

Ökad kontroll och ökad byrå- kratisering

Interna effekter på lärosätena

Shirin Ahlbäck Öberg & Johan Boberg
Centrum för högre utbildning och forskning
som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet

Oktober 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Ökad kontroll och ökad byråkratisering

Utgiven av: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
www.suhf.se

ISBN: 978-91-989285-4-9

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2024

Ökad kontroll och ökad byrå- kratisering

*Interna effekter
på lärosätena*

Shirin Ahlbäck Öberg & Johan Boberg

Oktober 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Innehåll

Förord	5
Rapporten är en del av ett större projekt	6
Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1. Inledning	17
Lokala konsekvenser av ökad politisk styrning	18
Metod och avgränsningar.....	21
2. Reglering av högre utbildning och forskning	29
Politiska målsättningar	30
Utbildnings- och forskningsadministration.....	39
Sammanfattning.....	44
3. Generell lagstiftning	47
Prefekternas uppfattning om den generella lagstiftningen	48
Universitets- och högskoledirektörernas uppfattning om den generella lagstiftningen	52
Sammanfattning.....	58
4. Regleringsbrev, regeringsuppdrag och remisser	61
Regleringsbrev och regeringsuppdrag.....	62
Universitet och högskolor som remissinstans	66
Sammanfattning.....	76
5. Mekanismerna för den interna byråkratiseringen	79
Sammanfattning.....	83
6. Slutsatser	85
Källförteckning	91
Källmaterial.....	91
Litteratur.....	96
Intervjuer.....	99



Förord

Svenska universitet och högskolor vittnar om att de administrativa bördorna ökat kraftigt över tid och att den statliga styrningen av sektorn blir alltmer omfattande och komplex. Till följd av detta tvingas lärosätena ägna stora resurser åt att hantera de många krav som statsmakterna ställer, vilket riskerar att tränga undan kärnuppdraget – att bedriva utbildning och forskning av hög kvalitet.

SUHF:s förbunds församling 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.

I denna rapport analyseras hur den statliga styrningen påverkar lärosätena internt. Regering och riksdag måste agera för att minska lärosätenas administrativa pålagor, men samtidigt måste lärosätena själva ta ansvar för att inte bidra till den interna byråkratiseringen. Förhoppningsvis kan denna rapport ligga till grund för en konstruktiv självvrannsakning hos båda parter.

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 offentlighetsrättslig 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

Författarna vill rikta ett tack till ledamöterna i SUHF:s expertgrupp för analys för värdefulla synpunkter som lämnats 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. Vi vill även rikta ett tack till universitetsdirektör Kerstin Jacobsson, Kungl. Tekniska högskolan, och nu f.d. prefekterna Li Bennich-Björkman och Frans Lundgren, båda Uppsala universitet, för att de med kort varsel ställde upp och testade våra enkätutkast. Vi vill slutligen även tacka Christopher Sönerbrandt vid SUHF:s kansli.

Författarna ansvarar själva helt och hållet för innehållet i denna rapport.

Förkort- ningar



Förkortningar

Förkortning	Lärosäte
BTH	Blekinge tekniska högskola
CTH	Chalmers tekniska högskola
FHS	Försvarshögskolan
GIH	Gymnastik- och idrottshögskolan
GU	Göteborgs universitet
HB	Högskolan i Borås
HDa	Högskolan Dalarna
HH	Högskolan i Halmstad
HiG	Högskolan i Gävle
HJ	Högskolan i Jönköping
HKr	Högskolan Kristianstad
HS	Högskolan i Skövde
HV	Högskolan Väst
KaU	Karlstad universitet
KF	Konstfack
KI	Karolinska Institutet
KKH	Kungliga Konsthögskolan
KMH	Kungliga Musikhögskolan
KTH	Kungliga Tekniska högskolan
LiU	Linköping universitet
LnU	Linnéuniversitetet
LTU	Luleå tekniska universitet
LU	Lunds universitet
MaH/MaU	Malmö högskola/universitet
MDU	Mälardalens universitet
MiU	Mittuniversitet
OrU	Örebro universitet
SH	Södertörns högskola
SKH	Stockholms konstnärliga högskola
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SU	Stockholms universitet
UmU	Umeå universitet
UU	Uppsala universitet

Samman- fattning



Sammanfattning

Föreliggande skrift är den andra delrapporten inom ett större projekt som avser att kartlägga den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen av framförallt de statliga lärosätena i Sverige. I en första delrapport visade vi hur de statliga lärosätenas organisatoriska särart suddats ut över tid, och att lärosätena därmed kommit att alltmer likställas vid vanliga statliga myndigheter. Vi visade också att lärosätena i allt större utsträckning blir måltavla för generell lagstiftning som träffar statliga myndigheter, arbetsgivare m.fl., och till detta kommer att politiska mål över tid har staplats i högskolelagstiftningen. Av vår undersökning framgick att tilläggen i, och skärpningen av, dessa olika typer av lagstiftning eskalerat under de senaste 10–15 åren. Det har i sin tur inneburit att allt större krav ställs på att lärosätena ska bedriva systematiska arbetsprocesser, upprätta handlingsplaner och regelbundet återrapportera alla handla resultat till regering och tillsynsmyndigheter. I denna andra delrapport analyserar vi vilka konsekvenser den ökade kontrollen och byråkratiseringen har fått för verksamheten vid universitet och högskolor. Hur väljer man internt på lärosätena att hantera de uppgifter som åläggs dem, och hur parerar man den ökande efterfrågan på systematiska arbetsprocesser, handlingsplaner m.m.? Vi har också till uppgift att diskutera hur ökad tillit mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.

Den empiri som denna rapport bygger på består av två webbaserade enkäter, den ena riktad till samtliga universitets- och högskoledirektörer i Sverige (inklusive de vid enskilda lärosäten) och den andra riktad till prefekter/avdelningschefer (motsv.) vid sju lärosäten i Sverige. Under arbetets gång har vi också haft möjlighet att diskutera våra tidigare resultat och denna delrapports frågeställning – den interna byråkratiseringen – med grupperingar som har god insyn i lärosätenas verksamhet, och utifrån dessa möten har vi sedan genomfört ett antal djupintervjuer. Utöver detta har vi även använt oss av offentligt tryck, styrdokument, lärosätenas webbplatser osv.



I denna andra delrapport analyserar vi vilka konsekvenser den ökade kontrollen och byråkratiseringen har fått för verksamheten vid universitet och högskolor.

Rapportens första empiriska kapitel inleder med att behandla vilka återverkningar de politiska målsättningarna som anges i högskolelagens första kapitel får inom lärosätena. De finns ofta inskrivna i lärosätenas centrala styrdokument för utbildningen och det utarbetas handlingsplaner och policyer för de olika områdena. Vidare är det vanligt att det inrättas särskilda avdelningar inom den centrala förvaltningen för att hantera vissa av frågorna, särskilt internationalisering och samverkan. Även rådgivande organ på central nivå och vicerektorsfunktioner – för internationalisering, jämställdhet, hållbarhet och samverkan – finns på en rad lärosäten. De politiska målsättningarna ger också återverkningar på lägre nivå inom lärosätena, inte minst genom att det inrättas expertfunktioner som arbetar med samverkan, hållbarhetsfrågor, internationalisering osv.

Denna typ av politiska målsättningar tycks dock framförallt vara administrativt betungande för den centrala förvaltningen, företrädarna för kärnverksamheten menar att de politiska målsättningarna inte är särskilt betungande. Universitets- och högskoledirektörerna menar dock att de är administrativt krävande, särskilt områden som hållbar utveckling och jämställdhet. Direktörerna menar också att kraven på systematiska arbetsprocesser och återrapportering till regering och myndigheter ökat – och att man varit tvungen att inrätta nya tjänster för att hantera områdena – medan resurser mycket sällan tillförs. Utifrån enkätsvaren får man alltså bilden av att denna typ av frågor framförallt belastar lärosätena på central nivå.



Det som framförallt ses som administrativt betungande för kärnverksamheten, på institutionsnivå, är utbildnings- och forskningsadministrativa frågor.

Det som framförallt ses som administrativt betungande för kärnverksamheten, på institutionsnivå, är utbildnings- och forskningsadministrativa frågor. På utbildningsområdet pekas sådant som kurs- och utbildningsplaner, kursutvärderingar och

-rapporter samt utbildningsplanering ut som särskilt betungande. Inom det forskningsadministrativa området pekas ansökan om externa forskningsmedel samt kontrakt och avtal ut som extra krävande. Vidare står anställningsfrågor ut som det området som anses vara mest betungande, både på utbildnings- och forskningssidan.

I den enkät som skickades ut till prefekterna (motsv.) fick de även besvara frågor om lärosätets kvalitetssystem för utbildning och forskning. En samstämmig

prefektskara menar att dessa system är väldigt resurskrävande och att resursåtgången inte står i proportion till vad de ger i termer av kvalitetssäkring.

I det andra empiriska kapitlet behandlas den generella lagstiftning som träffar lärosätena i egenskap av statliga myndigheter, arbetsgivare eller liknande. Det rör sig exempelvis om lagstiftning som systematiskt arbetsmiljöarbete, likavillkorsarbete, GDPR, systematiskt miljöledningsarbete, risk- och sårbarhetsanalyser m.m. Av enkätsvaren framgår att prefekterna och universitets- och högskoledirektörerna uppfattar den generella lagstiftningen som betydligt mer administrativt betungande än det som följer av högskolelagstiftningen. För prefekterna (motsv.) är det arbetsrätten, arbetsmiljöarbetet, GDPR och offentlig upphandling som uppfattas som mest betungande på institutionsnivå. Universitets- och högskoledirektörerna – som fick ta ställning till hela spannet av generell lagstiftning – uppfattade all uppräknad lagstiftning som administrativt betungande, och här sticker tillgänglighetsdirektivet, likavillkorsarbetet – aktiva åtgärder, systematiska säkerhetsanalyser, systematiskt informations- säkerhetsarbete och systematiskt dataskyddsarbete ut.

Båda grupperna menar vidare att den lagstiftning som de hade att ta ställning till i denna del inte är anpassad för den verksamhet som lärosätena är satta att bedriva. Såväl företrädarna för den centrala förvaltningen, universitets- och högskoledirektörerna, som för den lokala verksamheten, prefekterna, ser att det administrativa arbete som följer av den generella lagstiftningen riskerar att tränga undan lärosätenas huvuduppgift, det vill säga forskning och utbildning. Vidare förmedlar universitets- och högskoledirektörerna att den generella lagstiftningen bidrar till att särskilda administrativa funktioner byggs upp lokalt på lärosätet. Av direktörernas fritextsvar framkommer också att man tillmäter den indirekta styrningen via tillsynsmyndigheterna större betydelse för den ökande administrationen än exempelvis regleringsbrev. På frågan om direktörerna i allmänhet ansåg att den politiska styrningen av universitet och högskolor har ändrats över tid svarar närmare 83 procent att styrningen har ökat alternativt ökat kraftigt. Ingen svarar att den har minskat.

I vårt tredje empiriska kapitel analyserar vi hur de primära mottagarna av regleringsbrev, det vill säga lärosätenas förvaltningsledning, värderar det administrativa arbete som just regleringsbrev medför i termer av återrapporteringskrav och uppdrag samt uppdrag genom särskilda regeringsbeslut. Vi gör också en analys av omfattningen av remisser som tillställs lärosätena, en uppgift som i sig kräver omsorgsfull handläggning. Av enkätsvaren från

universitets- och högskoledirektörerna framgår att de inte anser att det är regleringsbrev som driver administrationen. Det gemensamma regleringsbrevets återrapporteringskrav eller uppdrag uppfattas inte som särskilt krävande i jämförelse med exempelvis den generella lagstiftningen, och återrapporteringskraven och uppdragen i de individuella regleringsbrev uppfattas



...lärosäten som regelmässigt är mottagare av uppdrag genom särskilda regeringsbeslut svarar att dessa är administrativt krävande och att man inte får tillräckligt med tid för att lösa uppdragen.

som än mindre krävande. Synpunkter finns dock på själva utformningen av dessa. Företrädarna för de lärosäten som regelmässigt är mottagare av uppdrag genom särskilda regeringsbeslut svarar att dessa är administrativt krävande och att man inte får tillräckligt med tid för att lösa uppdragen.

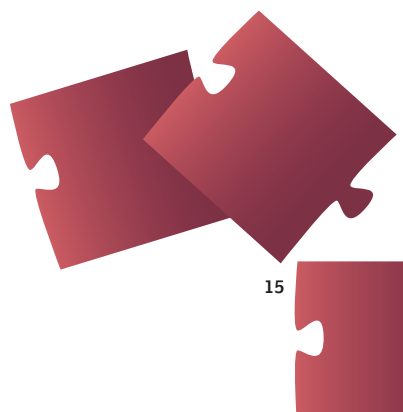
De svarande som är verksamma vid enskilda lärosäten – och alltså inte är mottagare av regleringsbrev – svarar på en fråga om den statliga styrningens förändring över tid att de inte känner sig särskilt fria från statlig styrning. Man menar att styrningen via uppdrag har ökat och blivit mer detaljerad över tid.

Kapitlet avslutas med att analysera lärosätena som remissinstans. Antalet mottagna remisser fördelar sig väldigt ojämnt mellan lärosätena. Det är framförallt en grupp äldre universitet som flitigt anlitas som remissinstans, och då särskilt deras juridiska institutioner, som är mottagare av en betydande del av lärosätenas remisser. Universiteten i Uppsala, Stockholm och Lund mottog 2023 ca 75 remisser var, och av dessa gick ungefär hälften till de juridiska institutionerna. Vidare analyseras ett antal remitterade reformförslag för att se hur lärosätena bemött dem. Det framkommer att centrala områden som utpekats som väldigt administrativt betungande – informationssäkerhet, säkerhetsanalyser, dataskyddsarbete, tillgänglighet till digital offentlig service och arbetet med aktiva åtgärder – passerade remissförfarandet utan att några betydande invändningar restes av lärosätena. När det gäller regelverken för produkter med dubbla användningsområden, internrevision och intern styrning och kontroll riktade lärosätena dock stark kritik, och i det senare fallet fördes även en principiell diskussion om lärosätenas särart bland myndigheterna och behovet av särskild reglering.

Rapporten blottlägger en dynamik som ligger till grund för åtminstone delar av den interna byråkratiseringsprocessen: Den statliga styrningen är av

sådan omfattning och specialisering att lärosätena ser sig tvingade att inrätta särskilda lednings- och expertfunktioner samt enheter och rådgivande organ. Dessa funktioner och organ bemannas av personer med höga ambitioner, som omsätts i handlingsplaner, policyer osv. som organisationen sedan förväntas efterleva och följa upp. Detta skapar administrativa merarbete – på flera olika nivåer inom lärosätena – som ofta uppfattas som icke-värdeskapande för, och riskerar att tränga undan, kärnuppdraget, utbildning och forskning.

För att bryta kedjan av icke-värdeskapande administrativt merarbete, och för att därmed ge ett rimligare utrymme för kärnuppgifterna, krävs flera åtgärder. De statliga lärosätena kan inte fortsättningsvis ha verksamhetsformen statlig förvaltningsmyndighet, utan en ny verksamhetsform bör inrättas som är mer avpassad för universitet och högskolor. Detta skulle utgöra ett första skydd mot den eskalerande och detaljerade politiska styrning som vi har påvisat i våra undersökningar. Framförallt eftersom lagstiftaren då kommer vara tvungen att i betydligt högre grad än idag verksamhetsanpassa regleringar och instruktioner till de förutsättningar som gäller för lärosätenas vetenskapliga verksamhet. Vidare påpekar vi att den politiska överstyrning som vi har redovisat i våra rapporter är ett generellt problem i den offentliga verksamheten – utfästelser om ”verksamhetsanpassad styrning” lyser med sin frånvaro – och denna bristande styrning från statsmakterna är extra problematisk för en så självständighetskrävande verksamhet som den akademiska. Vi ser därför en ny och mer verksamhetsanpassad verksamhetsform som ett första viktigt steg. Samtidigt menar vi att universitets- och högskoleledningar i större utsträckning bör ta ett ansvar för att påtala den målträngsel som nuvarande styrning från statsmakternas sida innebär, och att de även bör tillse att det egna lärosätet inte överlastas med administrativa uppgifter som tränger undan kärnverksamheten. Vi menar också att den svenska högskolesektorn, som i långa stycken över tid har blivit insocialiserad i idén om den akademiska verksamheten som en myndighetssyssla, bör återta initiativet till den egna självförståelsen vad gäller den akademiska verksamhetens roll och förutsättningar i ett demokratiskt samhälle.



1



1. Inledning

Föreliggande skrift är den andra delrapporten inom ett större projekt som avser att kartlägga den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen av framförallt de statliga lärosätena i Sverige. I en första delrapport visade vi hur de statliga lärosätenas organisatoriska särart suddats ut över tid, och att lärosätena därmed kommit att alltmer likställas vid vanliga statliga myndigheter.¹ Vi visade också att lärosätena i allt större utsträckning blir måltavla för generell lagstiftning som träffar statliga myndigheter, arbetsgivare m.fl., och till detta kommer att politiska mål över tid har staplats i högskolelagstiftningen. Av vår undersökning framgick att tilläggen i, och skärpningen av, dessa olika typer av lagstiftning eskalerat under de senaste 10–15 åren. Det har i sin tur inneburit att allt större krav ställs på att lärosätena ska bedriva systematiska arbetsprocesser, upprätta handlingsplaner och regelbundet återrapportera allehanda resultat till regering och tillsynsmyndigheter. Vår kartläggning visade att denna utveckling sammantaget innebär att den statliga styrningen av svenska lärosäten ökat till nivåer där de administrativa pålagorna nu är så omfattande att de tränger undan den centrala förvaltningens möjlighet att stödja kärnverksamheten, det vill säga forskning och utbildning. I denna andra delrapport analyserar vi vilka konsekvenser den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen har fått för verksamheten vid universitet och högskolor, och vi har också till uppgift att diskutera hur ökad tillit mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås. Uppdraget har genomförts av professor Shirin Ahlbäck Öberg och FD Johan Boberg, båda verksamma vid Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet.

¹ Ahlbäck Öberg & Boberg 2024.

Lokala konsekvenser av ökad politisk styrning

Ingen organisation klarar sig utan administration, det krävs administrativa rutiner för att hålla ihop organisationen och för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det är inte den nödvändiga administrationen som är föremål för vårt intresse, utan vårt fokus är på vad den ökande omfattningen av den statliga styrningen av högskolesektorn får för effekter internt på lärosätena. Vår uppgift i denna delrapport är således att kartlägga hur den ökande administration som riksdag, regering och andra statliga myndigheter genererat under de senaste decennierna påverkar hur det administrativa arbetet organiseras internt på lärosätena. Hur väljer man internt på lärosätena att hantera de uppgifter som åläggs dem, och hur parerar man den ökande efterfrågan på systematiska arbetsprocesser, handlingsplaner m.m.?



Hur väljer man internt på lärosätena att hantera de uppgifter som åläggs dem...?

Frågan om de interna konsekvenserna av "överadministration" är inte ny, utan är föremål för forskning och debatt.² När vi studerar den interna byråkratiseringen innebär det

även denna gång att vi ansluter oss till en större forskningslitteratur om utvecklingen av den offentliga verksamheten.³ 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 vår första delrapport har vi utförligt redogjort för utvecklingen av sådana regelverk med medföljande administrativa pålagor som lärosätena upplever som hindrande för kärnuppdraget, och det är just denna typ av administration – som inte upplevs som värdeskapande för lärosätenas kärnverksamhet – som står i fokus även för föreliggande delrapport. Men ingången i denna delrapport är en annan. Den första delrapportens fokus var på hur den externa styrningen, från riksdag, regering och andra statliga myndigheter, drev byrå-

² Inom högskolan, se särskilt Norén 2022; Sarkadi 2023; Ellegren 2023; Elf 2024.

³ I svensk kontext, se t.ex. Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Alamaa m.fl. 2024; Alvehus & Kastberg Weichselberger 2024.

kratisering och ökad kontroll. Nu vänder vi oss till de interna processerna på lärosätena. Byråkratisering drivs nämligen inte bara utifrån, utan det är också av vikt att studera hur den externa styrningen tas emot av organisationerna. Inom forskningen är det välkänt att överdriven administration inte enbart beror på för organisationen externa faktorer, utan byråkratiserande tendenser är också effekten av hur man internt väljer att organisera sig kring de regelverk och uppdrag som landar lokalt. Statsvetaren Patrik Hall har tidigt belyst problemet med en växande "managementbyråkrati" inom offentlig sektor, det vill säga yrkesgrupper inom offentliga myndigheter vars huvuduppgift är att just kontrollera och följa upp centralt uppsatta mål snarare än att arbeta med kärnverksamheten. Hall visar i en tidig kartläggning att ökade resurser till exempelvis polisen och skolan ofta leder till fler administratörer och chefer snarare än fler operativa yrkesutövare som lärare och poliser.⁴

Vi har redan konstaterat att för högskolan specifikt har frågan om en alltmer ökande administration varit uppe till diskussion under en längre tid.⁵ Agevall och Olofsson visar i en artikel hur tillväxten av administratörer vid svenska universitet och högskolor 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 lärosätena. 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.⁶ I en annan rapport visar Sandén, i en studie från Södertörns högskola, vilka spänningar som kan uppstå mellan en administration med begränsad verksamhetsförståelse och en kärnverksamhet utan önskan av att vara administratörer.⁷

4 Hall 2017.

5 Engvall m.fl. 2022.

6 Agevall & Olofsson 2020. Jfr Kärnä 2022 som visar att professionaliseringen av administrationen också blir mer kostsam eftersom administratörerna har blivit alltmer högtbildade.

7 Sandén 2024.

Alvehus och Kastberg Weichselberger beskriver i sin nyutkomna bok hur den offentliga sektorns växande administration riskerar att internt resultera i en nedåtgående spiral för den enskilda offentliga verksamheten. Förutom att ökade krav på administration dränerar kärnverksamheten på engagemang och kompetens riskerar den att lämna färre kvar som kan utföra de administrativa uppgifterna. En central observation som författarna gör är alltså att det har skett en förskjutning i vem som administrerar och vad de gör. De talar om en "elevering" och "utskiftning" av enklare administrativa uppgifter som leder till ett omfattande resursslöseri när högavlönade yrkesutövare gör annat än att just utöva yrket. De får lägga allt mer tid på att möta politiskt satta målsättningar som inte rör själva kärnan i yrket. De menar också att denna utveckling riskerar att leda till en värdeförskjutning. Plötsligt är det inte yrkesutövandet i kärnverksamheten som är viktigt, utan det är viktigare att delta i den eleverade administrationens aktiviteter och rapportera sina resultat på ett sätt som passar dem. Vidare riskerar på sikt det reella yrkesutövandet att perverteras. När eleverade administratörer kommer med mindre realistiska men ofta mycket avancerade idéer om hur arbetet ska utföras – och backas upp av maktmedel som inflytande över lön och karriärvägar – så kommer detta nästan oundvikligen att påverka de konkreta arbetsprocesserna i kärnverksamheten. Inte nödvändigtvis till det bättre.⁸

Frågan om högskoleadministrationens utformning och organisation är inte trivial. Här inryms flera viktiga perspektiv. För det första utgör den samman-

tagna, och eskalerande, politiska styrningen av högskolans verksamhet – som alla de centrala politiska målen och regleringarna riktade mot högskolan sammantaget innebär – ett hot mot lärosätenas institutionella autonomi och de akademiska lärarnas och forskarnas professionella autonomi.⁹

De statliga universiteten och högskolorna är inte några vanliga myndigheter, och bör inte primärt ses som genomförare av den politiska majoritetens



De statliga universiteten och högskolorna är inte några vanliga myndigheter, och bör inte primärt ses som genomförare av den politiska majoritetens allehanda mål.

⁸ Alvehus & Kastberg Weichselberger 2024.

⁹ Ahlbäck Öberg 2023 och 2024; Ekberg 2024,

allehanda mål. För det andra handlar det om resursallokering och effektivitet i verksamheten. I hur hög utsträckning ska offentliga medel användas till utformandet av handlingsplaner och styrdokument snarare än till själva kärnverksamheten?

Ett första syfte med denna rapport är att avtäckta hur man på lärosätena uppfattar och parerar de administrativa pålagor som kommer utifrån, och hur detta kommer till uttryck i lärosätenas organisation. Ett andra syfte är att försöka avtäckta den interna byråkratiseringens mekanismer.

Metod och avgränsningar

Att kartlägga de interna effekterna vid svenska lärosäten av den ökade statliga styrningen är en grannliga uppgift. Idealt sett hade vi kartlagt utvecklingen av administrationen vid samtliga lärosäten i Sverige över den studerade trettioårsperioden (se vår första delrapport Ahlbäck Öberg & Boberg 2024) via exempelvis studier av organisationsscheman och personalstatistik. Detta lät sig dock inte göras, huvudsakligen på grund av att underlaget för att göra en sådan kartläggning var svåråtkomligt och ofullständigt.¹⁰ Därför har vi istället valt att använda andra metoder för att behandla rapportens frågeställning. Vi har genomfört två webbaserade enkäter, den ena riktad till samtliga universitets- och högskoledirektörer i Sverige (inklusive de vid enskilda lärosäten) och den andra riktad till prefekter/avdelningschefer (motsv.) vid sju lärosäten i Sverige. Genom att ställa enkäterna till två olika nivåer inom lärosätena gavs vi möjlighet att avläsa hur det administrativa arbetet¹¹ uppfattas och eventuellt skiljer sig åt mellan den centrala och den lokala nivån på lärosätena, där den lokala nivåns uppgift är tätt knuten till kärnverksamheten. Prefekterna och avdelningscheferna fick i denna undersökning således representera kärnverksamhetens perspektiv, och syftet med denna enkät var alltså inte att komma åt



I denna andra delrapport analyserar vi vilka konsekvenser den ökade kontrollen och byråkratiseringen har fått för verksamheten vid universitet och högskolor.

¹⁰ Dessutom är personalkategorierna inte konsistenta över tid, vilket försvårar ytterligare.

¹¹ Vad som uppfattas som en administrativ uppgift respektive del av kärnverksamheten kan variera mellan respondenter och är inte enkelt att avgränsa. Vi är medvetna om problemet och försöker dra slutsatser utifrån flera materialtyper.

prefektrollen (motsv.).¹² I våra enkäter bad vi respondenterna ta ställning till frågor som rörde de olika administrativa uppgifter som vi identifierat i vår första delrapport m.m.¹³ De svarande gavs möjlighet att dels på en skala värdera hur administrativt betungande olika uppgifter är, dels gavs de möjlighet att i fritextsvar komma med kompletterande uppgifter och kommentarer. Enkäten som riktade sig till universitets- och högskoledirektörer skickades ut till 38 lärosäten (den 4 april 2024, och en påminnelse 6 maj 2024), och vi fick in 30 svar vilket motsvarar en svarsfrekvens på 79 procent. Hur svaren fördelade sig över olika kategorier av lärosäten framgår av tabell 1.

Tabell 1. Svarsfrekvens för enkät till universitets- och högskoledirektörer fördelat per lärosäteskategori

Kategori av lärosäte	Skickade	Inkomna svar	Svarsfrekvens
Gamla universitet	6	5	83 %
Fackhögskolor	4	3	75 %
Nya universitet	6	6	100 %
Högskolor	11	8	73 %
Konstnärliga	4	4	100 %
Stiftelsehögskolor	2	2	100 %
Övriga enskilda	5	2	40 %
Totalt	38	30	79 %

Kommentar: I resultatredovisningen av denna enkät har vi slagit ihop stiftelsehögskolorna och övriga enskilda till en och samma kategori, nämligen "enskilda lärosäten" för att undvika identifiering av respondenterna i denna del.

Som framgår av tabellen är universitets- och högskoledirektörernas svarsfrekvens hos de statliga lärosätena och stiftelsehögskolorna mycket god, och en förhållandevis stor andel av bortfallet finns hos de mindre enskilda lärosätena. De svarande har i genomsnitt varit verksamma som universitets- och högskoledirektörer på det lärosäte där de nu befinner sig i ca 6 år. Variationsbredden är dock stor, och fördelar sig på följande vis:

12 Samtliga som deltagit i någon av våra enkätundersökningar har givit oss informerat samtycke om att medverka i dessa studier. Det vill säga, de har svarat ja på följande: "Jag bekräftar härmed att jag har tagit del av skriftlig information om studien och accepterar att delta. Jag har fått möjlighet att ställa frågor om studien. Jag har fått information om att de uppgifter som samlas in kommer att behandlas på ett sådant sätt att de inte kan kopplas tillbaka till enskilda personer eller lärosäten. Jag är medveten om att min medverkan är helt frivillig och att jag när som helst och utan närmare förklaring kan avbryta mitt deltagande."

13 Ahlbäck Öberg & Boberg 2024.

Tabell 2. Hur länge har du varit universitets- eller högskoledirektör (motsv.) vid lärosätet?¹⁴

	Antal personer	Andel
0–4 år	14	46 %
4,5–8 år	5	17 %
8,5–12 år	8	27 %
>12,5 år	3	10 %
Totalt	30	100 %

Av tabell 2 framkommer att det är en erfaren skara direktörer som har besvarat vår enkät, och till detta kommer att hälften av dem dessutom har flera års erfarenhet av liknande anställningar vid annat lärosäte bakom sig.

För att komma åt kärnverksamhetens syn på den ökade kontrollen och byråkratiseringen valde vi som tidigare nämnts att ställa en andra enkät till samtliga prefekter, avdelningschefer och avdelningsföreståndare vid sju lärosäten. Av tidsskäl var det inte möjligt att i denna del vända sig till alla prefekter (motsv.) vid samtliga lärosäten i Sverige. Vi sökte därför variation i urvalet av lärosäten, vilket resulterade i ett urval bestående av två gamla universitet, ett nytt universitet, två högskolor, en fackhögskola och ett enskilt lärosäte – detta representerar också en geografisk spridning över hela landet (se tabell 3). Enkäten skickades till samtliga 209 prefekter/avdelningschefer (motsv.) vid dessa lärosäten (den 20 maj 2024, och en allmän påminnelse skickades ut den 3 juni medan en riktad påminnelse till underrepresenterade lärosäten skickades ut den 25 juni). Vi fick in 109 enkätsvar vilket motsvarar en svarsfrekvens på 52 procent. Hur svaren fördelade sig per lärosäte framgår av tabell 3.

Tabell 3. Svarsfrekvens för enkäten till prefekter/avdelningschefer (motsv.) fördelat per lärosäte

Kategori	Skickade	Inkomna svar	Svarsfrekvens
Gammalt universitet 1	38	17	45 %
Gammalt universitet 2	54	35	65 %
Nytt universitet	34	18	53 %
Fackhögskola	28	12	43 %
Högskola 1	12	5	42 %
Högskola 2	30	16	53 %
Enskilt lärosäte	13	6	46 %
Totalt	209	109	52 %

14 Motsvarande innebär att benämningen kan vara annan, t.ex. förvaltningsdirektör.

För denna enkät är svarsfrekvensen lägre, men vi menar att 52 procent svarsfrekvens för denna typ av enkät är ett gott resultat. Enkäten skickades ut vid vårterminens slut, och vi inser att enkäten konkurrerade med många andra arbetsuppgifter som målgruppen rimligen hade vid denna tidpunkt. Vid en enkel bortfallsanalys ser vi också att exempelvis de svarandes ämnesmässiga profil i relativa tal motsvarar den som gäller för hela urvalet. Vid de valda lärosätena är det sammantaget en övervikt av institutioner (motsv.) inom humaniora och samhällsvetenskap (118 st), därefter följer institutioner inom teknik och naturvetenskap (73 st) och sist institutioner inom medicin och farmaci (18 st). De svarandes ämnesmässiga profil motsvarar i princip exakt denna fördelning i relativa tal vilket framgår av tabell 4.


Tabell 4. Ämnesbakgrund för prefekter/avdelningschefer vid de valda lärosätena jämfört med de svarandes bakgrund (antal, andel inom parentes)

	Urvalet som helhet	De svarande
Humaniora och samhällsvetenskap	118 (56 %)	62 (57 %)
Teknik och naturvetenskap	73 (35 %)	36 (33 %)
Medicin och farmaci	18 (9 %)	11 (10 %)
Totalt	209	109

Vidare, medelvärdet för antal år som de svarande prefekterna/avdelningscheferna har haft sina nuvarande uppdrag ligger på knappt 6 år. Även här är dock variationsbredden stor vilket framgår av tabell 5.

Tabell 5. Hur länge har du varit prefekt/avdelningschef (eller motsv.) vid lärosätet?

	Antal	Andel
0–3 år	40	37 %
3,5–6 år	43	39 %
6,5–9 år	13	12 %
9,5–12 år	5	5 %
>12,5 år	8	7 %
Totalt	109	100 %



Två tredjedelar av de svarande hade ansvar för upp till 100 anställda, resterande hade ansvar för ännu fler. Det ska tilläggas att innan vi skickade ut en-

käterna lät vi en universitetsdirektör respektive två prefekter testa dem, vilket möjliggjorde nödvändiga justeringar innan webbenkäten skickades ut till de valda grupperna.

Under arbetets gång med föreliggande rapport har vi också haft möjlighet att diskutera våra tidigare resultat och denna delrapports frågeställning – den interna byråkratiseringen – med grupperingar som har god insyn i lärosätenas verksamhet. Det gäller det högskoleövergripande nätverket för planeringschefer och controllers (Stockholm, 2024-04-11), UKÄ:s kartläggning av utvärderingars inverkan på den administrativa bördan på universitet och högskolor (Uppsala, 2024-05-20), det universitetsövergripande nätverket för planeringschefer (Linköping, 2024-05-23), prefektinternatet vid Uppsala universitet (2024-05-30), fakultetskollegiet vid vetenskapsområdet för teknik och naturvetenskap, Uppsala universitet (2024-06-18), Uppsala universitets konsistorium (2024-06-18), SUHF:s seminarium ”Vad spelar korta regleringsbrev för roll när alla andra uppdrag kräver lärosätenas uppföljningar?” (Almedalen, 2024-06-26) och SUHF:s nätverk för högskoledirektörer (2024-08-30). Dessa möten har varit mycket värdefulla för oss för att förstå den interna dynamiken vid lärosätena. Via dessa möten kom vi

också i kontakt med personer som vi genomfört uppföljande intervjuer med. Vi har genomfört tre djupintervjuer med personer med lång erfarenhet inom högskolesektorn som idag är verksamma som antingen högskoledirektör eller planeringschef vid tre olika statliga lärosäten. Dessa intervjupersoner var således inte slumpvis utan strategiskt utvalda, det vill säga de tillfrågades om intervju eftersom de aktivt deltagit i interna eller externa diskussioner om just det ämne som vi här vill behandla. Om vi hade haft mer tid till vårt förfogande hade intervjudelen med fördel kunnat byggas ut, men å andra sidan menar vi att det dataunderlag som vi sammantaget bygger våra slutsatser på är tillräckligt.

Samtliga intervjuer var semistrukturerade och de genomfördes via Zoom i juni (2 st) och augusti (1 st) 2024. Vi gavs då tillfälle att gå djupare in på frågor



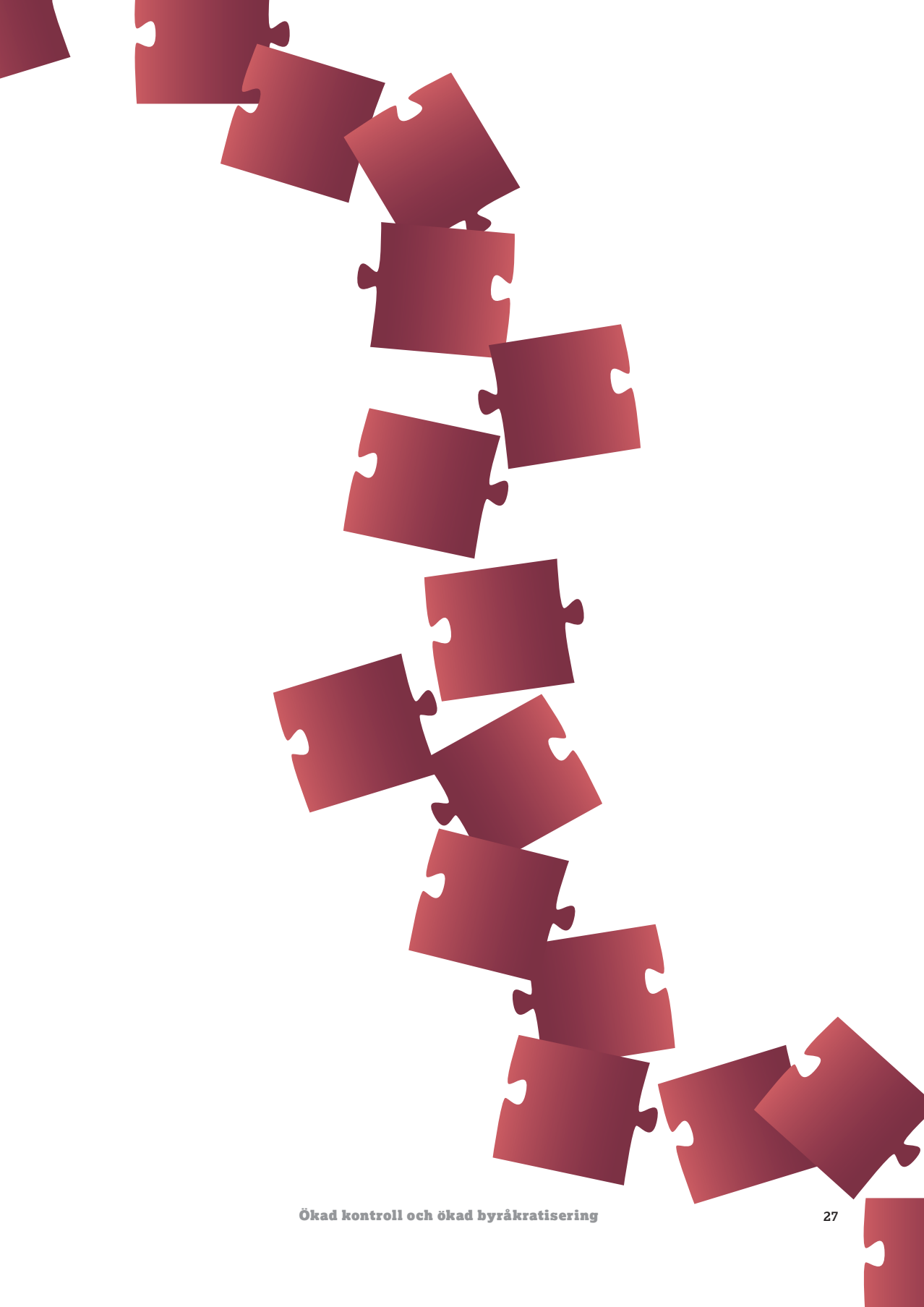
Vi har genomfört tre djupintervjuer med personer med lång erfarenhet inom högskolesektorn som idag är verksamma som antingen högskoledirektör eller planeringschef vid tre olika statliga lärosäten.

som rör dynamiken i den lokala byråkratiseringsprocessen på ett sätt som inte låter sig göras i en enkätundersökning. Det ska noteras att intervjuerna genomfördes efter att våra enkätundersökningar var avslutade, och vi hade därmed möjlighet att diskutera resultatet av dessa med våra intervjupersoner för att exempelvis försöka förstå mekanismerna för den interna byråkratiseringen lokalt. I vår framställning är intervjuerna anonymiserade, eftersom det inte är processerna i den specifika miljön där intervjupersonerna befinner sig som intresserar oss utan snarare det som kan ses som allmängiltiga iakttagelser. Intervjuerna tog ca en timme att genomföra, och transkriberades sedan. I de fall vi direkt citerar någon av våra intervjupersoner har vi gett vederbörande möjlighet att granska och godkänna citathanteringen. I ett fall har det lett till att ett mindre tillägg gjorts till den citerade passagen och i övrigt citeras intervjuerna ordagrant. När vi citerar ur enkäternas fritextsvar har vi korrigerat stavfel samt ändrat emfas skriven med versaler till kursiv stil.

Till det dataunderlag som vi erhållit genom enkäter och intervjuer kan också tilläggas att vi i andra delar använt oss av offentligt tryck, som exempelvis Statskalendern (t.o.m. år 2010), information från lärosätenas webbplatser (antingen befintliga eller arkiverade på www.archive.org), lärosätets interna styrdokument och även remissvar från lärosätena. Samtliga källor redovisas allteftersom resultaten presenteras.

Vår undersökning och analys i denna delrapport bygger på de resultat som vi presenterat i vår första delrapport.¹⁵ Vår empiriska undersökning täckte in följande områden: utvecklingen av a) högskolelagstiftningen, b) den generella lagstiftning som träffar lärosätena i egenskap av förvaltningsmyndigheter, arbetsgivare osv., c) återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrevet (för de statliga lärosätena), samt d) de uppdrag som regeringen beslutar om i särskild ordning. Dessa områden utgör också den huvudsakliga strukturen för föreliggande delrapport, men där vi även gjort vissa relevanta tillägg som exempelvis kartläggningar av framväxten av vissa typer av funktioner på lärosätena m.m.

15 Ahlbäck Öberg & Boberg 2024.



2



2. Reglering av högre utbildning och forskning

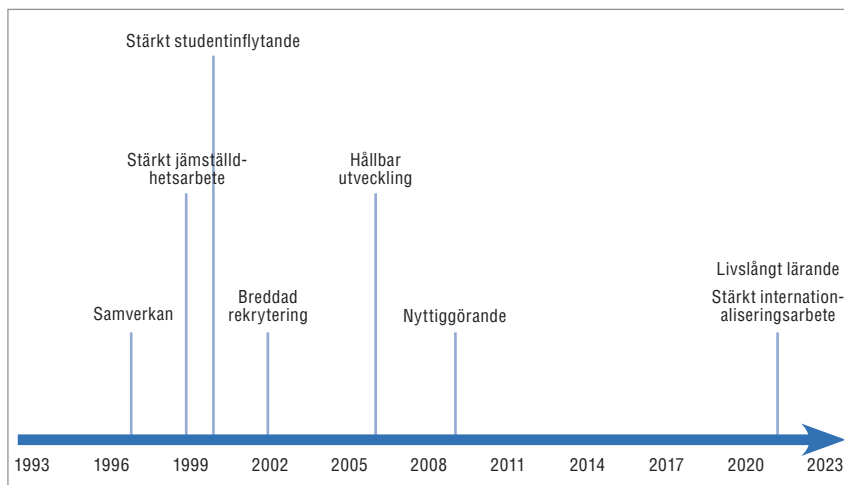
Med högskolereformen 1993 trädde en ny högskolelag (1992:1434) och högskoleförordning (1993:100) i kraft. Författningarna reglerar huvudsakligen lärosäten med statlig huvudman, men enskilda utbildningsanordnare (hädanefter enskilda lärosäten) som har tillstånd att utfärda examina ska även uppfylla de krav som uppställs för utbildning i högskolelagens första kapitel. I projektets första delrapport konstaterade vi att man över den undersökta 30-årsperioden kan observera en tilltagande styrning av lärosätens verksamhet genom ett kontinuerligt adderande av olika politiska målsättningar för verksamheten eller genom skärpningar av kraven för redan befintliga målsättningar. Med politiska målsättningar avser vi nedan de områden som anges i högskolelagens första kapitel och alltså även är bindande för enskilda lärosäten med examensrätt:

- Samverkan (1 kap. 2 §)
- Studentinflytande (1 kap. 4 a §)
- Hållbar utveckling (1 kap. 5 §)
- Jämställdhet (1 kap. 5 §)
- Internationalisering (1 kap. 5 §)
- Breddad rekrytering (1 kap. 5 §)
- Livslångt lärande (1 kap. 5 §)

Figur 1 ger en tidslinje över huvudsakliga förändringar på detta område.¹⁶ Parallellt med denna utveckling sker även en successiv avreglering av den särslagstiftning som funnits för lärosätena och därmed ett utsuddande av de statliga lärosätenas särart inom myndighetsfloran.

16 För en systematisk genomgång, se Ahlbäck Öberg & Boberg 2024, s. 29ff.

Figur 1. Politiska målsättningar i högskolelagens första kapitel, 1993–2023



Kommentar: Införandet och skärpningar av politiska målsättningar i högskolelagens första kapitel, 1993–2023. Källa: Ahlbäck Öberg & Boberg 2024, kap. 3.

Detta kapitel är indelat i två avsnitt. Det första avsnittet analyserar hur de politiska målsättningarna påverkar lärosätens interna organisation och i vilken mån de är administrativt betungande för kärnverksamheten och den centrala förvaltningen. Det andra avsnittet fokuserar på administrativa uppgifter direkt relaterade till kärnverksamheten: utbildnings- och forskningsadministration samt kvalitetssystemen för forskning och utbildning.

Politiska målsättningar

De politiska målsättningarnas påverkan på verksamheten tar sig många olika uttryck. Ett konkret sätt på vilket de direkt griper in i kärnverksamheten är att målsättningarna vid de flesta lärosäten finns inskrivna i de interna styrdokument som reglerar utbildningen. Ett betydande exempel är hur Gymnastik- och idrottshögskolan i *Riktlinjer för kurser, utbildningsprogram och examination på grund- och avancerad nivå* behandlar frågan:

Högskolorna ska främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa. Den internationella verksamheten ska stärka kvaliteten i högskolans utbildning och bidra både nationellt och globalt till hållbar utveckling. Högskolorna

ska också främja och bredda rekryteringen till högskolan, iaktta och främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt främja ett livslångt lärande (HL 1 kap. 5 §). Det innebär att innehåll, utformning och genomförande av kurser och utbildningsprogram ska beakta sådana perspektiv när och på det sätt som är relevant. Vidare ska utvecklingen av studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet vara en integrerad aspekt i utformningen av utbildning (HL 1 kap. 8–9 §).¹⁷

Liknande skrivningar finns hos en lång rad lärosäten, och reglerar alltså vad som ska beaktas när nya kurser och program inrättas vid lärosätena eller när befintliga revideras.¹⁸

På ett mer generellt plan har lärosätena ofta utarbetat interna riktlinjer, policyer eller handlingsplaner för de olika områdena.¹⁹ Sådana styrdokument finns för studentinflytande²⁰, samverkan och nyttiggörande²¹, hållbarhet²², jämställdhet²³ – liksom arbetet med jämställdhetsintegrering²⁴ –, internationalisering²⁵, breddad rekrytering²⁶ och så vidare. På sina håll finns det även lokala handlingsplaner inom de olika områdena.

I den föregående delrapporten konstaterade vi att det, på den generella lagstiftningens område, blivit allt vanligare med krav på handlingsplaner och systematiska arbetsprocesser; för högskolelagens politiska målsättningar ser vi alltså samma utvecklingstendens internt på lärosätena. I vissa fall har det periodvis kommit explicita krav från regeringens håll om att upprätta sådana handlingsplaner.²⁷ I andra fall sker detta på eget initiativ. En av våra intervjupersoner framhöll hur just ”vapnet handlingsplan”, som hen kallar det, riskerar

17 GIH 2023.

18 Se t.ex. BTH 2016; GU 2022a; HB 2022; HDa 2024; HiG 2019; HS 2020; KMH 2019; KTH 2024; LiU 2020; LU 2021; MiU 2024; OrU 2023a; SH 2023; SU 2023c; UU 2021.

19 Detta är del av en utveckling mot ökad ”företagisering” inom myndighetssfären i stort, där ledningens strategiska roll betonas och visions- och strategidokument ges större vikt. Se t.ex. Brunsson 2011 och Ahlbäck Öberg & Sundström 2020.

20 Se t.ex. KaU 2015; LU 2012; UU 2022.

21 Se t.ex. KaU 2017; SU 2024a.

22 Se t.ex. KTH 2021; LTU 2020; OrU 2023b; SH 2022; UmU 2024.

23 Se t.ex. GU 2022b; LiU 2023.

24 Se t.ex. HS 2022; MDU 2022; OrU 2022; SU 2023b; UmU 2022a. 2016 fick lärosätena, i regelingsbrevet, i uppdrag att genomföra jämställdhetsintegrering.

25 KaU 2024; MiU 2020; OrU 2020; SH 2020; UmU 2022b.

26 BTH 2024; KI 2021; SLU 2021.

27 T.ex. samverkan 1996 och breddad rekrytering 2002 (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024, s. 31, 36).

att leda till ökad byråkratisering genom att frågor avskiljs från kärnverksamheten och får ett eget liv i organisationen, och sedan ger olika uppdrag ut till både kärnverksamheten och verksamhetsstödet.²⁸

Inom lärosätenas centrala förvaltningar inrättas i vissa fall särskilda avdelningar för att hantera de politiska målsättningarna. Vid ett flertal lärosäten



...framförallt är det synnerligen utbredd med avdelningar som syftar till att stödja arbetet med samverkan, innovation och nyttiggörande...

finns avdelningar för internationaliseringsarbete, men framförallt är det synnerligen utbredd med avdelningar som syftar till att stödja arbetet med samverkan, innovation och nyttiggörande, vilket återfinns vid cirka hälften av lärosätena. I ett fåtal fall finns

även avdelningar för exempelvis hållbarhetsfrågor.²⁹

På central nivå förekommer det även rådgivande organ inom områdena internationalisering, jämställdhet, hållbarhet och samverkan. Exempelvis har Lunds universitet, Malmö universitet och Högskolan Kristianstad råd för internationaliseringsfrågor; Uppsala universitet, Stockholms universitet och Blekinge tekniska högskola har råd för likavillkorsfrågor; Karolinska Institutet, Linnéuniversitetet och Högskolan Dalarna har råd för hållbarhetsfrågor; och Lunds universitet, Sveriges lantbruksuniversitet och Malmö universitet har råd för samverkansfrågor, för att nämna några.³⁰

En typisk beskrivning av ett rådgivande organs funktion ges av Lunds universitet, som om lärosätets samverkansråd skriver:

Samverkansrådet är rådgivande till rektor och är ett forum för att identifiera, prioritera och utveckla universitetsgemensamma samverkansfrågor samt ge underlag för att optimera stödfunktionerna inom samverkansområdet.³¹

Vid Lunds universitet leds de rådgivande organen av vicerektorer med motsvarande inriktning.

28 Intervjuperson 1.

29 Fastställt utifrån beskrivningen av organisationen på lärosätenas webbplatser.

30 Uppräkningen är endast exemplifierande och reser inte anspråk på att vara uttömmande. Beskrivningen av organisationen på lärosätenas webbplatser har tagits som utgångspunkt, men eftersom det inte är säkert att rådgivande organ på central nivå alltid nämns där görs här endast nedslag.

31 LU 2024.

Förutom handlingsplaner och policyer, å ena sidan, och rådgivande organ eller enheter inom den centrala förvaltningen, å andra sidan, så kommer också dessa politiska målsättningar till uttryck i lärosätenas högsta ledningsstruktur – inte minst genom vicerektorsfunktionen. Medan prorektorsrollen reglerades i högskoleförordningen fram till 2011 (och avreglerades med Autonomireformen³²), så har rollen som vicerektor aldrig varit reglerad i lag eller förordning. Vicerektorerna var en nymodighet som kom i samband med högskolereformen 1993, då Linköpings universitet, Chalmers tekniska högskola och Kungl. Tekniska högskolan inrättade vicerektorer.³³ Medan de tekniska högskolorna inrättade vicerektorer med ansvar för kärnuppdraget – utbildning och forskning – skaffade sig Linköpings universitet även vicerektorer för internationaliseringsfrågor och affärsverksamhet.³⁴

Från 1990-talets slut har antalet lärosäten med vicerektorer vuxit, och även om uppdrag inriktade på utbildning och forskning varit dominerande för denna ledningsroll, har samverkansuppdraget sedan länge varit ett vanligt ansvarsområde för vicerektorer. Utöver samverkan knyts även internationaliseringsfrågor i ganska stor utsträckning till vicerektorer samt, på senare år, hållbarhetsfrågor. I några fall finns även vicerektorer med ansvar för jämställdhetsfrågor. Vid undersökningsperiodens slut (2023) hade 13 lärosäten vicerektorer med ansvar för samverkan, 7 hade vicerektorer för internationalisering och 6 hade vicerektorer för hållbarhetsfrågor. I vissa fall rör det sig om ett renodlat uppdrag och ibland omfattar vicerektorskapet ett flertal olika frågor. Det ska noteras att motsvarande roller på vissa lärosäten istället kallas ”rektorsråd”. Vid Uppsala universitet finns det rektorsråd för lika villkor, forskningsinfrastruktur, god forskningssed, Campus Gotland och externa relationer, och på Stockholms universitet finns rektorsråd för forskningsinfrastruktur, miljö och hållbar utveckling och öppen vetenskap.³⁵ På samma lärosäten utgör vicerektorerna istället ett slags dekaner för vetenskapsområdena (som i vissa fall sammanfaller med fakulteterna).³⁶

32 SFS 1993:100, ändr. SFS 2010:106, 2 kap., 11 §.

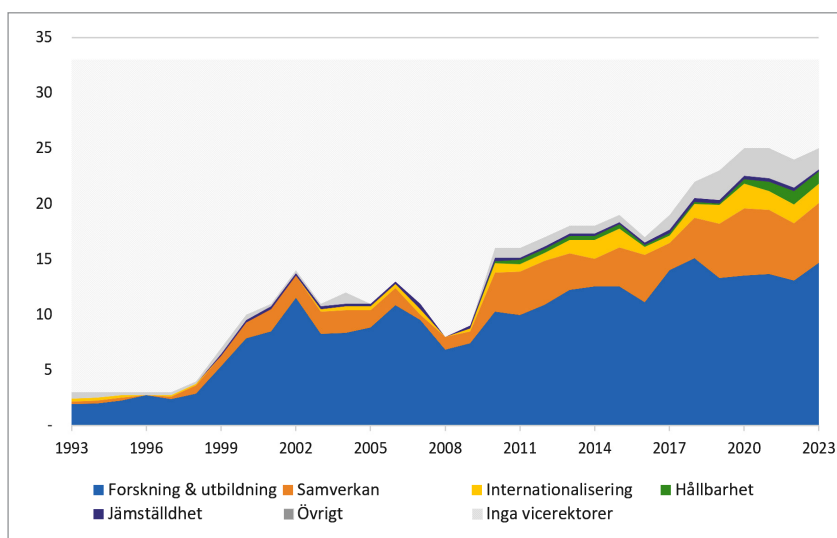
33 Se Sveriges statskalender 1993; 1994.

34 Sveriges statskalender 1994, s. 408.

35 SU 2024b; UU 2024.

36 Vicerektorskapets innebörd varierar alltså kraftigt mellan lärosätena. Vicerektorerna vid Stockholms och Uppsala universitet är områdesnämndernas ordförande och utsedda genom val. De är därmed nära knutna till kärnverksamheten och sitter på lärarnas och forskarnas mandat. Vid Göteborgs och Lunds universitet, för att nämna två, utses istället vicerektorerna av rektor för områden rektor väljer. De sitter därmed på rektors mandat och svarar inför rektor. Se GU 2023; LU 2023; SU 2023a; UU 2023.

Figur 2. Utvecklingen av vicerektorer, 1993–2023



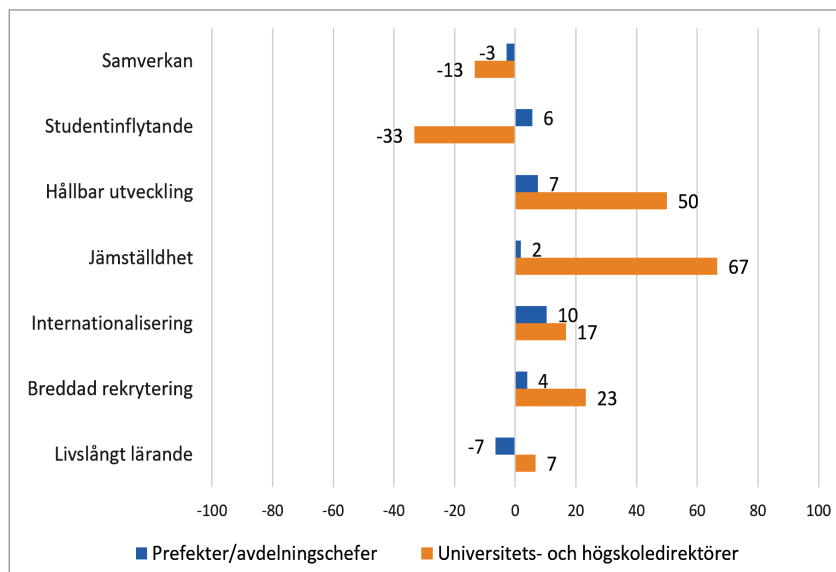
Kommentar: Figuren visar utvecklingen av vicerektorer vid statliga lärosäten och stiftelsehögskolor, 1993–2023. Varje lärosäte motsvarar sammanlagt värdet 1, och om det t.ex. finns två vicerektorer vid ett lärosäte, en för jämställdhet och en för samverkan, så tilldelas respektive kategori värdet 0,5. Om det istället finns en vicerektor vid ett lärosäte med ansvar för två områden, så tilldelas respektive kategori halva värdet. I den mån lärosäten har prorektorer med explicit angivna uppdrag, så ingår även dessa i figuren. Källa: Sveriges statskalender 1994–2010; arkiverade webbplatser.

Denna struktur fortplantar sig vidare nedåt inom lärosätena. På liknande sätt som det finns rådgivande funktioner för samverkan, internationalisering m.m. på central nivå, så finns sådant ibland även på lägre nivåer inom lärosätena, exempelvis på fakultets- och institutionsnivå.³⁷

De politiska målsättningarna har även lett till att en rad olika administrativa tjänster eller expertfunktioner inrättats, det vill säga olika typer av samordnare, koordinators, utvecklare, utredare m.m. På jämställdhetsområdet finns det jämställdhetssamordnare och -utvecklare liksom utredare för jämställdhetsintegrering. På miljöområdet finns det miljösamordnare, -koordinators och -revisorer samt hållbarhetshandläggare och -strateger. På internationaliseringsområdet finns på samma sätt handläggare och koordinators, och på samverkansområdet en rad samordnare, specialister och koordinators.

³⁷ För att ge två exempel, på två olika nivåer, så finns det ett internationaliseringsråd vid Fakulteten för hälso- och livsvetenskap, Linnéuniversitetet, och en internationaliseringsberedning vid institutionen för matematikämnet och naturvetenskapsämnenas didaktik, Stockholms universitet.

Figur 3. Hur administrativt betungande är de politiska målsättningarna i högskolelagen för verksamheten? (balansmått)



Kommentar: I enkäterna fick de svarande ta ställning till frågan: "Ange i vilken utsträckning nedanstående politiska målsättningar upplevs som administrativt betungande för verksamheten på institutionsnivå (motsu.);" [enkät till prefekter/avdelningschefer] respektive "Ange i vilken utsträckning nedanstående politiska målsättningar upplevs som administrativt betungande för den centrala administrationen;" [enkäten till universitets- och högskoledirektörer]. De svarande i båda enkäterna fick svara på skalan 1 till 5 där 1 = Betungande i mycket liten utsträckning och 5 = Betungande i mycket hög utsträckning. Balansmåten är framräknade genom att ta andelen svarande som tycker att den politiska målsättningen är administrativt betungande i hög eller mycket hög utsträckning minus andelen svarande som tycker att den politiska målsättningen är administrativt betungande i liten eller mycket liten utsträckning. Balansmåtten kan variera mellan +100 (alla tycker att det i mycket hög utsträckning är administrativt betungande) och -100 (alla tycker att det i mycket liten utsträckning är administrativt betungande). N=109 för prefekter/avdelningschefer och N=30 för universitets- och högskoledirektörer.³⁸

I vissa fall knyts även studierektorsuppdrag till frågorna.³⁹

Huvudsakligen tycks denna tillväxt av råd och enheter, handlingsplaner och policyer samt lednings- och expertfunktioner vara kopplad till lärosäte-

38 Inget internt bortfall på dessa frågor i enkäten till universitets- och högskoledirektörer. För prefekter/avdelningschefer är det interna bortfallet begränsat (de har i så fall markerat att den specifika lagstiftningen som "Ej tillämplig"): N=109 för Samverkan och Jämställdhet (= inget internbortfall), N=108 för Studentinflytande och Hållbar utveckling, N=107 för Internationalisering, N=106 för Livslångt lärande, och N=104 för Breddad rekrytering.

39 Enkät till universitets- och högskoledirektörer, fråga 7: "För att möta de politiska målsättningarna har särskilda administrativa tjänster eller enheter inrättats. Om ja, specificera gärna".

nas centrala nivå. Detta återspeglas, åtminstone till viss del, i de enkätsvar vi fått från universitets- och högskoledirektörer respektive prefekter och avdelningschefer (hädanefter kallade prefekter). Direktörerna och prefekterna har ombetts att uppskatta hur administrativt betungande de politiska målsättningarna är för verksamheten. I figur 3 redovisas svaren som balansmått (dvs. andelen som svarade betungande i hög eller mycket hög utsträckning minus de som svarade betungande i låg eller mycket låg utsträckning). När man betraktar balansmått för olika områden är det framförallt skillnaderna som är talande mellan hur administrativt betungande man anser att olika områden är.

Överlag anser prefekterna inte att arbetet med de politiska målsättningarna är särskilt betungande. Det som sticker ut i visst avseende är att prefekterna i lite högre utsträckning skattar arbetet med hållbar utveckling och internationalisering som betungande, medan livslångt lärande omvänt ses som mindre av ett problem.

I allmänhet är variationerna mellan olika kategorier av lärosäten och olika vetenskapsområden liten. Några skillnader kan dock skönjas. Prefekter vid enskilda lärosäten ser områdena samverkan, hållbar utveckling och livslångt lärande som mer betungande än de vid övriga lärosäten. Även fackhögskolor ser livslångt lärande som mer betungande än genomsnittet, och området breddad rekrytering skattas mer betungande än genomsnittet vid nya universitet och lägre vid högskolor. Det mönster som dock är tydligast är att prefekter inom området medicin och farmaci ser de flesta frågor som mindre betungande än de vid övriga vetenskapsområden: samverkan, studentinflytande, jämställdhet,

internationalisering, breddad rekrytering och livslångt lärande. I detta avseende avviker de också från prefekterna inom andra vetenskapsområden vid samma lärosäte.⁴⁰

Även om det alltså finns vissa variationer är det genomgående mönstret att dessa frågor, på institutionsnivå, inte uppfattas som särskilt betungande.

En av prefekterna skriver att ”de politiska målen har alltsomoftast mer en effekt på byråkratin som krävs för att planera och följa upp än att faktiskt

” Det mönster som dock är tydligast är att prefekter inom området medicin och farmaci ser de flesta frågor som mindre betungande än de vid övriga vetenskapsområden...

40 Inget i fritextsvaren från denna grupp prefekter indikerar varför de skiljer ut sig i detta avseende.

genomföra verksamhet som leder mot måluppfyllnad”, och en möjlig tolkning är alltså att dessa saker har tämligen ringa betydelse för det dagliga arbetet och att de framförallt genererar arbete på högre nivå i organisationen. Detta påtalas av vissa prefekter, som menar att frågorna driver fram inrättandet av centrala funktioner på lärosätena – vilket beskrivits ovan – eller på fakulteterna, vilket i sin tur utarmar verksamhetsstödet resurser för att stödja utbildning och forskning. Andra menar att det leder till en kultur av att olika frågor ska ”bockas av”, istället för att fokusera på att utveckla innehållet:

Den stora förlusten av målträngseln är att det späder ut uppmärksamhet och fokus i organisationen, särskilt inom den centrala universitetsadministrationen / i universitetsledningen. Istället för frågor om hur man kan utveckla kvalitet i forskning och undervisning, som det talas förvånansvärt lite om, är det en massa andra frågor som ägnas tid och energi, om än på ett mer formalistiskt vis. Det blir en förvaltkultur som uppmuntras och befordras. Jag vet faktiskt inte när jag senast träffade en person ur universitetsledningen som ställde den öppna frågan: vad är riktigt bra forskning/undervisning och vilka är de främsta hindren de gånger vi inte kan bedriva sådan?⁴¹

Förflyttar vi oss istället till den centrala förvaltningen på lärosätena, som universitets- och högskoledirektörerna besvarat frågor om, är problembilden en annan. En stor majoritet av direktörerna menar att de politiska målsättningarna lett till att det administrativa arbetet på lärosätena ökat (53 %) eller ökat kraftigt (27 %). De enskilda lärosätena ser detta som aningen mindre betungande än genomsnittet och de gamla universiteten som mer. En ännu större majoritet menar att kravet på systematiska arbetsprocesser för dessa områden ökat (57 %) eller ökat kraftigt (40 %). Även här avviker de enskilda genom att se detta som mindre betungande än genomsnittet (notera dock att för denna grupp är N=4). Även återrapporteringskraven menar en betydande majoritet har ökat (60 %) eller ökat kraftigt (23 %) i relation till de politiska målen. Samtidigt menar samtliga att målen i liten eller mycket liten utsträckning åtföljs av nya resurser.

41 Enkät till prefekter och avdelningschefer, fråga 7: "Har du någon ytterligare synpunkt du vill framföra angående högskolelagstiftningens (högskolelagen, kap. 1) administrativa konsekvenser?"

I princip alla (29 av 30) universitets- och högskoledirektörer menar att de politiska målsättningarna lett till att särskilda administrativa tjänster eller enheter inrättats på lärosätena för att hantera uppdragen, och majoriteten menar att man i liten (47 %) eller mycket liten (27 %) utsträckning har möjlighet att prioritera mellan de olika målen.

Om man istället betraktar de olika politiska målsättningarna var för sig (se figur 3), så är det några områden som särskilt sticker ut. Studentinflytandet ses som ett särdeles litet problem inom den centrala förvaltningen (-33), vilket är naturligt i och med att studentinflytande framförallt berör nämnder, styrelser och andra sammanhang där beslut om utbildning fattas. Framförallt är det områdena hållbar utveckling (+50) och jämställdhet (+67) som sticker ut som betungande för den centrala administrationen. Hållbar utveckling ges särskilt höga värden av fackhögskolorna i jämförelse med genomsnittet, medan de enskilda lärosätena ger lägre värden. På jämställdhetsområdet är det de gamla universiteten som skattar frågan högst och de enskilda som skattar den lägst i förhållande till genomsnittet. De nya universiteteten sticker ut genom att skatta frågorna breddad rekrytering och livslångt lärande högre än genomsnittet.

Även om de politiska målsättningarna på det hela taget, som vi ska se, skattas som ett mindre problem för den centrala förvaltningen än den generella lagstiftning som åläggs lärosätena (se nedan), så tycks de i högre grad generera arbete för den centrala förvaltningen än för institutionerna. Vad de politiska målsättningarna ger upphov till, menar direktörerna, är just inrättandet av de expertfunktioner som listades ovan: handläggare, koordinators, utredare, samordnare och så vidare samt vicerektorsfunktioner. Till detta kommer att handlingsplaner ska tas fram, dokumenteras, implementeras och avrapporteras samt hanteras i systematiska arbetsprocesser. Detta krav på systematik, som alltså ökat över åren, leder, menar vissa direktörer, till att fokus förskjuts från verksamhet till dokumentation:

Kraven på "systematiskt arbete" gör att fokus i praktiken hamnar mer på produktion av styrdokument, dokumentation och uppföljning, snarare än på resultat. Mycket tid och energi ägnas åt att bygga systemen och det är förträffligheten i systemen som blir det intressanta, snarare än vilka verksamhetsresultat de genererar.⁴²

42 Enkät till universitets- och högskoledirektörer, fråga 11: "Har du någon ytterligare synpunkt du vill framföra angående högskolelagstiftningens administrativa konsekvenser?"

Andra menar – vilket eventuellt inte står i kontrast till ovanstående påstående – att problemet inte är målen i sig utan hur myndigheterna utvärderar dem:

Högskolelagens första kapitel innebär inte ensamt en särskilt ökad börda eftersom det är rimligt att vi som lärosäte med statligt huvudmannaskap jobbar aktivt inom dessa frågor. Det som tynger administrationen är där det utövas tillsyn utifrån betydligt mera detaljerad styrning av ambitiösa myndigheter med *ett* fokus.⁴³

I andra fall påtalas det att lärosätets egen ambitionsnivå är avgörande för tyngden av bördan – vissa lärosäten profilerar sig till exempel mot vissa av målen, vilket i sig leder till ökad ambitionsnivå och därmed arbetsbörda.

Utbildnings- och forskningsadministration

Medan de politiska målsättningarna – som vi sett – inte bedöms vara särskilt betungande på institutionsnivå, är det istället andra typer av frågor, kopplade till utbildnings- och forskningsadministration, som ses som ett problem.⁴⁴ Inställningen till dessa frågor beskrivs i figur 4, även här med balansmått.

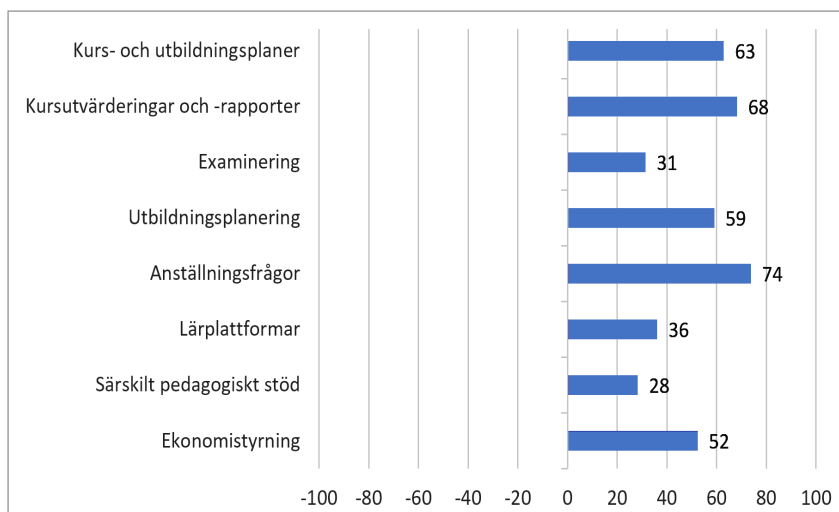
Medan kurs- och utbildningsplaner (+63), kursutvärderingar och -rapporter (+68), utbildningsplanering (+59) samt anställningsfrågor (+74) ses som väldigt betungande, ses examinering, lärplattformar och särskilt pedagogiskt stöd som ett mindre problem. En anledning till att särskilt pedagogiskt stöd kommer ut lågt kan vara att frågans betydelse är relativt ojämnt fördelad mellan lärosätena och framförallt inom dem, och rörande examination är det visserligen i sig en tämligen betungande fråga för lärare, men eftersom frågan avser den administrativa sidan av saken är det inte förvånande att den skattas förhållandevis lågt. ”Det är klart att den löpande administrationen och examination är administrativt betungande”, skriver en av prefekterna, ”men det är självklart att det ingår bland våra arbetsuppgifter.”

Överlag finns det en hög grad av samstämmighet i dessa frågor mellan olika typer av lärosäten och de skillnader som vi såg ovan mellan medicin och farmaci och övriga vetenskapsområden går inte att skönja här. Istället är det pre-

43 *Ibid.*

44 *Det ska noteras att administrativa bördor och byråkratisering också lyfts fram som ett hot mot den akademiska friheten i UKÄ:s rapport Akademisk frihet i Sverige: "Flera [respondenter] beskriver hur det akademiska vardagslivet fylls med administrativa arbetsuppgifter, vilket upplevs som utmanande för den akademiska friheten, men även hur en ökad byråkratisering av universitet och högskolor generellt gör att den akademiska friheten utmanas." (UKÄ 2024, s. 68)*

Figur 4. Prefekternas värdering av hur administrativt betungande utbildningsadministrationen är (balansmätt)



Kommentar: Frågan som ställdes i enkäten till prefekterna/avdelningscheferna löd: "Ange i vilken utsträckning nedanstående områden upplevs som administrativt betungande för utbildningen:". De svarande fick svara på skalan 1 till 5 där 1 = Betungande i mycket liten utsträckning och 5 = Betungande i mycket hög utsträckning. De hade också möjlighet att ange om ett specifikt område inte var tillämplig i deras fall (markeras i så fall som internbortfall). Balansmätten som redovisas är framräknade genom att ta andelen svarande som tycker att den specifika utbildningsadministrationen är administrativt betungande i hög eller mycket hög utsträckning minus andelen svarande som tycker att den är betungande i liten eller mycket liten utsträckning. Balansmättet kan variera mellan +100 (alla tycker att det i mycket hög utsträckning är administrativt betungande) och -100 (alla tycker att det i mycket liten utsträckning är administrativt betungande). Det föreligger ett begränsat internbortfall ("Ej tillämplig") för dessa frågor: N=108 för Kurs- och utbildningsplaner, Examinering, Utbildningsplanering och Lärplattformar, N=107 för Kursutvärderingar och -rapporter, Anställningsfrågor och Ekonomistyrning, och N=103 för Särskilt pedagogiskt stöd.

fekter från fackhögskolan som avviker genom att skatta många områden som mindre krävande än genomsnittet. Det gäller för kurs- och utbildningsplaner, examinering, utbildningsplanering, anställningsfrågor och särskilt pedagogiskt stöd. Nya universitet ser ekonomistyrningen som något mer betungande än övriga lärosäten.

Det ska dock noteras att samtliga dessa områden ges förhållandevis höga värden av prefekterna, om man jämför med den mer neutrala inställning de hade till de politiska målsättningarna. Även här är det framförallt skillnaderna mellan hur betungande olika områden anses vara som är mest talande.

I sina kommentarer adresserar många prefekter problem kopplade till kurs- och utbildningsplaner. Beredningsprocesserna för dessa sägs vara tungrodda och stjäla tid från utbildning och forskning. Att planerna dessutom många gånger måste beredas i flera steg av olika kollegiala organ lyfts fram som ett problem som leder till ett merarbete som till viss del ses som överflödigt.⁴⁵ Vidare sägs det att:

Detaljeringen som krävs i kursplaner leder till en inflexibel pedagogik och svårighet att genomföra förbättringar av kurser. Inom (åtminstone vår högskola) har kursplaner detaljering av exakta examinationsformer – trots att flera är möjliga – på ett sätt som gör att lärarna hindras i att utforma en anpassad och flexibel pedagogik som tar tillvara studenternas intressen. Två exempel: skriver man in examination i plural ”inlämningsuppgifter” är tolkningen att det ska var minst två. Att då samla flera små till en stor – ifall det passar kursupplägget – är då inte möjligt. Ett annat exempel är ifall en kursplan innehåller formuleringen ”skriftlig inlämning eller muntlig examination” så utgår administrationen [från] att det betyder att ”studenten får välja examinationsform”. Den typen av övertolkningar och språkblindhet har på [lärosätet] lett till extremt inflexibla kursplaner som hela tiden måste uppdateras – trots att kurserna i stort sett ser likadana ut sett till lärandemål och kursinnehåll. Tidshorisonten för att ändra en kursplan är också extremt lång – något som leder till svårighet att planera utbildningen och göra förändringar som ett kollegium anser rimliga.⁴⁶

Samma mönster framträder i prefekternas svar angående forskningsadministration (se figur 5). Även här ges samtliga frågor relativt höga värden, även om ansökan om externa forskningsmedel (+80), kontrakt och avtal (+69) och anställningsfrågor (+74) sticker ut som mest betungande.

45 *Denna kritik mot dubbelarbete inom den kollegiala organisationen har funnits länge, se t.ex. Boberg 2022, s. 30–31.*

46 *Enkät till prefekter och avdelningschefer, fråga 12: "Har du någon ytterligare synpunkt du vill framföra angående utbildningsadministration?"*

Vissa skillnader går att avtäckta mellan de svarande. Prefekter vid det enskilda lärosätet upplever del- och slutrapportering av externa forskningsmedel, kontrakt och avtal och anställningsfrågor som mer betungande än genomsnittet. Även migrationsfrågor skattas högre än genomsnittet av enskilda lärosäten, medan nya universitet och högskolor menar att frågan är mindre betungande. Möjligen skulle detta kunna återspegla i hur hög grad man anställer utländsk personal. Migrationsfrågor anses även vara ett större problem inom det teknisk-naturvetenskapliga området och mindre inom humaniora och samhällsvetenskap, vilket skulle kunna ha samma förklaring. Vidare uppfattas etikprövning och datahantering som ett mindre problem inom det teknisk-naturvetenskapliga området än inom övriga vetenskapsområden. Rörande etikprövning skriver en av prefekterna:

Etikprövningen har inte bara blivit en administrativ orimlighet, den har också institutionaliserats på ett sätt som faktiskt riskerar omöjliggöra mycket konventionell forskning inom humaniora och samhällsvetenskap som ingen tycker är det minsta kontroversiell eller oetisk, på rent formella grunder.

Ett flertal prefekter berör just etikprövningen som omständlig och onödigt omfattande i ansökningsprocessen.⁴⁷

Rörande forskningsansökningar lyfts internationella finansieringskällor fram som särskilt problematiska – såsom ERC, Horizon och Nordforsk –

medan ansökningar till exempelvis Vetenskapsrådet ses som mindre betungande. Anställningsfrågor, som här pekas ut som särskilt tidskrävande, berörs inte nämnvärt i fritextsvaren, men vi återkommer till frågan på ett generellt plan senare i

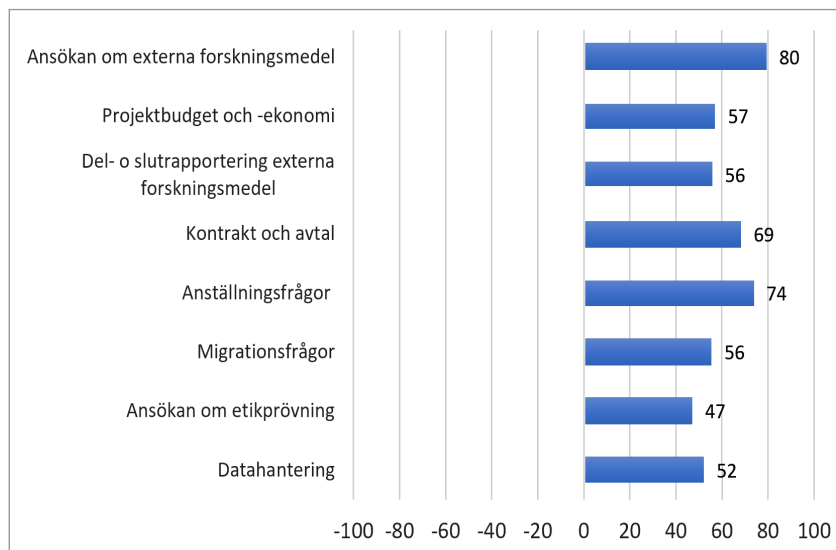
rapporten, där den framstår som ett av de mest problematiska områdena för institutionerna.



Ett flertal prefekter berör just etikprövningen som omständlig och onödigt omfattande i ansökningsprocessen.

⁴⁷ Jfr UKÅ 2024, s. 61, 65–66.

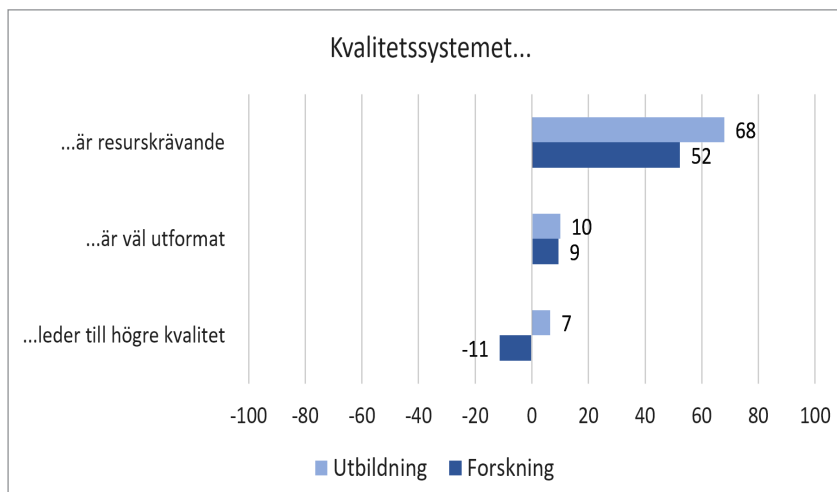
Figur 5. Prefekternas värdering av hur administrativt betungande forskningsadministrationen är (balansmätt)



Kommentar: Frågan som ställdes i enkäten till prefekterna/avdelningscheferna löd: "Ange i vilken utsträckning nedanstående områden upplevs som administrativt betungande för forskningen:". De svarande fick svara på skalan 1 till 5 där 1 = Betungande i mycket liten utsträckning och 5 = Betungande i mycket hög utsträckning. De hade också möjlighet att ange om ett specifikt område inte var tillämplig i deras fall (markeras som internbortfall i så fall). Balansmåtten som redovisas är framräknade genom att ta andelen svarande som tycker att den specifika forskningsadministrationen är administrativt betungande i hög eller mycket hög utsträckning minus andelen svarande som tycker att den är betungande i liten eller mycket liten utsträckning. Balansmättet kan variera mellan +100 (alla tycker att det i mycket hög utsträckning är administrativt betungande) och -100 (alla tycker att det i mycket liten utsträckning är administrativt betungande). Det föreligger ett begränsat internbortfall ("Ej tillämplig") för dessa frågor: N=108 för ansökan om externa forskningsmedel, projektbudget och -ekonomi, Kontrakt och avtal, och Anställningsfrågor. N=107 för Del- och slutrapportering av externa forskningsmedel, N=104 för Migrationsfrågor, N=99 för Ansökan om etikprövning, samt N=105 för Datahantering.

Slutligen fick prefekterna ta ställning till frågor rörande kvalitetssystemen för forskning och utbildning. Även här var det förhållandevis små variationer mellan olika kategorier av lärosäten och mellan olika vetenskapsområden. Som framgår av figur 6 finns det stor övervikt till fördel för dem som anser att kvalitetssystemen för utbildning (+68) och forskning (+52) är betungande eller väldigt betungande, medan det endast finns en svag övervikt till fördel för dem som menar att kvalitetssystemen för utbildning (+10) och forskning (+9) är väl utformade. En svag övervikt finns för dem som anser att kvalitetssystemen för utbild-

Figur 6. Prefekternas syn på sitt lärosätes kvalitetssystem för utbildning respektive forskning (balansmätt)



Kommentar: De svarande fick ta ställning till frågan: "Varje lärosäte ska ha ett kvalitetssystem för att säkra att alla utbildningar håller hög kvalitet. Hur ser du på ditt lärosätes kvalitetssystem för utbildning [alt. forskning]?" De svarande fick svara på skalan 1 till 5 där 1 = I mycket liten utsträckning och 5 = I mycket stor utsträckning. De hade också möjlighet att ange om ett specifikt område inte var tillämplig i deras fall (markeras som internbortfall i så fall). Balansmåtten som redovisas är framräknade genom att för varje påstående ta andelen som svarade i hög eller mycket hög utsträckning minus andelen svarande svarade i liten eller mycket liten utsträckning. Balansmättet kan variera mellan +100 (alla tycker att kvalitetssystemet i mycket hög utsträckning är resurskrävande/väl utformat/leder till hög kvalitet) och -100 (alla tycker att kvalitetssystemet i mycket liten utsträckning är resurskrävande/väl utformat/leder till hög kvalitet). N=109 för alla frågor om utbildning (ingen har markerat "Ej tillämplig"), medan ett fåtal markerat "Ej tillämplig" för frågorna om kvalitetssystemet för forskning: N=106–107 i denna del.

ning leder till högre kvalitet (+7) medan det för kvalitetssystemen för forskning finns en svag övervikt för dem som anser att systemen endast i liten utsträckning leder till högre kvalitet (-11). Slutsatsen man måste dra är att de resurser som kanaliseras till kvalitetssystemen, enligt prefekterna, inte står i proportion till vad de ger i termer av kvalitetssäkring. Vissa menar dock att kvalitetssystemen förbättrats på senare år och att situationen kan komma att förbättras.

Sammanfattning

I detta kapitel har vi visat hur de politiska målsättningarna som anges i högskolelagens första kapitel får en rad återverkningar inom lärosätena. De finns ofta inskrivna i lärosätenas centrala styrdokument för utbildningen och det utarbetas handlingsplaner och policyer för de olika områdena. Vidare är det

vanligt att det inrättas särskilda avdelningar inom den centrala förvaltningen för att hantera vissa av frågorna, särskilt internationalisering och samverkan. Även rådgivande organ på central nivå och vicerektorsfunktion – för internationalisering, jämställdhet, hållbarhet och samverkan – finns på en rad lärosäten. De politiska målsättningarna ger också återverkningar på lägre nivå inom lärosätena, inte minst genom att det inrättas expertfunktioner som arbetar med samverkan, hållbarhetsfrågor, internationalisering osv.

Denna typ av politiska målsättningar tycks dock framförallt vara administrativt betungande för den centrala förvaltningen. I de enkätsvar som denna studie bygger på framkommer det att de politiska målsättningarna inte anses vara särskilt betungande för kärnverksamheten. De universitets- och högskoledirektörer som besvarat vår enkät menar dock att de är administrativt krävande, särskilt områden som hållbar utveckling och jämställdhet. Direktörerna menar också att kraven på systematiska arbetsprocesser och återrapportering till regering och myndigheter ökat – och att man varit tvungen att inrätta nya tjänster för att hantera områdena – medan resurser mycket sällan tillförs.⁴⁸ Utifrån enkätsvaren får man alltså bilden av att denna typ av frågor framförallt belastar lärosätena på central nivå.

Det som framförallt ses som administrativt betungande för kärnverksamheten, på institutionsnivå, är utbildnings- och forskningsadministrativa frågor. På utbildningsområdet pekas sådant som kurs- och utbildningsplaner, kursutvärderingar och -rapporter samt utbildningsplanering ut som särskilt betungande. Inom det forskningsadministrativa området pekas ansökan om externa forskningsmedel samt kontrakt och avtal ut som extra krävande. Vidare står anställningsfrågor ut som det området som anses vara mest betungande – både på utbildnings- och forskningssidan – vilket är något som kommer att diskuteras mer ingående i nästa kapitel, där lagen om anställningsskydd berörs.

Slutligen lät vi prefekterna besvara frågor om lärosätets kvalitetssystem för utbildning och forskning. En samstämmig prefektskara menar att dessa system är väldigt resurskrävande, medan de inte i samma utsträckning anses vara väl utformade eller kvalitetsdrivande. Slutsatsen man måste dra är att de resurser som kanaliseras till systemen, enligt prefekterna, inte står i proportion till vad de ger i termer av kvalitetssäkring.

48 Angående resursfrågan, se Ahlbäck Öberg & Boberg 2024.

3



3. Generell lagstiftning

I vår första delrapport visar vi att den generella lagstiftningen som träffar lärosätena i egenskap av förvaltningsmyndighet, arbetsgivare eller liknande inbegriper omfattande regelverk som lärosätena har att efterfölja och administrera. Den lagstiftning som vi särskilt valt att lyfta fram i denna del framgår av tabell 6.⁴⁹

Tabell 6. Den generella lagstiftning som träffar lärosätena i egenskap av statliga förvaltningsmyndigheter och arbetsgivare m.m.

Systematiskt arbetsmiljöarbete	SFS 1977:1160
Likavillkorsarbete, aktiva åtgärder	SFS 2008:567
Systematiskt miljöledningsarbete	SFS 2009:907
Internrevision	SFS 2006:1228
Intern styrning och kontroll	SFS 2007:603
Produkter med dubbla användningsområden	(EU) 2021/821 och SFS 2000:1064
Risk- och sårbarhetsanalyser	SFS 2022:524
Systematiskt informationssäkerhetsarbete	SFS 2022:524
Systematiskt dataskyddsarbete	(EU) 2016/679 och SFS 2018:218
Systematiska säkerhetsskyddsanalyser	SFS 2018:585
Tillgänglighet till digital offentlig service	(EU) 2016/2102 och SFS 2018:1937
Arkivbildning och arkivvård	SFS 1990:782
Officiell statistik	SFS 2001:99

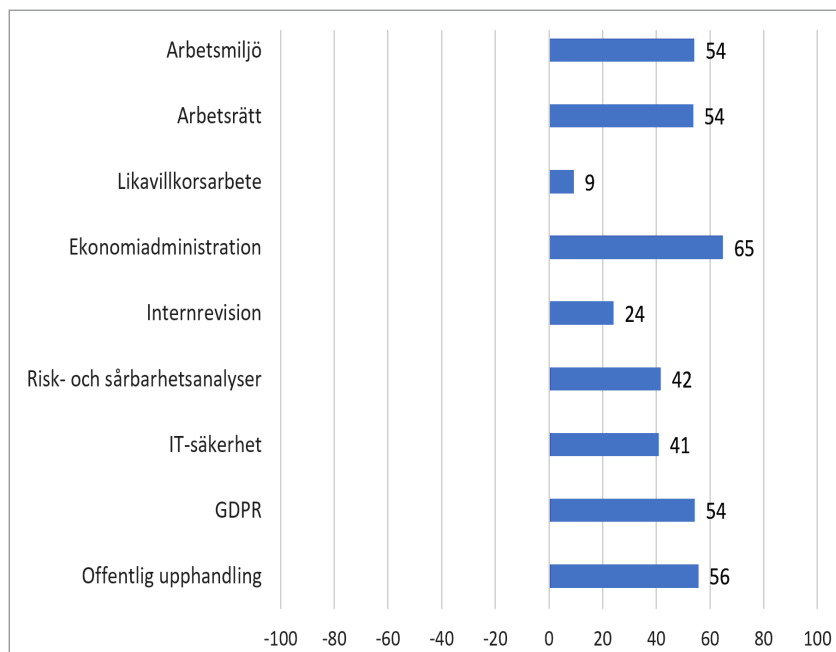
49 I vår första delrapport redovisas att dessa lagstiftningar har tagits fram i dialog med de administrativa ansvariga på lärosätena (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024, s. 97f).

Vi har visat att dessa regelverk ofta är detaljerade vad gäller hur de olika författningarna och föreskrifterna ska efterföljas i lokala processer. Vidare konstaterade vi att avregleringen av den akademiska verksamhetens organisation har gjort de statliga lärosätena vidöppna för allehanda politisk styrning. Även om en del av denna generella reglering i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början, tidigt 1990-tal, 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 policyer 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. Sammanfattningsvis blottade vi att en omfattande byråkratisering av lärosätena har ägt rum sedan den så kallade frihetsreformen 1993, och denna utveckling härrör sig inte minst ur en eskalerande ambitionshöjning inom den generella lagstiftning som träffar lärosätena. Vilka effekter har då denna eskalering av ambitionsnivå internt på lärosätena?

Prefekternas uppfattning om den generella lagstiftningen

I vår undersökning ställde vi specifika frågor om detta i våra enkäter och i intervjuerna. Vi var dock tvungna att formulera frågorna olika i de båda enkäterna eftersom den centrala förvaltningen har att hantera samtliga dessa regleringar på ett eller annat sätt, medan de som är verksamma inom kärnverksamheten lokalt inte nödvändigtvis nås av krav på alla de områden som den generella lagstiftningen omfattar (t.ex. systematiska säkerhetsskyddsanalyser). Vi formulerade således frågan olika i de båda enkäterna. Vi bad prefekterna att ange hur administrativt betungande ett urval av den generella lagstiftningen var på institutionsnivå. I figur 7 redovisas detta som balansmått (dvs. andelen som svarade betungande i hög eller mycket hög grad minus de som svarade betungande i låg eller mycket låg grad). Som vi framhållit ovan är det framförallt skillnaderna som är talande, mellan hur administrativt betungande man anser att olika områden är, när man betraktar balansmåten.

Figur 7. Hur administrativt betungande är den generella lagstiftningen för verksamheten på institutionsnivå (motsv.)? (balansmätt)



Kommentar: Frågan formulerades på följande vis: "Ange i vilken utsträckning nedanstående lagstiftning upplevs som administrativt betungande på institutionsnivå (motsv.):" De svarande fick svara på skalan 1 till 5 där 1 = I mycket liten grad och 5 = I mycket hög grad. De hade också möjlighet att ange om en specifik lagstiftning inte var tillämplig i deras fall (markeras som internbortfall i så fall). Balansmåttan som redovisas i figuren är framräknade genom att för varje påstående ta andelen som svarade i hög eller mycket hög grad minus andelen som svarade i liten eller mycket liten grad. Balansmättet kan variera mellan +100 (alla tycker att det i mycket hög grad är administrativt betungande) och -100 (alla tycker att det i mycket liten grad är administrativt betungande). N=109 för Arbetsmiljö och Likavillkorsarbete (dvs. inget internbortfall), N=108 för Arbetsrätt och Ekonomiadministration, N=106 för Risk- och sårbarhetsanalyser och Offentlig upphandling, N=105 för IT-säkerhet och GDPR, och N=104 för Internrevision. Internbortfallen tillkommer av att några svarande markerat "Ej tillämplig" för den specifika lagstiftningen.

Av figur 7 framgår att prefekterna allmänt sett uppfattar administrationen kring den generella lagstiftningen som betydligt mer betungande än det administrativa arbete som följer av högskolelagstiftningen. Samtliga balansmätt i figuren är positiva, vilket är talande i sig, och där utmärker sig ekonomiadministrationen (+65), tätt följd av offentlig upphandling, GDPR, arbetsmiljö och arbetsrätt (ca +55 för samtliga). Delar man upp svaren vad gäller ekonomiadministratio-

nen på de svarandes lärosätstillhörighet noterar vi att denna administration upplevs som klart mindre betungande av dem som är verksamma vid gamla universitet och högskolor, än av dem som återfinns på fackhögskolor, nya universitet och enskilda lärosäten. Arbetsrätten och dataskyddsarbetet skiljer också ut sig vad gäller hur företrädare för olika lärosäteskategorier ställer sig till frågan: Gamla universitet och enskilda lärosäten upplever arbetsrätten och GDPR som i mycket hög grad betungande, medan övriga menar att de är i hög grad betungande. Av figur 7 framgår också att de områden som i betydligt lägre grad uppfattas generera betungande administration på institutionsnivå (motsv.) är likavillkorsarbetet och internrevisionen (observera att alla lärosäten inte omfattas av kravet på internrevision).

Vi gav de svarande möjlighet att kommentera huruvida de generella administrativa regelverken är ändamålsenliga för högskolesektorn, vilket resulterade i 51 fritextsvar (47 % av de svarande). Av svaren framgår att den



Av svaren framgår att den absoluta majoriteten anser att regelverken, särskilt arbetsrätten och upphandlingslagar, inte är anpassade till högskolesektorns specifika behov.

absoluta majoriteten anser att regelverken, särskilt arbetsrätten och upphandlingslagar, inte är anpassade till högskolesektorns specifika behov. Dessa regler upplevs ofta som byråkratiska, ineffektiva och att de försvårar det dagliga arbetet, särskilt i en miljö med korta perio-

der av forskningsfinansiering och många utlandsresor. Det ekonomiska styrsystemet kritiserar för att vara för kortsiktigt och för att försvåra långsiktig planering och uthållig verksamhet. IT-säkerhet och hanteringen av GDPR anses vara betungande och ofta kontraproduktiva, vilket leder till merarbete för lärare och forskare. Dokumentationskraven, särskilt inom arbetsmiljö, riskanalyser och offentlig upphandling, upplevs som överdrivna och tar tid och resurser från kärnverksamheten (forskning och utbildning). I fritextsvaren menar flertalet att regelverken är inkompatibla med universitetsvärldens behov, vilket leder till målkonflikter och administrativ börda som kan hämma kreativitet och innovation.

En av de regleringar som får absolut mest kritik är arbetsrätten, och nedan ges några exempel på hur kritiken formuleras i tre av fritextsvaren.⁵⁰

50 Enkät till prefekter och avdelningschefer, fråga 9: "Är de generella administrativa regelverken ändamålsenliga för högskolesektorn? Kommentera gärna."

Exempelvis arbetsrätt blir administrativt mycket betungande och mycket stressande. Allt kräver en enorm dokumentation. Det känns som om man sätter ett kommatecken fel kan ett rehabiliteringsärendet eller en uppsägning gå fel och processen måste göras om igen.

Arbetsrätten är mycket svår att kombinera med de 3–4 åriga externa bidrag som står för en stor del av budgeten. Jag förstår att det finns regelverk, men det känns som att vi långsamt går mot en teknologidrivna administrativ dystopi. Mitt mål som prefekt är att minimera bördan för forskande och undervisande personal.

I synnerhet arbetsrätten är inte anpassad till högskolesektorn där vi ofta behöver ge nedsättning på kort varsel för forskning i tjänsten men inte har samma flexibilitet med att ta in vikarier. Arbetsmiljöarbetet och risk- och sårbarhetsanalyser är i sig bra, men ofta blir det bara mer pappersarbete och inte så mycket nytta med det när formulären kommer från en högre nivå inom lärosätet och [är] gjorda av tjänstemän som inte har insyn i kärnverksamheten.

Utöver arbetsrätten lyfter de svarande specifikt fram problemen med det administrativa arbetet kopplat till offentlig upphandling (ett exempel: "LOU är ett verksamhetshinder"), och GDPR (exempelvis: "I synnerhet GDPR skapar situationer som nästan skulle vara komiska om det inte vore så sorgligt hur mycket tid det tar").

Här ska tilläggas att några få svarande accepterar regelverken som nödvändiga, eftersom de speglar lagar och förordningar som en statlig myndighet måste följa. Vissa regelverk anses av dessa i grunden vara ändamålsenliga, även om deras tillämpning och administrativa börda ifrågasätts.

Ja, till stor del [är regelverken ändamålsenliga]. Men arbetsrättslagstiftning (speciellt LAS) står i strid med akademisk meritering och konkurrens om befattningar. Dels borde flera befattningar kunna tidsbegränsas på längre tid, dels borde omplacering pga arbetsbrist till konkurrenssatta befattningar som lektor/professor inte vara möjlig.

Sammanfattningsvis, i fritextsvaren finns det överlag en stark kritik mot hur de generella administrativa regelverken fungerar i praktiken inom högskolesektorn. Regelverken anses ofta vara för byråkratiska, inte tillräckligt anpassade till sektorns unika förutsättningar, och de bidrar till en administrativ börda som tar resurser från den akademiska kärnverksamheten.

Universitets- och högskoledirektörernas uppfattning om den generella lagstiftningen

Om vi går vidare och tar del av universitets- och högskoledirektörernas uppfattning om den generella lagstiftningens administrativa konsekvenser så framkommer att de i alla delar menar att den medför ett mycket omfattande administrativt arbete. På en direkt fråga uppger respondenterna att det i hög grad (20 %) eller mycket hög grad (80 %) är administrativt krävande att uppfylla de krav som den generella lagstiftningen ställer. Det intressanta i sammanhanget är att denna uppfattning inte skiljer sig mellan de olika

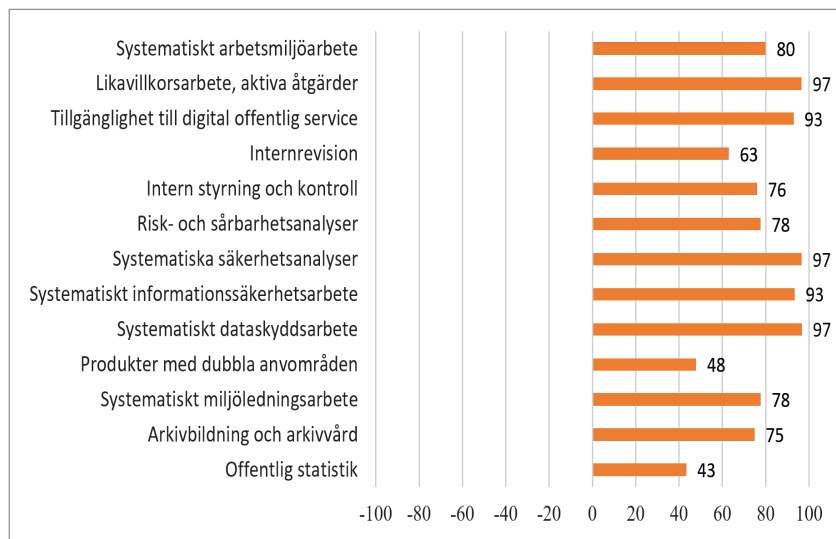
lärosätetyperna, till och med de enskilda lärosätena landar i denna bedömning. Vi bad universitets- och högskoledirektörerna att ta ställning till om den generella lagstiftningens krav har minskat eller ökat på senare år, och sammanlagt 97 procent anger att kraven har ökat (30 %) eller ökat kraftigt (67 %). Resterande 3 procent svarar "Varken eller". Även på denna fråga är svaren samstämmiga mellan de olika kategorierna av lärosäten.

När vi bad universitets- och högskoledirektörerna att närmare värdera de olika lagstiftningar som vi här lyft fram visar det sig att balansmått för likavillkorsarbete, tillgänglighet till digital offentlig service, systematiska säkerhetsanalyser, systematiskt informationssäkerhetsarbete och systematiskt dataskyddsarbete ligger på minst +93, vilket indikerar att dessa områden upplevs som mycket administrativt betungande. Men även andra områden landar på höga värden, och inget balansmått ligger i närheten av 0 eller på minussidan (se figur 8).



På en direkt fråga uppger respondenterna att det i hög grad (20 %) eller mycket hög grad (80 %) är administrativt krävande att uppfylla de krav som den generella lagstiftningen ställer. Det intressanta i sammanhanget är att denna uppfattning inte skiljer sig mellan de olika lärosätetyperna...

Figur 8. Universitets- och högskoledirektörernas uppfattning om hur administrativt betungande den generella lagstiftningen är för den centrala administrationen (balansmätt).



Kommentar: Frågan formulerades på följande vis: "Ange i vilken utsträckning nedanstående generella lagstiftning upplevs som administrativt betungande för den centrala administrationen." De svarande fick svara på skalan 1 till 5 där 1 = I mycket liten grad och 5 = I mycket hög grad. De hade också möjlighet att ange om en specifik lagstiftning inte var tillämplig i deras fall (markeras i så fall som internbortfall). Balansmåtten som redovisas i figuren är framräknade genom att för varje påstående ta andelen som svarade i hög eller mycket hög grad minus andelen som svarade i liten eller mycket liten grad. Balansmättet kan variera mellan +100 (alla tycker att det i mycket hög grad är administrativt betungande) och -100 (alla tycker att det i mycket liten grad är administrativt betungande).⁵¹

Som framgår av figur 8 uppfattar universitets- och högskoledirektörerna att samtliga lagstiftningar medför ett betungande administrativt arbete, och fem områden närmar sig till och med ett balansmätt på +100. För dessa områden är omdömet samstämmigt högt oberoende av vilken lärosäteskategori respondenten tillhör. Smärre skillnader mellan företrädare för olika lärosäteskategorier finns på annat håll dock. Till exempel markerar företrädarna för de gamla universiteten och enskilda lärosätena något högre medelvärde på frågan om arbetsmiljöarbetets administrativa merarbete, och administrationen för produk-

51 Internbortfallet var begränsat i denna del: N=28 för Tillgänglighet till digital offentlig service, N=19 för Internrevision, N=25 för Intern styrning och kontroll, N=27 för Risk- och sårbarhetsanalyser och Systematiskt miljöledningsarbete, N=29 för Systematiska säkerhetsanalyser, N=23 för Produkter med dubbla användningsområden, N=28 för Arkivbildning och arkivvård.

ter med dubbla användningsområden uppfattas som tyngre av företrädarna för gamla universitet och fackhögskolor (vilka också är mer av en målgrupp för denna reglering). Intressant att notera är att företrädarna för enskilda lärosäten anger att den generella lagstiftningen är administrativt betungande, trots att de undslipper en del av dessa lagstiftningar eftersom de är just enskilda och inte statliga myndigheter.

Som tidigare har nämnts svarade 29 av 30 universitets- och högskoledirektörer att särskilda administrativa tjänster eller enheter inrättats för att möta de politiska målsättningarna såväl i högskolelagstiftningen som i den generella lagstiftningen. När vi bad dem precisera vilken typ av funktioner det rör sig om nämns expertfunktioner (utifrån den generella lagstiftningen som tas upp här) som olika säkerhetsfunktioner, miljökoordinatorer, dataskyddsombud, etikkommittéer, arbetsmiljösamordnare m.m. Några respondenter anger kort och gott i sina fritextsvar:⁵² "I princip en samordnarroll för varje politiskt område" och "Utifrån de målsättningar som givits har resurser avdelats för att kunna nå upp till de målsättningar politiken gett oss." Detta är en viktig iakttagelse. Den lagstiftning som åläggs lärosätena resulterar alltså i att en särskild administration byggs upp internt på lärosätet. Vi återkommer till denna dynamik i slutet av rapporten.

Vi bad också universitets- och högskoledirektörerna att värdera den generella lagstiftningens ändamålsenlighet för högskolesektorn, svaren framgår av tabell 7.

Tabell 7. Den generella lagstiftningen är i allmänhet ändamålsenlig för högskolesektorn:

	Antal svarande	Andel svarande
<i>I mycket liten grad</i>	6	20 %
<i>I liten grad</i>	12	40 %
<i>Varken eller</i>	9	30 %
<i>I hög grad</i>	3	10 %
<i>I mycket hög grad</i>	0	0 %
Totalt	30	100 %

52 Enkät till universitets- och högskoledirektörer, fråga 7a: "För att möta de politiska målsättningarna har särskilda administrativa tjänster eller enheter inrättats. Om ja, specificera gärna."

Balansmålet för denna fråga är -50 vilket innebär att respondenterna i liten grad uppfattar att den generella lagstiftningen är utformad på ett ändamålsenligt sätt för högskolesektorn.

Även i denna enkät gav vi respondenterna möjlighet att i fritextsvar lämna synpunkter om den generella lagstiftningens administrativa konsekvenser. Av de tolv svar vi fick i denna del (40 % av de svarande) framgår att många upplever att lagstiftningen är fyrkantig och inte tar hänsyn till de specifika förutsättningarna för högskolesektorn, vilket gör den svår att tillämpa. Lärosäten behandlas som vilken statlig myndighet som helst, vilket skapar onödigt administration och påverkar kärnverksamheten negativt, med mindre tid för forskning och utbildning. Några exempel på fritextsvar följer nedan:⁵³

Frågan om ändamålsenlighet är svår att svara på, för den är helt avhängig hur man ser på lärosätenas roll i samhället – om man primärt ser dem som en del av det svenska välfärdssamhället eller om man ser dem som del av det internationella vetenskapssamhället. Som delar av statsapparaten kan mycket av styrningen och regleringen betraktas som ändamålsenlig (om man ansluter sig till den politik som ligger bakom styrningen) men som spelare på en internationell vetenskaplig arena försvagas lärosätena av att tvingas lägga såväl ekonomiska resurser som energi och uppmärksamhet på sådant som inte stödjer prestationen i utbildning och forskning.

Med andra ord, de som ser lärosäten som en del av statsapparaten kan betrakta regelverken som ändamålsenliga, medan de som ser lärosäten som internationella aktörer anser att dessa regelverk försvagar deras konkurrenskraft.

Vidare framkommer av fritextsvaren att tillsyn och kontroll från andra myndigheter bidrar till ökad byråkrati, där fokus ofta ligger på formella krav och dokumentation snarare än på verksamhetens faktiska funktion:

53 Enkät till universitets- och högskoledirektörer, fråga 31: "Har du någon ytterligare synpunkt du vill framföra angående den generella lagstiftningens administrativa konsekvenser?"

Tillsynen har större betydelse för den ökande administrationen än regleringsbrev och lagstiftning. I huvudsak drivs byråkratiseringen av uppdrag som skickas från andra myndigheter. Ofta bär dessa karaktären av att granska om rätt dokumentation beslutats snarare än om verksamheten faktiskt fungerar. Det blir således en fråga om form snarare än innehåll.

Detta är en samhällsfråga. Hur ska sektorn motivera att t ex inte följa arbetsmiljölagen? Dock är alla kontroller/återrapporteringar betungande. Det finns ingen samordning mellan myndigheter eller bland departementen heller för den delen. En fråga som tar stora resurser är arbetet med att besvara remisser. De som kommer från departement är vi skyldiga att besvara. Dessutom kommer remisser från andra myndigheter.

I vår första delrapport problematiserade vi den byråkratisering av lärosätena som sker via indirekt styrning, det vill säga inte direkt från regeringen utan från andra statliga myndigheter som har tillsynsansvar eller som granskar lärosätenas verksamhet på direkt uppdrag av regeringen. Därför ställde vi i denna enkät också frågor om universitets- och högskoledirektörernas uppfattning av tillsynsmyndigheternas arbete, vilket framgår av tabellerna 8 och 9.

Tabell 8. I sin tillsyn granskar tillsynsmyndigheterna i allmänhet rätt saker


	Antal svarande	Andel svarande
<i>I mycket liten grad</i>	2	7 %
<i>I liten grad</i>	9	30 %
<i>Varken eller</i>	17	56 %
<i>I hög grad</i>	2	7 %
<i>I mycket hög grad</i>	0	0 %
Totalt	30	100 %

Endast två svarande (7 %) uppger att tillsynsmyndigheterna i allmänhet granskar rätt saker. En stor andel har svarat "Varken eller" (56 %) och 37 procent menar att tillsynsmyndigheterna i allmänhet i liten grad granskar

rätt saker. Vi bad respondenterna även ta ställning till utvecklingen av tillsynsmyndigheternas tolkning av den generella lagstiftningen på senare år, resultatet framgår av tabell 9.

Tabell 9. Tillsynsmyndigheternas tolkning av den generella lagstiftningen har på senare år inneburit att tillämpningen i allmänhet har:

	Antal svarande	Andel svarande
Minskat	0	0 %
Minskat något	0	0 %
Varken eller	1	3 %
Skärpts något	12	40 %
Skärpts	17	57 %
Totalt	30	100 %



Av universitets- och högskoledirektörernas svar framgår att de uppfattar att tillsynsmyndigheternas tolkning av den generella lagstiftningen har skärpts på senare år. Det vill säga, att själva lagstiftningen visserligen i flera fall lämnar utrymme för flexibilitet och variation, medan tillsynsmyndigheternas föreskrifter landar i krav på specifika processer och dokumentation. Det blir också lätt, som det uttrycks i ett av de citerade fritextsvaren ovan, ”en fråga om form snarare än innehåll”. Detta uttrycks också explicit i en av våra intervjuer: ”Dels är det överambition hos lagstiftaren, sen har du överambition utifrån den hos tillsynsmyndigheter”.⁵⁴ Intervjupersonen fullföljer tankegången genom att peka på att till detta kommer ofta även en överambition inom lärosätet, när uppdraget landar hos en specialist eller en vicerektor med sakfrågeansvar. Avslutningsvis, i enkäten ställde vi frågan till universitets- och högskoledirektörer om de i allmänhet ansåg att den politiska styrningen av universitet och högskolor har ändrats över tid. Hela 83 procent svarar att styrningen har ökat alternativt ökat kraftigt. Ingen svarar att den har minskat.⁵⁵

⁵⁴ Intervjuperson 1.

⁵⁵ Svartalternativen sträckte sig från 1, vilket innebär att styrningen minskat kraftigt, till 5, som innebär att styrningen ökat kraftigt. Jfr UKÅ 2024, s. 61–63.

Sammanfattning

Av enkäterna framgår att prefekterna och universitets- och högskoledirektörerna uppfattar den generella lagstiftningen som betydligt mer administrativt betungande än det som följer av högskolelagstiftningen. För prefekterna är det arbetsrätten, arbetsmiljöarbetet, GDPR och offentlig upphandling som uppfattas som mest betungande på institutionsnivå, samtliga dessa landade på ett balansmått runt +55. Universitets- och högskoledirektörerna – som fick ta ställning till hela spannet av generell lagstiftning – uppfattade all uppräknad lagstiftning som administrativt betungande, och här sticker till-

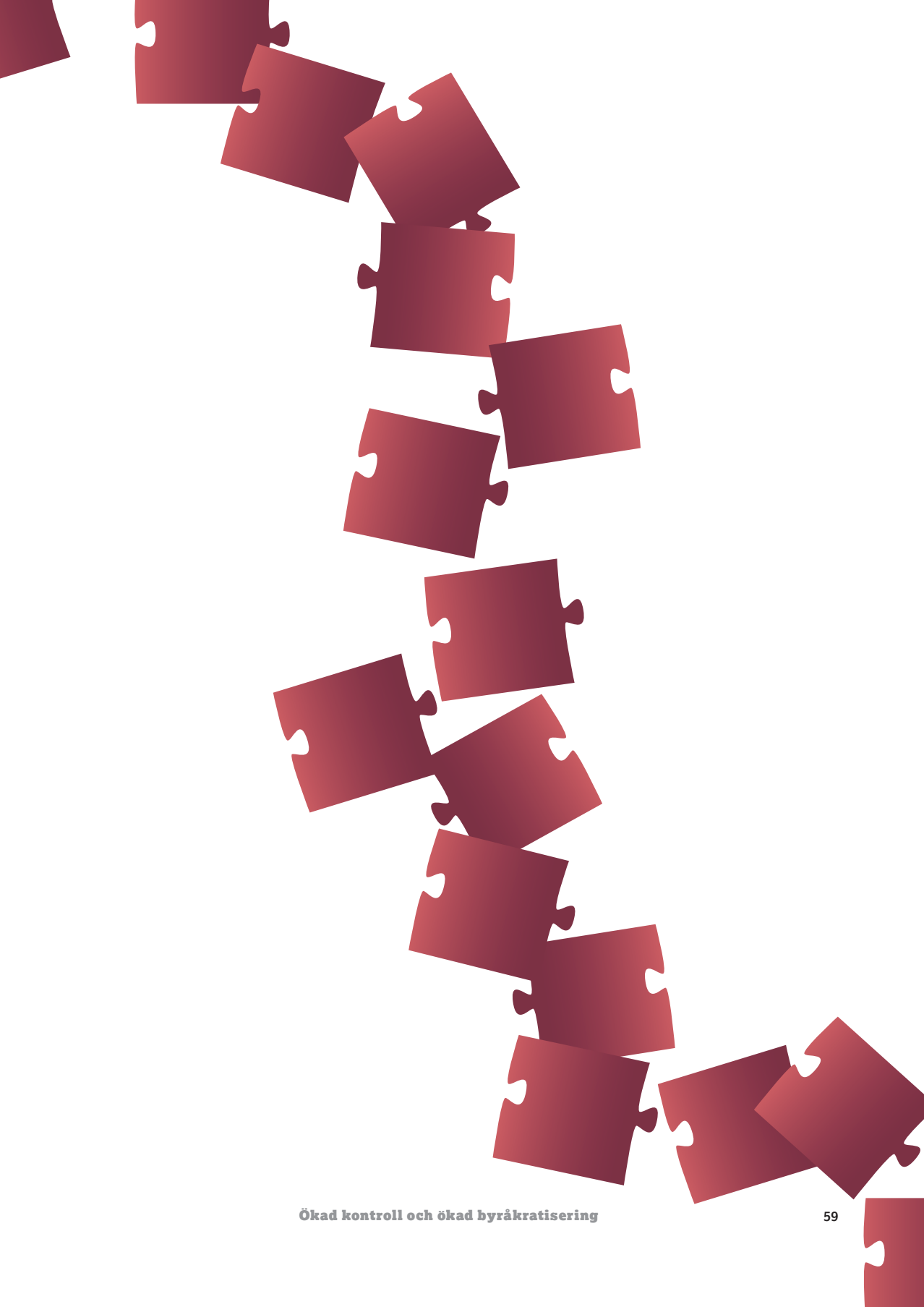


...den generella lagstiftningen bidrar till att särskilda administrativa funktioner byggs upp lokalt på lärosätet. I litteraturen talar man om det senare som ett slags administrativ snöbollseffekt.

gänglighetsdirektivet, likavillkorsarbetet – aktiva åtgärder, systematiska säkerhetsanalyser, systematiskt informationssäkerhetsarbete och systematiskt dataskyddsarbete ut med balansmått runt +95. Båda grupperna menar vidare att den lagstiftning som de hade att ta ställning till i denna del inte är anpassad för den verksamhet som lärosätena är satta

att bedriva. Såväl företrädarna för den centrala förvaltningen, universitets- och högskoledirektörerna, som för den lokala verksamheten, prefekterna, ser att det administrativa arbete som följer av den generella lagstiftningen riskerar att tränga undan lärosätenas huvuduppgift, det vill säga forskning och utbildning. Vidare förmedlar universitets- och högskoledirektörerna att den generella lagstiftningen bidrar till att särskilda administrativa funktioner byggs upp lokalt på lärosätet. I litteraturen talar man om det senare som ett slags administrativ snöbollseffekt.⁵⁶ Av direktörernas fritextsvar framkommer också att man tillmäter den indirekta styrningen via tillsynsmyndigheterna större betydelse för den ökande administrationen än exempelvis regleringsbrev.

56 Castillo & Ivarsson Westerberg 2019.



4



4. Regleringsbrev, regeringsuppdrag och remisser

I vår tidigare genomgång av lärosätenas gemensamma och individuella regleringsbrev 1993–2023 framgår att det inte är återrapporteringskraven i regleringsbreven som bidrar till de administrativa bördor som är föremål för dagens diskussion om överbyråkratiseringen av de svenska lärosätena.⁵⁷ 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 kunde observera var att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökade 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 de gamla universiteten 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 noterade också att uppdragen återkommer i det gemensamma regleringsbrevet i slutet av tidsserien.

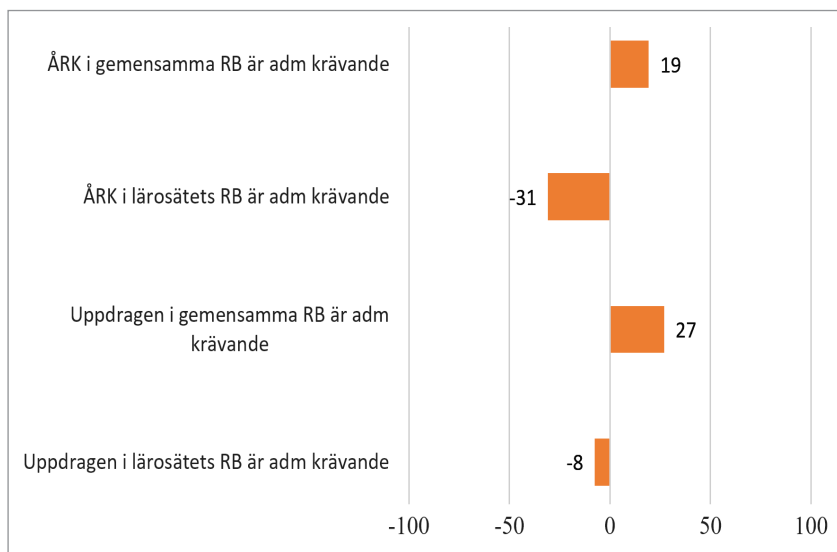
I detta kapitel är vi ändå intresserade av att veta hur de primära mottagarna av regleringsbreven, det vill säga lärosätenas förvaltningsledning, värderar det administrativa arbete som just regleringsbreven medför. Kapitlet analyserar även hur förvaltningsledningen ser på regeringsuppdragen som tillställs lärosätena, och avslutats med att analysera lärosätena som remissinstans.

57 Ahlbäck Öberg & Boberg 2024, s. 73ff.

Regleringsbrev och regeringsuppdrag

På direkta frågor om såväl återrapporteringskraven (ÅRK) som uppdragen i regleringsbrev svarar universitets- och högskoledirektörerna att dessa, i universitetens och högskolornas gemensamma regleringsbrev, inte är särskilt krävande (se figur 9). Balansmåttan är visserligen positiva, +19 respektive +27, men detta är låga tal i jämförelse med de svar som vi erhöll för den generella lagstiftningen. Vad gäller lärosätenas individuella regleringsbrev är svaret att det administrativa arbetet kopplat till återrapporteringskrav och uppdrag är i än mindre utsträckning betungande, här landar balansmåttan på minusvärden – i synnerhet vad gäller återrapporteringskraven. Resultaten i denna del överensstämmer således med de bedömningar vi gjorde i vår första delrapport baserat på en total kartläggning av regleringsbrevens utformning i högskolesektorn 1993–2023.

Figur 9. Universitets- och högskoledirektörernas värdering av administrativt arbete kopplat till återrapporteringskrav (ÅRK) och uppdrag i lärosätenas regleringsbrev (RB) (balansmätt)



Kommentar: ÅRK = återrapporteringskrav, och RB = regleringsbrev. De svarande fick svara på en skala 1 till 5 där 1 = 1 mycket liten grad och 5 = 1 mycket hög grad. Balansmåttan som redovisas är framräknade genom att ta andelen svarande som tycker att återrapporteringskraven alt. uppdragen i regleringsbrev är administrativt krävande i hög eller mycket hög grad minus andelen svarande som tycker att dessa är administrativt krävande i liten eller mycket liten grad. Balansmättet kan variera mellan +100 (alla anser att det i mycket hög grad är administrativt krävande) och -100 (alla anser att det i mycket liten grad är administrativt krävande). N=26 eftersom 4 av de svarande representerar enskilda lärosäten som inte motar regleringsbrev.

Universitets- och högskoledirektörerna fick även ta ställning till om omfattningen av regleringsbrevens sammantagna administrativa krav har ökat över tid (se tabell 10).

Tabell 10. Jag uppfattar att omfattningen av regleringsbrevens sammantagna administrativa krav över tid har:

	Antal svarande	Andel svarande
Minskat kraftigt	0	0 %
Minskat något	6	23 %
Varken eller	7	27 %
Ökat något	11	42 %
Ökat kraftigt	2	8 %
Totalt	26	100 %

Kommentar: N=26 eftersom 4 av de svarande representerar enskilda lärosäten som inte mottar regleringsbrev.

Av tabell 10 framgår att 50 procent av universitets- och högskoledirektörerna uppfattar att omfattningen av regleringsbrevens sammantagna administrativa krav över tid har ökat, medan 23 procent svarar att de minskat något. När vi delar upp svaren per lärosäteskategori observerar vi vissa skillnader mellan lärosätena, där de gamla universiteten och de konstnärliga högskolorna har högre medelvärden på denna fråga. För de gamla universiteten kan det bero på att den främsta målgruppen för uppdrag via regleringsbrev i högskolesektorn är just gamla universitet.⁵⁸ Vi gav även respondenterna möjlighet att värdera vilka möjligheter lärosätet har att i dialog med Utbildningsdepartementet påverka återrapporteringskraven och uppdragen i regleringsbrevet som riktas till lärosätet specifikt. Drygt 80 procent svarade att de i mycket liten grad (58 %) eller i liten grad (23 %) hade denna möjlighet (N=26).

Universitets- och högskoledirektörerna gavs möjlighet att i fritextsvar lämna synpunkter på regleringsbrevens administrativa konsekvenser (N=16), och svaren i denna del är varierade och berör olika aspekter. Rent administrativt ses regleringsbrevens av flera inte som den största orsaken till ökad administration, snarare är det lagändringar med höjda ambitioner som driver detta. Ett exempel på detta återfinns i följande fritextsvar:⁵⁹

58 Se Ahlbäck Öberg & Boberg 2024.

59 Enkät till universitets- och högskoledirektörer, fråga 19: "Har du någon ytterligare synpunkt du vill framföra angående regleringsbrevens administrativa konsekvenser?"

Min bild är inte att det är regleringsbrev som driver administration. De är för vårt lärosäte i normalfallet tämligen konkreta och lätthanterliga inom ramen för årsredovisningsprocessen. Det som driver kostnader och administration är lagändringar med höjda ambitioner. Alla sådana förändringar måste processas på lärosätet, styrdokument och rutiner ska omarbetas och implementeras och ofta måste nya kontrollfunktioner tillsättas och resultaten av kontrollerna ska omhändertas.

Av ett par fritextsvar framgår att den nya regeringens ”städning” har förbättrat situationen, och reformen från 2009 har underlättat arbetet med årsredovisningar och uppföljning. Dock uppstår problem vid särskild rapportering, exempelvis inom säkerhetsområdet. Ytterligare en synpunkt som framkommer av fritextsvaren är att det bör gå att skilja mellan uppdrag och återrapporteringskrav, och att Regeringskansliet måste utveckla tydligheten mellan uppdrag och återrapporteringskrav. I ett annat fritextsvar konstateras att det finns mycket lite av en lärprocess inom uppdragen kopplade till Utbildningsdepartementet, utan departementet upplevs lägga tonvikt på kontroll och inte på lärande. Vidare påpekas i ett annat fritextsvar att departementet borde kunna ta ut statistik på nationell nivå istället för att efterfråga det i regleringsbrevet. Flera av de återrapporteringskrav som ställs kräver att kärnverksamheten blir



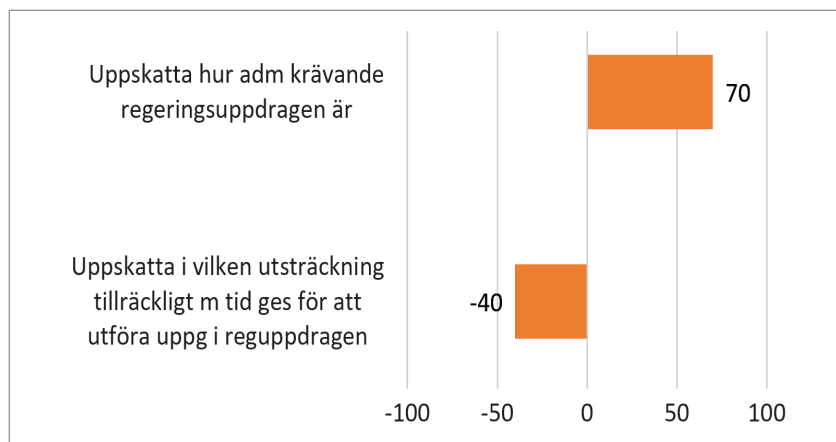
...departementet borde kunna ta ut statistik på nationell nivå istället för att efterfråga det i regleringsbrevet. Flera av de återrapporteringskrav som ställs kräver att kärnverksamheten blir involverad, det vill säga tid tas från utbildning och forskning.

involverad, det vill säga tid tas från utbildning och forskning. I ett par fritextsvar uppger de svarande dock att de upplever departementet som lyhörda, och att underhandsberedningen av regleringsbrev fungerar mycket bra.

Utöver de regeringsuppdrag som kommer via regleringsbrev så kan regeringen också fatta beslut om

regeringsuppdrag för lärosätena via särskilda regeringsbeslut. Vi bad de respondenter vars lärosäten regelbundet får uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut att besvara frågor om detta. Vi bad denna grupp (N=10) uppskatta hur administrativt krävande dessa regeringsuppdrag är, samt uppskatta i vilken utsträckning regeringen ger dem tillräckligt med tid för att utföra uppgifterna i regeringsuppdragen. I figur 10 presenteras resultatet för dessa frågor.

Figur 10. Regeringsuppdrag genom särskilda regeringsbeslut (balansmått)



Kommentar: De svarande fick värdera påståendena: "Uppskatta hur administrativt krävande regeringsuppdragen är" respektive "Uppskatta i vilken utsträckning tillräckligt med tid ges för att utföra uppgifterna i regeringsuppdragen". De svarande fick svara på en skala 1 till 5 där 1 = 1 mycket liten grad och 5 = 1 mycket hög grad. Balansmåttan är framräknade genom att ta andelen svarande som tycker att regeringsuppdragen är administrativt krävande i hög eller mycket hög grad minus andelen svarande som tycker att de är administrativt krävande i liten eller mycket liten grad. Balansmättet kan variera mellan +100 (alla tycker att regeringsuppdragen i mycket hög grad är administrativt krävande) och -100 (alla tycker att regeringsuppdragen i mycket liten grad är administrativt krävande). Motsvarande beräkning och tolkning genomförd för det andra påståendet om tillräcklig tid ges för regeringsuppdragen. I denna del var internbortfallet stort, eftersom endast de respondenter som upplevde att de regelbundet mottog denna typ av regeringsuppdrag behövde svara. N=10 för båda dessa frågor.

8 av 10 svarande anger att dessa regeringsuppdrag är administrativt krävande i hög eller mycket hög grad. Av figuren framgår att balansmättet ligger på +70. Det intressanta här är att företrädare för enskilda lärosäten har högst medelvärde på denna del, trots att de alltså är enskilda. De svarande menar att regeringen i liten grad ger dem tillräckligt med tid för att utföra uppgifterna i uppdragen, balansmättet landar på -40. Av fritextsvaren i denna del framkommer två huvudsynpunkter (N=3) som rör förhandling om resurser för uppdragen och svårigheterna att verksamhetsplanera.⁶⁰

Resurserna behöver oftast förhandlas fram med departementet och detta finns ej klart när uppdragen fördelas. Blir därmed tidskrävande och utmanande för de medarbetare som ska hantera uppdragen

60 Enkät till universitets- och högskoledirektörer, fråga 24: "Har du någon ytterligare synpunkt du vill framföra angående de särskilda regeringsuppdragens administrativa konsekvenser?"

(de vet inte förutsättningarna från början utan först långt senare). Svårt att verksamhetsplanera då uppdragen kräver mycket resurser från olika delar av organisationen.

De respondenter som företräder enskilda lärosäten svarade inte på frågor som rör regleringsbrevens karaktär och innehåll, eftersom de inte är föremål för regleringsbrev. Istället fick de möjlighet att ta ställning till en öppen fråga om hur de upplever att den statliga styrningen har förändrats över tid.⁶¹ Av fritextsvaren framgår att de svarande inte anser att de är särskilt fria från statlig styrning (N=4). De avtal som gäller för vissa ligger nära regleringsbreven, och här framkommer också att styrningen via uppdrag har ökat och blivit mer detaljerad över tid. Det som framkommer av dessa fritextsvar överensstämmer med våra iakttagelser i den första delrapporten där vi bland annat visade att formuleringar i regleringsbreven riktade till lärosätena och i avtalen mellan staten och några av de enskilda lärosätena var nära nog identiska.⁶²

Universitet och högskolor som remissinstans

Det sista område som kommer att behandlas i detta kapitel är lärosätena som remissinstans. Anledningen till detta är tvåfaldig. Å ena sidan har vissa lärosäten pekats ut som besvarande av remisser som ett betungande område, och därmed är det intressant att studera dess omfattning. Å andra sidan är remissförfarandet en central del i den svenska politiska beslutsprocessen, där lärosätena har möjlighet att framföra synpunkter på reformförslag. Givet den utveckling mot ökad styrning, kontroll och byråkratisering som avtäckts såväl i denna som i föregående delrapport kan man fråga sig om lärosätena framfört sina betänkligheter när ovan behandlade regelverk fanns på regeringens ritbord. Det vill säga, idkade man motstånd när regelverken föreslogs eller har man yrvaket insett problemen först i efterhand?

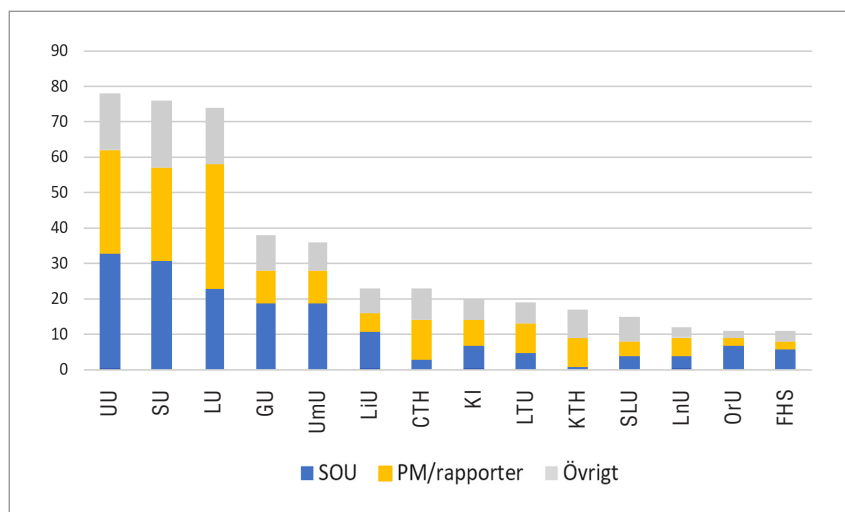
Regeringen ber, via remisser, berörda myndigheter, kommuner, organisationer och andra intressenter att lämna synpunkter på reformförslag. Myndigheter under regeringen – såsom de statliga lärosätena – är skyldiga att besvara remisser, men avgör själva om de har några synpunkter.⁶³

61 Enkät till universitets- och högskoledirektörer, fråga 20: "Upplever ni att den statliga styrningen har förändrats över tid och i så fall på vilket sätt?"

62 Ahlbäck Öberg & Boberg 2024, s. 68f.

63 Statsrådsberedningen 2021.

Figur 11. Antalet mottagna remisser från Regeringskansliet 2023, uppdelat per lärosäte

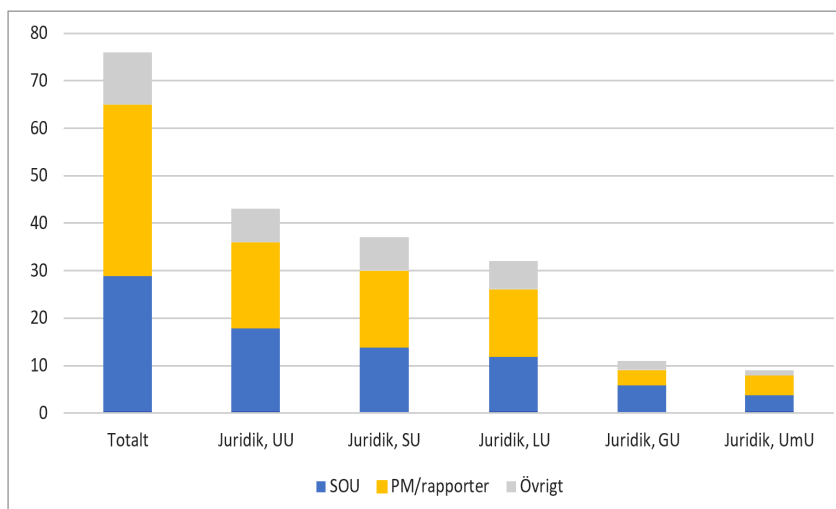


Kommentar: Figuren visar antalet mottagna remisser per lärosäte 2023. Endast lärosäten som mottar minst 10 remisser under året ingår. Källa: <https://www.regeringen.se/remisser/>.

Det som remitteras är statliga offentliga utredningar, departementspromemorior, myndighetsrapporter m.m. På regeringens hemsida finns de senaste årens remisser samlade (<https://www.regeringen.se/remisser/>).

2023 skickades 290 förslag ut på remiss från Regeringskansliet. Av dessa var 69 statliga offentliga utredningar, vilka i regel är störst till omfattning bland de olika handlingar som remitteras, och för dessa fick remissinstanserna i genomsnitt 103 dagar på sig att återkomma med synpunkter. Bland de statliga lärosätena mottog samtliga, förutom Kungl. Konsthögskolan, minst en remiss under 2023, medan det bland de enskilda utbildningsanordnarna framförallt är Chalmers tekniska högskola som mottar remisser i större omfattning. Fördelningen mellan lärosätena är dock väldigt ojämn, och det är framförallt universiteten – och bland dem de äldre universiteten – som får agera remissinstans, vilket framgår av figur 11 (där lärosäten som mottar minst 10 remisser under året ingår). Förutom universiteten är det Försvarshögskolan som sticker ut som en vanligt tillfrågad remissinstans.

Figur 12. Antalet mottagna remisser från Regeringskansliet 2023, uppdelat per juridisk institution



Kommentar: Figuren visar antalet mottagna remisser per juridisk institution 2023 samt det totala antalet remisser som skickas till någon av institutionerna i fråga.

Källa: <https://www.regeringen.se/remisser/>.

I figuren står framförallt universiteten i Uppsala, Stockholm och Lund ut som mottagare av många remisser. Dessa tre lärosäten mottog ca 75 remisser var under 2023, varav en stor del var statliga offentliga utredningar. Detta får anses vara väldigt omfattande. Efter dessa tre står även universiteten i Göteborg och Umeå ut som mottagare av många remisser.

En stor bidragande anledning till denna ojämna fördelning är att de juridiska institutionerna vid dessa fem lärosäten mottar en stor mängd remisser, vilket framgår av figur 12. Av de 290 förslag som remitterades under 2023 gick ca en fjärdedel (78) till minst en av dessa institutioner. Institutionen vid Uppsala universitet mottog 43 remisser och institutionen vid Stockholms universitet 37.

Utöver det som Regeringskansliet remitterar mottar lärosätena även remisser från enskilda myndigheter, vilka inte ingår i sammanställningen ovan. Vidare erbjuds lärosätena att inkomma med synpunkter eller underlag till regeringens propositioner och strategier, och såväl regeringen som dess myndigheter sänder ut en rad enkäter som lärosätena ombeds besvara. Inom ramen för denna rapport har det inte varit möjligt att genomföra en systematisk kartläggning av detta område, men tabell 11 visar resultatet av en sammanställning som gjorts över förfrågningar från regeringen och dess myndigheter ställda till

Uppsala universitet under 2023. Det rör sig om ett relativt omfattande inflöde av uppgifter även på detta område.

Tabell 11. Förfrågningar till Uppsala universitet 2023

Regeringskansliet, ej remisser
Enkät från <i>Utredningen om digital post</i>
Enkät till myndigheter om försändelser till enskilda
Enkät om utbildningsprogram för fysisk planering
Inspel till regeringens STEM-strategi
Inbjudan att inkomma med underlag till regeringens forsknings- och innovationspolitik
Möjlighet att inkomma med synpunkter på propositionen <i>Fortsatt giltighet av lagen om vissa register för forskning</i>
Möjlighet att lämna synpunkter på underlag om indirekta kostnader till <i>Forskningsfinansieringsutredningen</i>
Universitetskanslersämbetet
<i>Ej tillsyn/utvärdering</i>
Remiss akademisk frihet
Remiss stipendiedoktorander
Enkät om Europauniversitet och gemensamma program
Enkät om examensbevis till personer som har ändrat juridiskt kön
Redovisning av helårsstudenter 2022
Insamling av underlag till regeringsuppdraget <i>Samordnat arbete för fler platser för verksamhetsförlagd utbildning i sjuksköterskeutbildningen</i>
Insamling av uppgifter om ledningsfunktioner
<i>Utvärdering</i>
Tematisk granskning Samverkan
Utvärdering BMA-programmet
Behovsinventering utbildningsutvärdering

Universitets- och högskolerådet
Remiss Förslag till ändring i UHR:s föreskrifter
Vetenskapsrådet
Vetenskapsrådets enkätundersökning om öppen tillgång till forskningsdata
Riksrevisionen
Enkät om studenters avhopp
Enkät om tredjelandsstudenter i högskolan
Enkät om informationssäkerhet
Ekonomistyrningsverket
Enkät ledningsperspektiv på internrevision
Inrapportering av avgiftsbelagd verksamhet avseende år 2022
Statskontoret
Inrapportering om praktikplatser i staten

Kommentar: Tabellen visar en sammanställning över förfrågningar från regeringen och dess myndigheter ställda till Uppsala universitet under 2023. Sammanställningen är gjord av Ingeborg Amnéus och har tagits fram genom sökningar i Uppsala universitets diarium.



Med tanke på den utveckling som skett på den generella lagstiftningens område ... är det intressant att studera hur lärosätena agerat...

Låt oss avslutningsvis granska hur lärosätena agerat som remissinstans i några utvalda fall. Med tanke på den utveckling som skett på den generella lagstiftningens område, där en rad administrativt väldigt betungande regelverk introducerats över åren, är det

intressant att studera hur lärosätena agerat då förändringar på dessa områden remitterats. Tabell 12 visar ett urval av sådana remitterade förslag.

Tabell 12. Remitterade förslag rörande generella regelverk

Område	Remitterad handling	Tillfrågade lärosäten (inget att erinra/avstod att svara)
Likavillkorsarbete, aktiva åtgärder	Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41)	3 (0)
Systematiskt miljöledningsarbete	En översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter (NV-02142-20)	26 (2)
Internrevision	Internrevision i staten (SOU 2003:93)	5 (0)
Intern styrning och kontroll	Intern styrning och kontroll i staten (Ds 2006:15)	16 (1)
Produkter med dubbla användningsområden	Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden (Ds 2021:32)	3 (1)
Risk- och sårbarhetsanalyser	Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)	4 (2)
Systematiskt informations-säkerhetsarbete	Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)	4 (2)
Systematiskt dataskyddsbete	Ny dataskyddslag (SOU 2017:39)	7 (2)
Systematiska säkerhetsanalyser	En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25)	7 (4)
Tillgänglighet till digital offentlig service	Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (Ds 2017:60)	7 (5)

Kommentar: Tabellen visar remitterade reformförslag rörande olika generella regelverk. Tabellen anger även hur många lärosäten som mottog remissen samt, inom parentes, hur många av dessa som antingen avstod från att svara eller svarade att de inte hade något att erinra.

En första sak som kan noteras är att lärosäten i samtliga av dessa fall mottar remisser, men att endast ett fåtal lärosäten i regel ombeds inkomma med synpunkter. De som tillfrågas är allt som oftast – i linje med det generella mönster som framträtt ovan – universitet. De två remisser som bryter detta mönster rör

miljöledning, då en bred uppsättning statliga universitet och högskolor ombads lämna synpunkter, och webbtillgänglighetsdirektivet, då även små enskilda högskolor ombads lämna svar (samtliga avstod). Generellt sett är det alltså få lärosäten som ombeds lämna synpunkter och av de tillfrågade avstår en betydande del från att svara, alternativt meddelar att de inte har något att erinra.

När förslag inom områdena risk- och sårbarhetsanalyser, informationssäkerhet och säkerhetsanalyser remitterades avstod flera lärosäten från att svara, och de synpunkter som framfördes var av allmän art eller teknisk natur. Konsekvenser för universitet och högskolor berördes inte.⁶⁴ Även GDPR passerade utan att lärosätena reste några större frågor om hur den svenska implementeringen skulle påverka lärosätenas verksamhet. Tillfrågade lärosäten var i stort sett positiva, men lämnade vissa synpunkter rörande samtyckesålder, när allmänintresse kan sägas råda vid behandling av personuppgifter, ett eventuellt undantag för arkivhantering osv.⁶⁵ Inte heller implementeringen av webbtillgänglighetsdirektivet mötte nämnvärt motstånd; tvärtom välkomnade de två lärosäten som yttrade sig webbtillgänglighetsdirektivets ambitioner.⁶⁶ Det framfördes dock önskemål om att studentarbeten skulle undantas från tillgänglighetskraven, och man menade att begreppet ”skälig anpassning” var svårtolkat samt att ”tillgänglighetsanpassning”, i brist på tydlig definition, kunde leda till ”krav på långtgående och kostnadskrävande individuella lösningar”.⁶⁷

Förslagen rörande systematiskt arbete med aktiva åtgärder välkomnades likaså av lärosätena.⁶⁸ Umeå universitet menade att ”[i]nförandet av en modell för ett systematiskt arbete med aktiva åtgärder kan innebära en efterlängtat vitalisering av arbetet att motverka alla former av diskriminering”.⁶⁹ Emellertid menade man att arbetet kommer att kräva mer resurser och man var kritisk till förslaget om årliga lönekartläggningar. Malmö högskola såg i förändringen en möjlighet att integrera arbetet med aktiva åtgärder i det systematiska arbetsmiljöarbetet, och såg positivt på att ”fokus förskjuts från planering till resultat genom att plankrav ersätts av dokumentationskrav”.⁷⁰ Även vid Uppsala

64 *Sammanställningar av remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2015/02740/L4 och Ju2021/00971).*

65 *En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2017/04264/L6).*

66 *En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2016/04244).*

67 *SU 2018, s. 1.*

68 *En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A2014/2355/DISK).*

69 *UmU 2014, s. 1.*

70 *MaH 2014, s. 2.*

universitet mottogs förslagen väl. Förslagen är, menade man, ”väl avvägda, skapar ökad tydlighet och förbättrar förutsättningarna för ett aktivt och systematiskt arbete mot diskriminering”.⁷¹

Med tanke på att universitets- och högskoledirektörerna, när de ombads värdera olika lagstiftningar (se tabell 8, ovan), framhöll informations säkerhet, säkerhetsanalyser, dataskyddsarbete, tillgänglighet till digital offentlig service och likavillkorsarbete som mycket administrativt betungande (samtliga områden har ett balansmått på minst +93) är det uppseendeväckande att dessa problem överhuvudtaget inte tycks ha noterats – av de få tillfrågade, ska sägas – i remissomgången.

När Naturvårdsverkets förslag till reviderat miljöledningssystem för statliga myndigheter skickades ut på remiss involverades en lång rad statliga lärosäten, och nästintill alla inkom med svar.⁷² Till följd av den stora gruppen är svarsbilden splittrad, och här är inte platsen att systematiskt behandla skillnaderna. Några saker kan dock noteras. Enligt Naturvårdsverkets förslag skulle kravet att rapportera indirekt miljöpåverkan slopas i miljöledningssystemet. Detta invände många lärosäten mot, vilket framförallt tycks böttna i att lärosätena här hade möjlighet att lyfta fram den egna verksamhetens positiva miljöpåverkan. I en karaktäristisk kommentar skriver Högskolan i Gävle att ”lärosätena har sin största miljöpåverkan indirekt; genom utbildning och forskning i samverkan sprids och skapas kunskap som bidrar till att forma samhället och lösa de utmaningar som finns”.⁷³ Flera lärosäten menade att det slopade kravet innebar minskade ambitioner på området, och förordade istället att miljöledningsfrågorna skulle placeras i ett större hållbarhetsperspektiv och integreras i arbetet med Agenda 2030.⁷⁴ I vissa fall presenterade lärosätena till och med egna idéer om höjda krav (t.ex. krav på hållbarhetsredovisning och indikatorer på effektiv resurshushållning och avfallshantering).



Även GDPR passerade utan att lärosätena reste några större frågor om hur den svenska implementeringen skulle påverka lärosätenas verksamhet.

71 UU 2014, s. 1.

72 En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2020/0170ti/Nm).

73 HiG 2020.

74 Andra betraktade slopanDET som rimligt givet högskolelagens skrivning om hållbar utveckling. Annars menade man att det förelåg risk för dubbelrapportering.

Det förekommer dock även att stark kritik riktas mot remitterade förslag. När ett förslag om skärpning av regelverket för produkter med dubbla användningsområden remitterades framförde Kungl. Tekniska högskolan skarp kritik.⁷⁵ Lärosätet framhöll att de visserligen var måna om att efterleva exportkontrollagstiftningen, men noterade att utredningen helt förbiset konsekvenser för universitet och högskolor.

Tyvärr ser vi att den tolkning som gjorts för EU-förordningens grundforskningsundantag riskerar hämma forskning och utveckling inom det öppna vetenskapssamhället. Vi är medvetna om att denna remiss inte är för tolkningar av EU-förordningen, men vill ändå uttrycka en önskan om att Sverige verkar för att undantaget för grundforskning tolkas inom EU som att innefatta högre tekniska mognadsgrader eller exempelvis innefattar all forskning där resultaten blir allmänt tillgängliga. Det är oklart varför informations spridning för vetenskap skulle vara farligare än informations spridning för handel, och det är oklart hur framtida handel ska växa utan forskning och utveckling inom teknik.⁷⁶

De menade även att den föreslagna formuleringen i förordningen (som sedermera trädde i kraft) om begränsningar avseende ”tekniskt bistånd” medförde att lärare och forskare kunde bli tvungna att meddela Inspektionen för strategiska produkter, och sedan invänta beslut, inför publicering av vetenskapliga resultat och presentationer vid konferenser samt inför samtal med forskare, eller distansundervisning för studenter, bosatta i tredjeländ.⁷⁷

Även vid införandet av internrevision i staten framförde flera lärosäten sina betänkligheter.⁷⁸ En vanlig ståndpunkt var att man motsatte sig en likriktning och professionalisering av internrevisorerna eftersom dessa därmed riskerade att tappa kopplingen till den specifika verksamhet som ska underkastas revision – i detta fall forskning och utbildning vid universitet och högskolor. Tydligast uttrycktes detta av Karolinska Institutet:

75 *En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2021/15100).*

76 *KTH 2021, s. 1.*

77 *Medan Lunds universitet framförallt hade synpunkter på hur undervisning kunde drabbas av kravet på tekniskt bistånd.*

78 *En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2003/5733).*

Oaktat att universiteten i rättsligt hänseende är förvaltningsmyndigheter uppvisar de i fråga om verksamhet, finansiering, ledning och organisation karaktäristika som skiljer dem från andra myndigheter. Karolinska Institutet har i olika sammanhang hävdade behovet av en särskild rättslig reglering av universitet och högskolor. Universiteten är egentligen vare sig myndigheter eller företag; de är universitet. Detta präglar också de kompetenskrav som ställs på internrevisio- nen. Gemensamma kompetenskrav får inte bli så uniforma att de inte ger utrymme för universitetens specifika kompetenskrav.⁷⁹

Störst invändningar – bland de studerade regelverken – riktades dock mot in- förandet av intern styrning och kontroll, som även föranledde mer principiella ställningstaganden om lärosätenas särart.⁸⁰ I den remitterade promemorian *Intern styrning och kontroll i staten* redovisade utredarna sin utgångspunkt:

Utgångspunkten för arbetsgruppens överväganden i det följande är att stärka regeringens styrning av myndigheterna i att uppnå de av riksdagen och regeringen beslutade kraven på och målen för verksamheten, givet de restriktioner som myndigheternas ledning skall beakta.⁸¹

En rad lärosäten framhöll i sina remissvar att denna relativt enkla modell för statlig styrning inte är tillämplig på universitet och högskolor, och att promemorian tolkning av lärosäten som myndigheter som "leds av styrelser med fullt ansvar"⁸² inte stämmer överens med högskolelagen. "Universiteten har en för myndighetssverige unik maktindelning," framhöll Karolinska Institutet, "så till vida att vissa i högskoleförfattningarna angivna organ och befattningshavare har från styrelsen skyddade beslutsbefogenheter."⁸³ Det gör att lärosätenas ledningar inte kan ha samma ansvarsförhållande i förhållande till regeringen

” Det gör att lärosätenas ledningar inte kan ha samma ansvarsförhållande i förhållande till regeringen som andra myndighetsledningar.

79 KI 2004, s. 2.

80 En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2006/3285).

81 Ds 2006:15, s. 45.

82 Ibid., s. 63.

83 KI 2006, s. 1.

som andra myndighetsledning. Högskoleförfattningarnas reglering (vid denna tid), framhåller Lunds universitet som är inne på samma spår,

innebär bl.a. att enskilda organ inom högskolan, framförallt fakultetsnämnder, och ytterst enskilda anställda lärare, i vissa avseenden har ett eget, självständigt ansvar för hur universitetets huvudverksamheter utbildning och forskning bedrivs. För forskning och utbildning finns också särskilda former och system för styrning och kontroll, som till mycket stor del bygger på s.k. peer review-förfarande.⁸⁴

Promemorian byggde alltså, menade lärosätena, på en bristande förståelse för vad ett lärosäte är och hur det styrs.⁸⁵ Ett flertal lärosäten framhöll att vad som verkligen behövs – i rak motsats till promemorians utgångspunkt – är ökad autonomi för universitet och högskolor. ”I likhet med domstolarna måste högskolan ha en oberoende ställning i förhållande till statsmakten”, skrev Stockholms universitet.⁸⁶ En rad lärosäten menade att universitet och högskolor helt borde undantas från, inte bara regelverket för intern styrning och kontroll, utan hela den myndighetsförordning som vid denna tid var under utformning, för att istället ges en samlad reglering i högskoleförfattningarna som tar lärosätenas särart i beaktande.⁸⁷

Sammanfattning

Av enkätsvaren från universitets- och högskoledirektörerna framgår att de inte anser att det är regleringsbrevet som driver administrationen. Det gemensamma regleringsbrevets återrapporteringskrav eller uppdrag uppfattas inte som särskilt krävande i jämförelse med exempelvis den generella lagstiftningen, och återrapporteringskraven och uppdragen i de individuella regleringsbrevet uppfattas som än mindre krävande. Synpunkter finns dock på själva utformningen av dessa. Företrädarna för de lärosäten som regelmässigt är mottagare av uppdrag genom särskilda regeringsbeslut svarar emellertid att dessa är administrativt krävande och att man inte får tillräckligt med tid för att lösa uppdragen. De svarande som är verksamma vid enskilda lärosäten – och alltså

84 LU 2006.

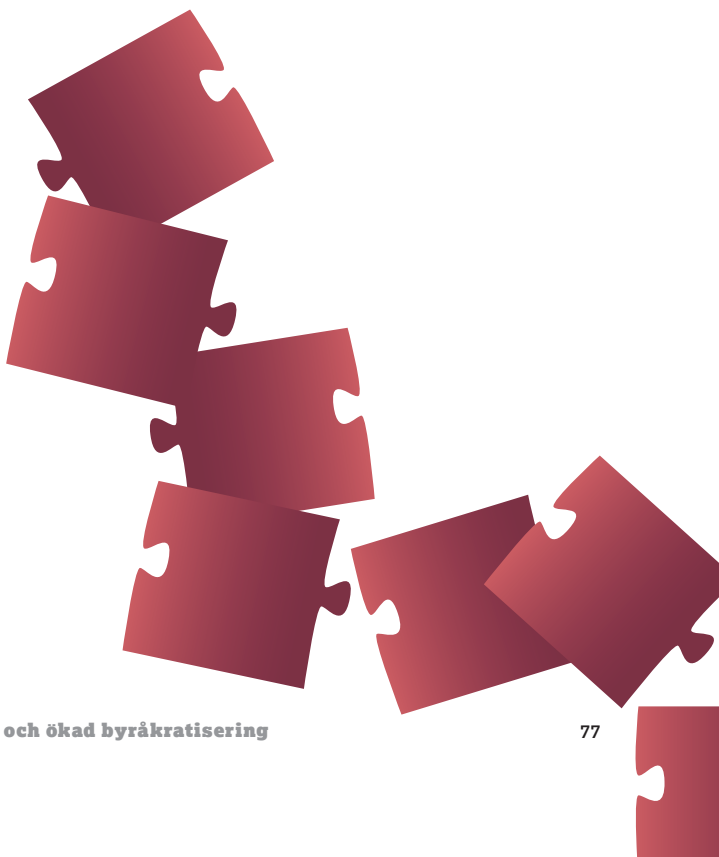
85 Observera dock att de statliga lärosätena, endast fyra år senare, lät ovan nämnda maktindelning – som i styrningshänseende utmärkte lärosätenas särart bland de statliga myndigheterna – aareglaras i princip utan några som helst invändningar (se Ahlbäck Öberg & Boberg, s. 48).

86 SU 2006, s. 1.

87 GU 2006; LiU 2006; LTU 2006; UmU 2006; UU 2006.

inte är mottagare av regleringsbrev – svarar på en fråga om den statliga styrningens förändring över tid att de inte känner sig särskilt fria från statlig styrning. Man menar att styrningen via uppdrag har ökat och blivit mer detaljerad över tid.

I analysen av lärosätena som remissinstans framkommer att antalet mottagna remisser fördelar sig väldigt ojämnt mellan lärosätena. Det är framförallt en grupp äldre universitet som flitigt anlitas som remissinstans, och då särskilt deras juridiska institutioner, som är mottagare av en betydande del av lärosätenas remisser. Universiteten i Uppsala, Stockholm och Lund mottog 2023 ca 75 remisser var, och av dessa gick ungefär hälften till de juridiska institutionerna. Vidare analyseras ett urval remitterade reformförslag för att se hur lärosätena bemött dem. Det framkommer att centrala områden som utpekats som väldigt administrativt betungande – informationssäkerhet, säkerhetsanalyser, dataskyddsarbete, tillgänglighet till digital offentlig service och arbetet med aktiva åtgärder – passerade remissförfarandet utan att några betydande invändningar restes av lärosätena. När det gäller regelverken för produkter med dubbla användningsområden, internrevision och intern styrning och kontroll riktade lärosätena dock stark kritik, och i det senare fallet fördes även en principiell diskussion om lärosätenas särart bland myndigheterna och behovet av särskild reglering.



5



5. Mekanismerna för den interna byråkratiseringen

Så här långt har vi redogjort för hur man inom lärosätena uppfattar och parrar de administrativa pålagor som kommer utifrån, och hur detta kommer till uttryck i lärosätenas organisation. För att komma åt den interna dynamiken räcker det emellertid inte med enkätundersökningen, utan nyanserna i denna del kommer bäst fram i samtal med de olika grupper vi har mött under studiens gång och inte minst av de djupintervjuer som vi gjort när enkätundersökningarna väl var genomförda. Vi avrundar rapporten genom att förmedla hur den interna byråkratiseringsdynamiken förmedlats till oss vid de ovan nämnda mötena och i intervjuerna (se Metod och avgränsningar för information om dessa).

I enkätundersökningen riktad till universitets- och högskoledirektörerna samt av våra egna analyser står det klart att inrättandet av särskilda administrativa expert- eller specialistfunktioner har varit sättet att bemöta den eskalerande statliga styrningen såväl i högskolelagstiftningen som för den generella lagstiftningen. Vad händer då internt när sådana expertfunktioner inrättas? Det första som framkommer i våra intervjuer är att det är högt kvalificerade personer – ofta med specialkunskap inom det område de ska bevaka – som får i uppgift att driva arbetsmiljöarbetet, samverkan eller liknande. Det har alltså på senare år utvecklats en central administration kring flera av de politiska



...inrättandet av särskilda administrativa expert- eller specialistfunktioner har varit sättet att bemöta den eskalerande statliga styrningen...

mål som vi diskuterar i denna rapport, och vi ser det som att högskole- och universitetsledningarna på detta sätt försöker möta statens ymniga krav på flera olika politikområden. Det ska här påminnas om att rektorer enligt högskoleförordningen är behöriga på akademiska – inte administrativa – meriter⁸⁸, men som ”myndighetschef” har rektor ansvar för att all den lagstiftning som åläggs lärosätena efterföljs även om vederbörande kanske inte har den sakkunskap som krävs av de sammantaget omfattande regleringarna (varav många inte direkt rör kärnverksamheten). Att det över tid har inneburit en uppbyggnad av specialistfunktioner är därför inte förvånande.

Enligt våra intervjupersoner är dessa expertfunktioner ofta bemannade



**Enligt våra intervju-
personer är dessa expert-
funktioner ofta bemannade
av duktiga personer...
men de saknar helikopter-
perspektiv.**

av duktiga personer med höga ambitioner inom det område som de har ansvar för, men de saknar helikopterperspektiv. Det vill säga, i allmänhet föreligger en risk att fokuset på det egna ansvarsområdet inte tar i beaktande att de administrativa rutiner som expertfunktionen driver konkur-

rerar med såväl andra centrala mål som med själva kärnverksamhetens uppdrag.⁸⁹ I intervjuerna påpekas också att det inte är rimligt att varje enskild expertfunktion ska ha det helikopterperspektiv som krävs för att balansera totaliteten av administration som läggs ut i organisationen, utan det ligger på rektor och universitets- och högskoledirektör att kalibrera ambitionsnivån. Allt måste inte optimeras, utan även tillräckligt bra måste räcka för att undvika administrativ överbelastning. Men ”[d]et är en väldigt svår situation att säga till duktiga personer att de måste hålla igen lite”.⁹⁰

Vidare framkommer det av våra intervjuer att det finns en tendens hos olika expertfunktioner att bokstavstolka, alternativt övertolka, den lagstiftning som man har ansvar för. Misstanken är att dessa funktioner till varje pris vill undvika att göra fel inför externa granskare och tillsynsmyndigheter. Ett exempel som gavs gällde GDPR och tillgänglighetsdirektivet:

Om en kommunikationsavdelning blir ansvarig för GDPR, då kommer de bokstavstolka det och säga att nej, vi får inte göra på det här

88 SFS 1992:1434, 2 kap., 11 §.

89 Intervjuperson 1, 2 och 3.

90 Intervjuperson 1.

viset, vi måste göra så här. Tillgänglighetsdirektivet är en annan sån. Det är lite grann därför, tror jag, som många inte kallar det tillgänglighetsdirektivet utan otillgänglighetsdirektivet. Man väljer att lägga det på en sån hög nivå så att man publicerar ingenting istället, för då har vi inte gjort fel.⁹¹

Det har också observerats hur vissa medarbetare inom lärosätenas organisation tar till sig frågan om lagefterlevnad som ett alternativt uppdrag och uppfattar sin uppgift som att disciplinera verksamheten till ökad lagefterlevnad.⁹² Detta gäller för såväl den administrativa som den akademiska organisationen.

Granskarnas och tillsynsmyndigheternas förkärlek för dokumentationskrav lyfts upp som en drivkraft hos expertfunktionerna att åstadkomma skriftliga policyer och handlingsplaner.⁹³ En av intervjupersonerna hämtar ett exempel från Riksrevisionen:

Riksrevisionens rapport om informationssäkerhet. Förslag till lärosätena: Se till att alla medarbetare känner till vilka dokument som vi har. Nej [...]. Det är klart att medarbetarna inte ska känna till vilka dokument vi har. De ska känna till att göra rätt. Man ska veta hur man gör rätt. De ska inte veta att det finns en policy, [att] det finns en riktlinje. Just den typen är totalt onödig.⁹⁴

En av intervjupersonerna var särskilt tydlig med att de sakfrågor som får en handlingsplan är särskilt problematiska ur ett byråkratiseringsperspektiv:

När det blir en sakfråga som får en egen handlingsplan och som kanske ger uppdrag ut i organisationen såväl till kärnverksamheten som till stödet så föder det en ganska stark administration, och får visserligen också en styrande effekt men den får mycket sidoeffekter som lätt kan bli negativa.⁹⁵

Intervjupersonerna lyfte att det inte enbart var expertfunktioner som skapade administrativa bördor, utan även företrädare för kärnverksamheten – och inte minst kollegiala organ – är skyldiga:

91 *Intervjuperson 1.*

92 *Intervjuperson 3, kompletterande uppgift efter själva intervjun.*

93 *Intervjuperson 1 och 2, samt Intervjuperson 3 delvis.*

94 *Intervjuperson 2.*

95 *Intervjuperson 1.*

Det är lätt att tänka att det är förvaltning som driver [administration]. Men det är ju även, så fort någon av oss människor får tag i ett särskilt område så vill man ju tycka att detta är viktigast i hela världen. Och då driver man det även som akademiker.⁹⁶

I en av intervjuerna poängterades det särskilt att önskad administration kan genereras antingen av stödpersonal som saknar verksamhetsförståelse eller av rektorer och vicerektorer utan tidigare linjeerfarenhet som saknar förståelse för administrativa processer. Vederbörande påpekade också att kollegiala organ utan förståelse för administrativa processer inte sällan fattar beslut om styrdokument som genererar en ökad administrativ börda. Ofta beror det på att styrdokument som man har fattat beslut om är för detaljerade i hur något ska utföras.⁹⁷

En av våra intervjupersoner konstaterade att enskilda arbetsuppgifter kan landa antingen i förvaltningen eller ute i den akademiska verksamheten, och att den följdfråga som bör ställas är på vilket sätt arbetsuppgiften bidrar till kärnverksamheten:

Det kan finnas en förväntan att lärare och forskare ska utföra en arbetsuppgift eller att personer inom stödverksamheten ska utföra den. Oavsett vilket så kan man ifrågasätta om arbetet är värdeskapande eller inte. Bidrar det här till vår prestation i kärnuppdraget? Blir det bättre utbildning och forskning genom att vi utför den här arbetsuppgiften?⁹⁸

Intervjuperson 2 påpekar vidare att den centrala administrationen ibland har en tendens att vilja införa nya byråkratidrivande rutiner om man upptäcker att ett fåtal anställda har missat i en redovisning eller liknande. Detta är också byråkratidrivande, det vill säga att hela organisationen måste ändra sitt arbetssätt bara för att någon promille av de anställda inte förstått vad som krävs. Här gäller det, enligt intervjupersonen, också att förstå proportionerna och att hålla emot det som ytterst är uttryck för bristande tillit. Viljan att till varje pris undvika fel är i detta sammanhang en problematisk inställning.

96 *Intervjuperson 2.*

97 *Intervjuperson 1.*

98 *Intervjuperson 3.*

Intervjupersonerna menar att det krävs mod av högskole- eller universitetsledningen för att hålla emot överambitioner inom de olika områdena.⁹⁹ "Någon måste kunna säga 'allt det här är bra, men vi kan inte göra allt hela tiden'.¹⁰⁰

Sammanfattning

Det som sammantaget framkommer såväl i våra möten med olika delar av högskolesektorns representanter och i ovanstående intervjuer är att den interna byråkratiseringsprocessen på lärosätena bygger på en dynamik som förenklat kan karakteriseras på följande vis: lärosätena ges allt fler nya eller skärpta uppgifter via riksdag, regering eller tillsynsmyndighet. Omfattningen och specialiseringen av dessa uppgifter medför att man på lärosätet tenderar att inrätta särskilda funktioner eller enheter

– såväl akademiska som administrativa
– för flera av de politiska målsättningarna. Sådana funktioner kan dessutom tillkomma längre ned i organisationen.

Dessa funktioner bemannas inte av generalister, utan snarare av högutbildade experter med höga ambitioner för sitt

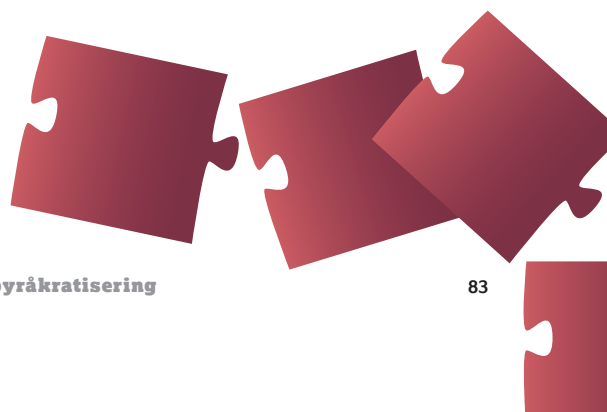
ansvarsområde. De höga ambitionerna omsätts inte sällan av införandet av handlingsplaner, styrdokument, särskilda uppgifter m.m. som den egna organisationen förväntas efterleva och också följa upp. Eftersom de politiska målsättningarna och regleringarna är omfattande – och eftersom många av dem inte direkt rör kärnuppdraget, forskning och utbildning – blir målträngseln akut; de enskilda funktionerna har inte överblick över den sammanlagda administrativa belastningen. Det finns också en stark rädsla för att göra fel, vilket ofta leder till införandet av byråkratidrivande rutiner. Detta skapar sammantaget administrativt merarbete på flera nivåer, ett merarbete som i flera delar uppfattas som icke-värdeskapande för själva kärnuppdraget av såväl stöd- som kärnverksamheten.



Detta skapar sammantaget administrativt merarbete på flera nivåer... som i flera delar uppfattas som icke-värdeskapande för själva kärnuppdraget...

⁹⁹ Intervjuperson 1, 2 och 3.

¹⁰⁰ Intervjuperson 2.



6



6. Slutsatser

I denna rapport har vi visat hur de politiska målsättningar som anges i högskolelagens första kapitel får en rad återverkningar inom lärosätena. De skrivs in i centrala riktlinjer, handlingsplaner och policyer; det inrättas enheter inom förvaltningen och strategiska råd för dem; de återspeglas i ledningsfunktioner – som vicerektorskapet – och i en lång rad expertfunktioner som inrättats för att driva arbetet med samverkan, hållbarhet, internationalisering osv. Det är just på den centrala nivån i lärosätena som de både får störst avtryck och genererar mest arbete – på institutionsnivå ser man inte områdena som särskilt betungande. På lokal nivå i lärosätena är det istället frågor kopplade till utbildnings- och forskningsadministration som är betungande, och anställningsfrågor är det område som – både på forsknings- och utbildningssidan – pekas ut som mest krävande. Detta är nära kopplat till lagen om anställningsskydd som anses särdeles illa anpassad till akademien.

Föregående rapport lyfte fram den eskalerande statliga styrningen genom olika typer av generell lagstiftning som drabbar lärosätena i egenskaper av myndigheter, arbetsgivare m.m. Vi visade även att denna lagstiftning skärpts avsevärt de senaste 10–15 åren genom ökade krav på särskilda handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering till regering eller myndigheter. I föreliggande studie ser vi att denna lagstiftningen får stora effekter på såväl central som lokal nivå inom lärosätena, även om allt inte slår lika hårt överallt i organisationerna. På lokal



...anställningsfrågor...pekas ut som mest krävande...nära kopplat till lagen om anställningsskydd som anses särdeles illa anpassad till akademien.

nivå är det exempelvis arbetsrätt, arbetsmiljö och offentlig upphandling som lyfts fram som betungande. På central nivå karaktäriseras i princip samtliga områden som betungande, även om vissa områden står ut. Förutom tillgänglighetsdirektivet – som vissa menar ställer så starka krav att lärosäten undviker att publicera information på sina webbplatser – så är det just områden som karaktäriseras av krav på handlingsplaner och systematiska arbetsprocesser som lyfts fram: aktiva åtgärder, säkerhetsanalyser, informationssäkerhet och dataskyddsarbete.

På både central och lokal nivå menar många att lagstiftningen är illa anpassad till den verksamhet som bedrivs vid lärosätena, och att det administrativa arbete som krävs för att leva upp till lagens krav riskerar att tränga undan kärnuppdraget. En nästintill unison kör av universitets- och högskoledirektörer – vid statliga och enskilda lärosäten – menar att den politiska styrningen ökat eller ökat kraftigt över tid.

Avslutningsvis blottlägger rapporten en dynamik som ligger till grund för åtminstone delar av den interna byråkratiseringsprocessen: Den statliga styrningen är av sådan omfattning och specialisering att lärosätena ser sig tvingade att inrätta särskilda lednings- och expertfunktioner samt enheter och rådgivande organ. Dessa funktioner och organ bemannas av personer med höga ambitioner, vilket omsätts i handlingsplaner, policyer osv. som organisationen sedan förväntas efterleva och följa upp. Detta skapar administrativa merarbete på flera olika nivåer inom lärosätena, som ofta inte uppfattas som värdeskapande för kärnuppdraget – utbildning och forskning – och dessutom riskerar att leda till undanträngningseffekter.

* * *

I vårt uppdrag ingår även att reflektera över vilka möjliga vägar som finns för att lätta på den överadministration som vi redogjort för i denna och tidigare rapport. Dessvärre ser vi inte att problemet är löslöst, och det hänger samman med att de problem med ökad kontroll och ökad byråkratisering som vi har kartlagt bygger på såväl ett grundläggande systemfel vad gäller lärosätenas institutionella ställning som ett generellt styrningsproblem inom hela statsförvaltningen. Vi menar att utsuddandet av lärosätenas särart, det vi kallar "myndighetifieringsprocessen" av lärosätena i vår första rapport, är ett problem som endast kan lösas genom att lärosätena får en annan verksamhetsform än statlig förvaltningsmyndighet.

Argumentationen för detta kan delas in två delar: För det första, det har i Sverige aldrig tagits ett principiellt övervägt politiskt beslut om att de statliga lärosätena ska ha verksamhetsformen statlig förvaltningsmyndighet. Kodifieringen av denna verksamhetsform för lärosätena, vid införandet av vår nya regeringsform 1974, föregicks inte av särskilda överväganden om universitet och högskolor i förarbetena.¹⁰¹ De statliga universiteten och högskolorna i Sverige har således utan principdiskussion glidit in i ett lydheidsförhållande under statsmakterna (se regeringsformen 12:1). Det är lätt att se att detta lydheidsförhållande rimmar illa med idén om från politiken fristående universitet och högskolor; det vill säga, en väsentlig del av den akademiska friheten gäller inte i det svenska fallet, vilket även har uppmärksammats i internationella studier.¹⁰²

För det andra, denna institutionella svaghet för de statliga lärosätena gör dem vidöppna för politisk (detalj)styrning, och de åtnjuter därmed inte det institutionella skydd som numera kan göras gällande inom ramen för EU-rätten och som långt tidigare lyfts fram i internationella överenskommelser som exempelvis Universitetens Magna Charta (1988 [2020]) och Unescos rekommendation från 1997.¹⁰³ Tillskapandet av en verksamhetsform som är mer anpassad för de statliga universiteten och högskolorna skulle utgöra ett första skydd mot den eskalerande och detaljerade politiska styrning som vi har påvisat i våra undersökningar. Framförallt eftersom lagstiftaren då kommer vara tvungen att i betydligt högre grad än idag verksamhetsanpassa regleringar och instruktioner till de förutsättningar som gäller för lärosätenas vetenskapliga verksamhet. Principiellt handlar det om att göra samma typ av noggranna överväganden för högskolan och de akademiska lärarna och forskarna som man nu gjort vad gäller de svenska dom-



...denna institutionella svaghet för de statliga lärosätena gör dem vidöppna för politisk (detalj)styrning, och de åtnjuter därmed inte det institutionella skydd som numera kan göras gällande inom ramen för EU-rätten...

101 Ahlbäck Öberg 2024.

102 Karran m.fl. 2017; EUA 2023.

103 EU:s rättighetsstadga 2010/C 83/02, och Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18). Jfr prop. 2020/21:60, s. 125f. Se Jonsson Cornell & Marcusson 2022 för en utförlig diskussion.

stolarna och domarkåren.¹⁰⁴ Vidare bör antalet mål i högskolelagens första kapitel reduceras och fokus åter läggas på kärnverksamheten; i den mån den typ av frågor som är föremål för den generella lagstiftning som behandlats ovan ska tillämpas på universitet och högskolor borde de särregleras för högskolan och anpassas till särarten hos den verksamhet som bedrivs där; och slutligen behöver detaljeringsgraden rörande handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering minska.

Utöver en nödvändig ändring av verksamhetsformen och en verksamhetsanpassning av lagstiftningen, kan vi också konstatera att den typ av styrningsambitioner som vi har åskådliggjort inte enbart är ett problem för den statliga (och enskilda) högskolesektorn. Vad vi ser är en styrningsproblematik som i allra högsta grad träffar statsförvaltningen i stort. I forskningslitteraturen talar man just om att byråkratisering och överadministration rent generellt ökar inom offentlig verksamhet.¹⁰⁵ Införandet av reformer inspirerade av idéer från *New Public Management* har allteftersom inneburit en omfattande överbyggnad för kontroll och granskning,¹⁰⁶ vilket medfört ökande rapporteringskrav. I forskningen diskuteras man detta även i termer av att de ökade rapporteringskraven vittnar om minskad tillit till de olika offentliga verksamheterna. En tänkbar förklaring till denna typ av överstyrning ligger även i att den politiska majoriteten vill visa handlingskraft inom sina respektive politikområden utan att någon tar det fulla ansvaret för helheten (helikopterperspektivet). Detta blir särskilt påtagligt när vi har minoritetsregeringar och departementen delas upp mellan olika regeringspartier som vart och ett vill uppvisa resultat genom nya regleringar och instruktioner. Denna allmänna styrningsproblematik är således ett generellt problem, men den blir naturligtvis särskilt problematisk för en så självständighetskrävande verksamhet som den akademiska.

104 Se SOU 2023:12. *Den svenska författningen har länge starkt framhåvt folksuveränitetens princip, dvs. all offentlig makt utgår från folket och kanaliseras via folkets valda representanter. Men även ett system som framhåver folksuveränitet som princip behöver tydliga spelregler vilka i sin tur är underordnade folkmakten. Konkret innebär det att det måste finnas rättigheter som skyddar det politiska deltagandet och en respekt för människors värde. Det innebär också att man får ta den risk som pluralismen i en folklig organisering innebär, eller i att vissa självständighetskrävande samhällsinstitutioner får en mer oberoende roll i förhållande till den politiska majoriteten. Nu föreligger således ett förslag om maktindelning i termer av att domstolarnas och domarnas oberoende ska bli mer skyddat i den svenska lagstiftningen, och därmed att de rättsstatliga principerna får en tydligare och samlad plats i vår lagstiftning.*

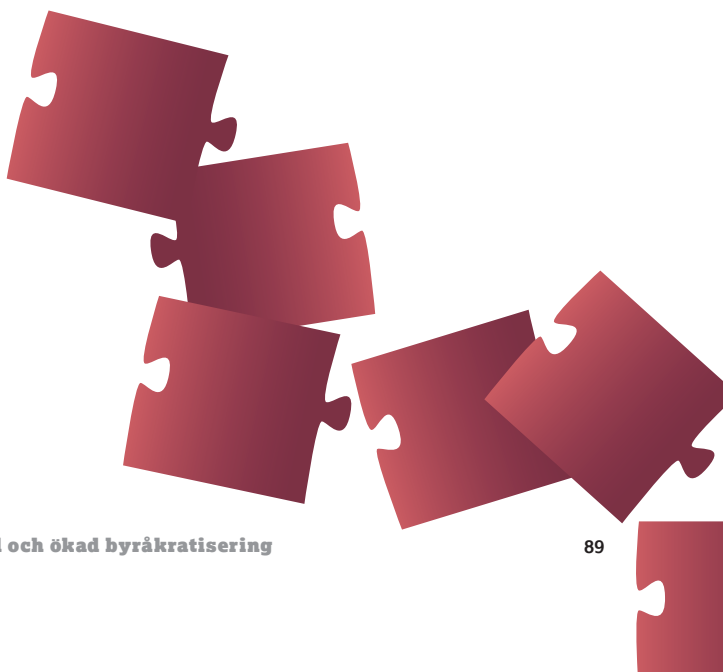
105 Se exempelvis Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Hall 2017; Castillo & Ivarsson Westerberg 2019; Ivarsson Westerberg m.fl. 2021.

106 Ehn & Sundström 2020; Ahlbäck Öberg 2023.

Mot bakgrund av de statliga lärosätenas svaga institutionella ställning, och mot bakgrund av den allmänna styrningsproblematiken med omfattande rapporteringskrav m.m. är det svårt att erbjuda enkla lösningar för att snabbt lätta på lärosätenas administrativa merarbete. Det står emellertid helt klart att det i vår tid inte räcker med att vädja till politikens självbindning och besinning. Vi ser därför en ny och mer verksamhetsanpassad verksamhetsform som ett första viktigt steg. Samtidigt menar vi att universitets- och högskoleledningar i större utsträckning bör ta ett ansvar för att påtala den målträngsel som nuvarande styrning från statsmakternas sida innebär, och att de även bör tillse att det egna lärosätet inte överlastas med administrativa uppgifter som tränger undan kärnverksamheten. Vi menar också att den svenska högskolesektorn, som i långa stycken över tid har blivit insocialiserad i idén om den akademiska verksamheten som en myndighetssyssla, bör återta initiativet till den egna självförståelsen vad gäller den akademiska verksamhetens roll och förutsättningar i ett demokratiskt samhälle.



...universitets- och högskoleledningar i större utsträckning bör ta ett ansvar för att påtala den målträngsel som nuvarande styrning från statsmakternas sida innebär, och att de även bör tillse att det egna lärosätet inte överlastas med administrativa uppgifter som tränger undan kärnverksamheten.



Käll- förteck- ning




Källförteckning

Källmaterial

- BTH (2024). *Breddad rekrytering och breddat deltagande*, fastställd av rektor 2024-02-26, dnr BTH-1.2.5-0051-2024. Blekinge tekniska högskola.
- BTH (2016). *Riktlinjer och guide för utbildningsplaner*, dnr BTH-1.2.1-0111-2016. Blekinge tekniska högskola.
- Ds 2021:32. *Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden*. Stockholm: Elanders.
- Ds 2017:60. *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet*. Stockholm: Elanders.
- Ds 2006:1. *Intern styrning och kontroll i staten*. Finansdepartementet.
- GIH (2023). *Riktlinjer för kurser, utbildningsprogram och examination på grund- och avancerad nivå*, fastställda av Utbildnings- och forskningsnämnden 2023-04-26, dnr 2023/120. Gymnastik- och idrotthögskolan.
- GU (2023). *Arbetsordning vid Göteborgs universitet*, fastställd av universitetsstyrelsen 2023-12-07, dnr GU 2023/2149. Göteborgs universitet.
- GU (2022a). *Handlägningsordning för inrättande och avveckling av utbildningsprogram och huvudområden*, fastställd av rektor 2023-01-19, dnr GU 2022/3383. Göteborgs universitet.
- GU (2022b). *Jämställdhetsplan*, fastställd av rektor 2022-03-17, dnr GU 2022/664. Göteborgs universitet.
- GU (2006). "Remiss rörande Intern styrning och kontroll i staten – Förslag till gemensamt ramverk (Ds 2006:15)", remissvar 2006-09-25, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.

- HB (2022). *Handläggningsordning för inrättande av huvudområden och nya utbildningar på grundnivå och avancerad nivå vid Högskolan i Borås*, fastställd av rektor 2022-01-10, dnr 841-21. Högskolan i Borås.
- HDa (2024). *Regler för inrättande och nedläggning av ämne, examen och utbildningsprogram på grundnivå och avancerad nivå*, fastställda av Utbildnings- och forskningsnämnden, dnr C 2024/414. Högskolan Dalarna.
- HS (2022). *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering vid Högskolan i Skövde 2023–2025*, fastställd av rektor 2022-08-23, dnr HS 2022/588. Högskolan i Skövde.
- HS (2020). *Riktlinjer för inrättande av utbildning*, fastställda av rektor 2020-10-27, dnr HS 2020/880. Högskolan i Skövde.
- HiG (2020). "Naturvårdsverkets förslag till revidering av miljöledningsförordningen", remissvar 2021-03-16, Miljödepartementet, dnr M2020/0170ti/Nm.
- HiG (2019). *Rutin för inrättande, revidering och avveckling av utbildningsprogram*, fastställd av Utbildnings- och forskningsnämnden 2019-04-02, dnr HIG-STYR 2016/105. Högskolan i Gävle.
- KaU (2024). *Handlingsplan för internationalisering vid Karlstads universitet 2024–2027*, fastställd 2024-06-17, dnr C2024/505. Karlstads universitet.
- KaU (2017). *Policy för nyttiggörande*, fastställd av rektor 2017-03-15, dnr C2017/233. Karlstads universitet.
- KaU (2015). *Policy för studentinflytande vid Karlstads universitet*, fastställd av rektor 2015-12-16, dnr C2013/326. Karlstads universitet.
- KI (2021). *Handlingsplan för breddad rekrytering och breddat deltagande 2021–2023*, fastställd av rektor 2021-01-12, dnr 1-922/2020. Karolinska Institutet.
- KI (2006). "Yttrande över betänkandet Intern styrning och kontroll i staten – Förslag till ett gemensamt ramverk (Ds 2006:15)", remissvar 2006-10-02, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.
- KI (2004). "Internrevision i staten – förslag till en förstärkt internrevision (SOU 2003:93)", remissvar 2004-02-20, Finansdepartementet, dnr Fi2003/5733.
- KMH (2019). *Riktlinjer för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid KMH*, fastställda av rektor 2019-11-20, dnr 19/668. Kungl. Musikhögskolan.
- KTH (2024). *Riktlinje om utbildningens organisation*, fastställd av rektor, dnr V-2023-0823. Kungl. Tekniska högskolan.

- 
- KTH (2021). "Kungliga tekniska högskolans svar på remissen Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden (Ds 2021:32)", remissvar 2021-12-14, Utrikesdepartementet, dnr UD2021/15100.
- KTH (2021). *Handlingsplan för de universitetsövergripande hållbarhetsmålen 2021–2025*, fastställd av rektor 2021-02-02, dnr V-2021-0088 1.2. Kungl. Tekniska högskolan.
- LiU (2023). *Handlingsplan för Lika Villkor och Jämställdhet 2023*, fastställd av rektor 2023-03-13, dnr LIU-2023-01038. Linköpings universitet.
- LiU (2020). *Riktlinjer för inrättande, inställande och avvecklande av huvudområden, utbildningsprogram och fristående kurser*, fastställda av rektor 2020-04-06, dnr LiU-2020-01312. Linköpings universitet.
- LiU (2006). "Intern styrning och kontroll – förslag till ett gemensamt ramverk (Ds 2006:15)", remissvar 2006-09-29, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.
- LU (2024). *Rektors rådgivande grupper*, <https://www.lu.se/om-universitetet/ledning-och-organisation/rektors-radgivande-grupper/> [2024-09-18]. Lunds universitet.
- LU (2023). *Arbetsordning för Lunds universitet*, fastställd av universitetsstyrelsen 2023-06-16, dnr STYR 2023/1118. Lunds universitet.
- LU (2021). *Handläggningsordning för inrättande och avveckling av utbildning vid Lunds Universitet*, fastställd av Utbildningsnämnden 2021-08-20, dnr STYR 2018/1724. Lunds universitet.
- LU (2012). *Policy och föreskrifter för studentinflytande vid Lunds universitet*, fastställd av rektor 2012-09-13, dnr LS 2011/762. Lunds universitet.
- LU (2006). "Remiss: Intern styrning och kontroll i staten. Förslag till ett gemensamt ramverk Ds 2006:15", remissvar 2006-09-29, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.
- LTU (2020). *Hållbarhetspolicy*, fastställd av rektor 2020-09-14, dnr LTU-2930-2020. Luleå tekniska universitet.
- LTU (2006). "Intern styrning och kontroll i staten – Förslag till gemensamt ramverk (Ds 2006:15)", remissvar 2006-09-27, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.
- MaH (2014). "Yttrande över betänkandet Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41)", remissvar 2014-09-30, Arbetsmarknadsdepartementet, dnr A2014/2355/DISK.

- MDU (2022). *Plan för jämställdhetsintegrering vid Mälardalens universitet 2023–2025*, fastställd av rektor, dnr 2022/1568. Mälardalens universitet.
- MiU (2024). *Handläggningsordning för inrättande, nedläggning, vilande och återupptagning av utbildningsprogram på grund- och avancerad nivå*, fastställd av rektor 2024-02-27, dnr 2024/541. Mittuniversitetet.
- MiU (2020). *Handlingsplan för internationalisering*, fastställd av rektor 2020-11-17, dnr MIUN 2020/2363. Mittuniversitetet.
- NV (2020). ”En översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter: Redovisning av ett regeringsuppdrag”, skrivelse till regeringen 2020-10-23, ärendenr NV0214220. Naturvårdsverket.
- OrU (2023a). *Kursplaner för kurser på grundnivå och avancerad nivå*, fastställd av prorektor 2023-03-07, dnr ORU 2023/01345. Örebro universitet.
- OrU (2023b). *Strategi och handlingsplan för hållbar utveckling vid Örebro universitet 2023–2025*, fastställd av rektor 2023-04-25, dnr ORU 2023/01301. Örebro universitet.
- OrU (2022). *Inriktning och handlingsplan för arbetet med jämställdhetsintegrering och lika villkor på Örebro universitet för 2023–2025*, fastställd av rektor 2022-08-24, dnr ORU 2022/05359. Örebro universitet.
- OrU (2020). *Handlingsplan för internationalisering 2021–2024*, fastställd 2020-11-10, dnr ORU 2020/02521. Örebro universitet.
- Proposition 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.
- SFS 1992:1434, *Högskolelag*, ikraftträdande 1 juli 1993.
- SFS 1993:100, *Högskoleförordning*, ikraftträdande 1 juli 1993.
- SFS 2010:1064, *Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)*, ikraftträdande 1 januari 2011.
- SH (2023). *Riktlinjer för ansökan om inrättande av huvudområde för generell examen samt för utbildningsprogram på grundnivå och avancerad nivå*, fastställda av Fakultetsnämnden 2023-05-31, dnr 1289-1.1.2-2023. Södertörns högskola.
- SH (2022). *Hållbarhetspolicy för Södertörns högskola, fastställd av högskolestyrelsen 2022-12-16*, dnr 2125-1.1.2-2022. Södertörns högskola.
- SH (2020). *Handlingsplan för internationalisering 2021–2024*, dnr 4468-1.1.1-2020. Södertörns högskola.

- 
- SLU (2021). *Strategi för SLU:s arbete med breddad rekrytering och breddat deltagande 2021–2025*, fastställd av rektor 2021-04-20, dnr SLU.ua.2021.1.1.1-1465. Sveriges lantbruksuniversitet.
- SOU 2021:25. *Struktur för ökad motståndskraft*, slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar. Stockholm: Elanders.
- SOU 2017:39. *Ny dataskyddslag: Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, betänkande av Dataskyddsutredningen. Stockholm: Elanders.
- SOU 2015:25. *En ny säkerhetsskyddslag*, betänkande av Utredningen om säkerhetsskyddslagen. Stockholm: Elanders.
- SOU 2014:41. *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering. Stockholm: Elanders.
- SOU 2003:93. *Internrevision i staten: Förslag till en förstärkt internrevision*, betänkande av Internrevisionsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SU (2024). *Innovationsplan*, fastställd av rektor 2024-03-14, dnr SU FV-0762-24. Stockholms universitet.
- SU (2024b). *Rektorsråden och deras olika ansvarsområden*, <https://www.su.se/om-universitetet/organisation/universitetets-ledning/rektorsraden-och-deras-olika-ansvarsomraden-1.518267/> [2024-09-18]. Stockholms universitet.
- SU (2023a). *Arbetsordning vid Stockholms universitet*, fastställd av universitetsstyrelsen 2023-12-01, dnr SU FV-3791-23. Stockholms universitet.
- SU (2023b). *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering 2023–2025*, fastställd av rektor 2023-02-09, dnr SU FV-3040-22. Stockholms universitet.
- SU (2023c). *Regler och handläggningsordning för etablering och avveckling av utbildning*, fastställda av rektor 2023-12-07, dnr SU FV-4406-23. Stockholms universitet.
- SU (2018). ”Yttrande över promemoria Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (Ds 2017:60)”, remissvar 2018-02-26, Finansdepartementet, dnr Fi2016/04244.
- SU (2006). ”Yttrande över förslag till ett gemensamt ramverk för intern styrning och kontroll i staten (Ds 2006:15)”, remissvar 2006-09-29, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.

- Sveriges statskalender (1992 ff). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- UmU (2024). *Handlingsplan – klimat och hållbarhet 2024–2026*, fastställd av rektor 2024-03-15, dnr FS 1.1-1068-23. Umeå universitet.
- UmU (2022a). *Inriktning för jämställdhetsintegrering 2022–2025*, fastställd av rektor 2022-08-26, dnr FS 1.1-1464-22. Umeå universitet.
- UmU (2022b). *Policy för internationalisering*, fastställd av rektor 2022-03-04, dnr FS 1.1-212-22. Umeå universitet.
- UmU (2014). ”Yttrande gällande betänkandet; SOU 2014:41 Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (A2014-2355-DISK)”, remissvar 2014-09-26, Arbetsmarknadsdepartementet, dnr A2014/2355/DISK.
- UmU (2006). ”Remissvar – Intern styrning och kontroll i staten, Ds 2006:15”, remissvar 2006-09-26, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.
- UU (2024). *Rektorsråd*,
<https://www.uu.se/om-uu/organisation-och-styrning/rektorsrad/>
[2024-09-18]. Uppsala universitet.
- UU (2023). *Arbetsordning för Uppsala universitet*, fastställd av konsistoriet 2023-06-20, dnr UFV 2017/95. Uppsala universitet.
- UU (2022). *Riktlinjer för studentinflytande vid Uppsala universitet*, fastställda av rektor 2022-05-17, dnr UFV 2019/1792. Uppsala universitet.
- UU (2021). *Riktlinjer för inrättande, uppföljning och utveckling av utbildningsprogram, huvudområden och biområden*, fastställda av rektor 2021-04-27, dnr UFV 2019/2302. Uppsala universitet.
- UU (2014). ”Remissvar Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering (SOU 2014:41)”, remissvar 2014-09-23, Arbetsmarknadsdepartementet, dnr A2014/2355/DISK.
- UU (2006). ”Intern styrning och kontroll i staten – yttrande över Ds 2006:15”, remissvar 2006-09-26, Finansdepartementet, dnr Fi2006/3285.

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 (2024). "Regeringsformen och de statliga lärosätena – akademisk frihet med svaga skyddsräcken", temanummer om regeringsformen 50 år, *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 126, nr 3.
- Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). "Om akademisk frihet", SULF:s skriftserie, XLIII. Stockholm: Sveriges universitetslärarförbund.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*, rapport till expertgruppen för analys. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Sundström, Göran (2020). "Förvaltningspolitikens organisering" i Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – en forskningsantologi*. Stockholm: Statskontoret.
- 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).
- Alvehus, Johan & Kastberg Weichselberger, Gustaf (2024). *Administration i offentlig sektor: Om expansion, elevering och mittokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Boberg, Johan (2022). "Lärosätenas interna organisation – Kollegialitet, demokrati och linjestyrning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 124, nr 1, s. 19–67.
- Brunsson, Nils (2011). "Politisering och företagisering: institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld" i Lind, Rolf & Ivarsson Westerberg, Anders (red.), *Ledning av företag och förvaltningar: former, förutsättningar, förändring*. Stockholm: SNS.
- Castillo, Daniel & Ivarsson Westerberg, Anders (2019). *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker?: Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Ehn, Peter & Sundström, Göran (2020). "Förvaltningspolitik i förändring" i Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Ekberg, Tim (2024). *Den akademiska friheten: Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas*, rapport till expertgruppen för analys. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

- Elf, Johan (2024). "Administrationen äter upp forskningen", *Curie*, 24 februari 2024.
- 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.
- EUA (2023). *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023*. Bryssel: European University Association.
- Forssell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- 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.
- Ivarsson Westerberg, Anders, Andersson, Agneta, Anskär, Eva, Castillo, Daniel, Falk, Magnus & Forssell, Anders (2021). *Papper, pengar & patienter: Primärvården i administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- 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.
- Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo (2017). "Measuring Academic Freedom in Europe: A Criterion Referenced Approach", *Policy Reviews in Higher Education*, årg. 1, nr 2, s. 209–239.
- Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
- Kärnä, Anders (2022). "Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning?", SNS Analys 87. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Norén, Ronny (2022). "New public management har försämrat arbetsvardagen", *Universitetsläraren*, 7 november 2022.
- Sandén, Johan (2024). *Det vore bättre om någon annan gjorde det här: Längtan*

efter administratörer, inte administration, på högre lärosäten. Förvaltningssakademin, Södertörns högskola.

Sarkadi, Anna (2023). "Våga vägra administration", *Curie*, 4 maj 2023.

SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*, slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté. Stockholm: Elanders.

Statsrådsberedningen (2021). *Svara på remiss: Om remisser av betänkanden och andra förslag från Regeringskansliet*, PM 2021:1.

Statsrådsberedningen.

Unesco (1997). *The UNESCO recommendation concerning the status of higher education teaching personnel*. Paris: UNESCO.

UKÄ (2024). *Akademisk frihet i Sverige: Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet*, rapport 2024:15. Universitetskanslersämbetet.

Universitetens Magna Charta (1988 [2020]), Bologna, <https://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum> [2024-09-18].

Interviewer

Interviewperson 1

Planeringschef, högskola, 2024-06-24 (via Zoom)

Interviewperson 2

Högskoledirektör, högskola, 2024-06-28 (via Zoom)

Interviewperson 3

Högskoledirektör, högskola, 2024-08-21 (via Zoom)

Shirin Ahlbäck Öberg, professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Hennes forskningsinriktning är förvaltningspolitik. Ofta anlitas som expert och var ledamot i den svenska Coronakommissionen.

Johan Boberg, disputerad i teoretisk filosofi och verksam som lektor i utbildningssociologi och forskningskoordinator vid Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet.

Författarna ansvarar själva helt och hållet för innehållet i denna rapport.

I denna rapport kartlägger vi hur den ökande administration som riksdag, regering och andra statliga myndigheter genererat under de senaste tre decennierna påverkar hur det administrativa arbetet organiseras internt på lärosätena.

Inledningsvis visar vi hur de politiska målsättningar som anges i högskolelagens första kapitel får en rad återverkningar inom lärosätena. De skrivs in i centrala riktlinjer, handlingsplaner och policyer; det inrättas enheter inom förvaltningen och strategiska råd för dem; de återspeglas i ledningsfunktioner och i en lång rad expertfunktioner som inrättats för att driva arbetet med samverkan, hållbarhet, internationalisering osv. Det är just på den centrala nivån i lärosätena som de både får störst avtryck och genererar mest arbete.

Vi visar vidare hur den generella lagstiftningen får stora effekter på såväl central som lokal nivå inom lärosätena. På lokal nivå är det arbetsrätt, arbetsmiljö och offentlig upphandling som lyfts fram som betungande, och på central nivå uppfattas i princip samtliga områden som betungande. Företrädarna för båda nivåerna menar att den generella lagstiftningen är illa anpassad till den verksamhet som bedrivs vid lärosätena, och att det administrativa arbete som krävs riskerar att tränga undan kärnuppdraget.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund