta för att kunna bidra med fördjupande kunskaper för att identifiera behov, göra prioriteringar samt fatta beslut med medvetenhet om konsekvenserna för utbildningens förutsättningar, processer och resultat. På detta sätt svarar programmet mot lärosätets ansvarstagande för främjande och utveckling av gemensamma och systematiska åtaganden för undervisningens kvalitet (SUHF 2023:3).

Därtill syftar programmet till ett nationellt nätverksbyggande med fokus på ledarskap för utveckling av utbildning.

Innehåll
Programmet har fyra olika områden, formulerade i teman. Dessa teman kommer att utgöra stommen för de föreläsningar, seminarier och aktiviteter som deltagarna tar del av:

- pedagogiskt ledarskap på lärosätets olika nivåer
- kultur för lärande och utveckling - balansen mellan regelverk och möjligheter till utveckling.
- hållbar pedagogisk utveckling vid lärosätet.
- beredskap för förändring i universitetssystemet.

Varje tema kommer att fokuseras på olika sätt med olika aktiviteter, fallstudier, exempel under programmets gång. För att synliggöra hur vi har tänkt har vi inkluderat sådana i texten nedan

Tema 1: Pedagogiskt ledarskap på lärosätets olika nivåer
Ledarskap i högre utbildning beskrivs på olika sätt som allt från att dirigera solister, till något som är djupt rotat i en tradition av kollegialitet. Vad som framstår som klart är att det skapar frågor om ledarskap, styrning, mandat, kollegialitet och roll. Ledarskap av utbildning har särskilda utmaningar och förutsättningar. Med syfte att skapa hög kvalitet i utbildning, som gynnar studenter och där lärare har utrymme att utöva pedagogisk skicklighet, får du under detta tema förståelse för centrala begrepp och perspektiv samt den forskning som finns inom fältet pedagogiskt ledarskap i högre utbildning. Genom bas i konkreta exempel och med hjälp av litteratur diskuteras följande områden:

- Ledarskap som att hantera friktion mellan olika agendor och system
- Förutsättningar för ledarskap på olika nivåer i organisationen:
- Forskningsinformerat ledarskap

Tema 2: Kultur för lärande och utveckling
Inom detta tema kommer de arenor och resurser för pedagogisk utveckling som du i din roll har möjlighet att påverka att diskuteras. Balansen mellan regelverk och möjligheter till utveckling och uppföljning kommer också att fokuseras inom detta tema liksom relationen mellan verksamhetsstöd och fakultet. Inom detta tema kommer frågan om eventuella spänningar mellan administrativa villkor och pedagogiska villkor upp. Vilka förutsättningar, antaganden och föreställningar är det som styr beslutsfattandet? Dessa påverkar kulturen.

Exempel på konkreta innehållsliga moment:
- Att organisera för utveckling av utbildningsverksamhet
- Att våga och kunna kritiskt granska den egna verksamheten
- Att skapa förutsättningar för akademiskt lärarskap

Tema 3: Hållbar pedagogisk utveckling
För att individer och grupper ska vilja ägna sig åt att driva pedagogisk utveckling behövs olika slags motivatorer. De kan existera som incitament, och skapa en inre drivkraft, men också i former av styrning. Incitament kan skapas på olika sätt och på olika nivåer i en organisation. Incitament kan t ex vara ekonomiska – med ökad lön eller resurser att tillgå, eller sociala – med ökad status, ökat inflytande. I detta tema kommer frågor om vilka existerande incitament som finns inom det egna lärosätet men också hur nya incitament kan utvecklas för att hantera områden där sådana saknas.

Inom temat kommer frågor om vad det är som styr beslutsfattandet att tas upp och vilka perspektiv som får företräde framför andra, respektive vilka som hamnar i bakgrunden när större förändringar ska genomföras kring regelverk som omger t ex läraranställningar,

befordringsvägar etc. Kompetens (organisationens och individens) kring att driva förändringsarbete och implementering ingår också här.

Konkreta innehållsliga moment

- Att skapa tillit och villkor för pedagogiskt utvecklingsarbete
- Pedagogiska meriteringsmodeller
- Personalplanering med utbildningskvalitet i fokus
- Studenter som samarbetspartners och målgrupp

Tema 4: Beredskap för förändring i universitetssystemet

Som konsekvens av den kollegiala styrningsmodell som är akademins, där positioner ofta byts ut vart 4e år eller oftare är tidshorisonten ofta kort. Det är därför viktigt att arbeta med vision och mission för utbildning så att du i din roll har tillräcklig kompetens kring pedagogiska frågor för att medvetet leda i den riktning du och lärosätet eftersträvar. Detta innebär att ha en utvecklad förståelse för hur olika aktörer hänger ihop, medverkar, men ibland motverkar varandra i ett system. Detta tema kommer att hjälpa dig få syn på ditt lärosäte som system, var det kan finnas spänningar som påverkar utbildningens innovationskraft och kvalitet, vilka kompetenser som finns, och som saknas.

Konkreta innehållsliga moment:

- Strategisk plan för pedagogisk utveckling
- Interaktionen mellan forskning och utbildning i högre utbildning
- Allianser och samarbeten för utveckling i ett nationellt och internationellt perspektiv

Antagning och deltagande

Programmet kommer att ledas av ett kursledarteam på 2-4 personer och administreras från Stockholms universitet.
Programmet eftersträvar spridning av deltagare från hela landet och kommer att ta hänsyn till detta i sin antagningsprocess med max 2 per lärosäte
Första programtillfället kommer att anta 24 deltagare

Vid ansökan till programmet ska närmsta chef ställa sig bakom ansökan och säkerställa att utrymme för deltagande finns för den sökande i fråga om tid och resurser (för resa och uppehälle i samband med fysiska träffar).

Deltagare förväntas avsätta motsvarande fem veckors arbetstid fördelat så att hälften används för fysiska träffar, webbinarier och förberedelsearbete. Programmets upplägg innebär också att deltagare nyttjar pågående eller identifierade utvecklingsfrågor vid det egna lärosätet som exempel och tillämpning för programmets innehåll.

Vid närvaro på minst 80% av programmets tillfällen, samt fullföljande av individuell uppgift erhålles kursintyg.

Upplägg

Programmet består av tre internat i Umeå, Stockholm och Lund, samt fyra webbinarier. Under kursen kommer det att finnas tid att bearbeta underlag tillsammans och dra nytta av varandras olika perspektiv där du kommer att jobba med operationalisering av idéer och identifiera behov. Det kommer att finnas möjlighet att göra studiebesök i mindre grupp vid ett lärosäte med fokus på något av temana under kursen. Alla kommer att tillhöra en mindre grupp personer som kommer att föra dialog och lära känna varandras miljöer närmare som kritiska vänner och ge kontinuerlig återkoppling på olika moment och det projekt var och en jobbar med under programmet. Under programmet arbetar vi med ett flertal 'case' där deltagarna får utveckla idéer i grupp, men också identifiera brister och utvecklingsområden. Programmet avslutas med individuell redovisning i tvärgrupper av hur långt man kommit med sitt 'utvecklingsprojekt' samt en plan för det fortsatta arbetet.

Preliminärt program
Programstart: vårterminen 2025

-
- 15-17 januari: Internat 1
- 14 februari: Webbinarium 1
- 14 mars: Webbinarium 2
- 24-25 april: Internat 2 – Identifiera utvecklingsområde, del 1
- Eventuellt: Studiebesök
- 23 maj: Webbinarium 3
- 26 september: Webbinarium 4
- 20-21 november: Internat 3

Individuell uppgift:
Under programmet kommer du att arbeta med ett projekt, ett utvecklingsområde som du och din fakultet/ ditt universitet har identifierat. Projektet kommer att utvecklas under programmet och fungera som en utgångspunkt för ditt lärande under kursen och kommer att diskuteras med andra kursdeltagare, med kursledning och gäster, och analyseras ur olika perspektiv. Tanken är att ditt deltagande i programmet blir en möjlighet för ditt lärosäte, att få återkoppling och andra perspektiv genom dig som programdeltagare. Vid det avslutande internatet ska du kunna ha en fördjupad och kritisk dialog med andra om ditt projekt, vad du kommit fram till, hur du ser på det och hur du tänker gå vidare. Du ska också kunna diskutera andra programdelares projekt och ge återkoppling på dessa. engagera dig i en fördjupad diskussion om två andra programdeltagares projekt där du ger återkoppling och perspektiv på deras områden utifrån dina egna erfarenheter, litteraturen och de perspektiv som lyfts under programmet.