



Ökad kontroll och ökad byråkratisering

Shirin Ahlback Öberg & Johan Boberg

Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO)

www.uu.se/hero

shirin.ahlback@statsvet.uu.se
johan.boberg@edu.uu.se

HERO

CENTRUM FÖR HÖGRE UTBILDNING
OCH FORSKNING SOM STUDIEOBJEKT





Delrapport 1: En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor



Angreppssätt

Vi har valt att fokusera på:

- Högskolelagstiftning (HL, HF, etikprövning, god forskningssed, enskilda utbildningsanordnare).
- Regleringsbrev och regeringsuppdrag.
- Generell lagstiftning som träffar lärosätena.

Vi har bedömt att dessa är de viktigaste områdena i det svenska fallet och fokuserar främst på statliga lärosäten, men jämför ibland med enskilda.



Högskolelagstiftning: två trender

Staplande av politiska målsättningar:

- 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 §)

Utveckling:

- Nya mål införs kontinuerligt i HL, 1 kap.
- Skärpningar: handlingsplaner, systematiska processer, återrapporering.
- Inga resurser tillförs.



Högskolelagstiftning: två trender

Den akademiska verksamheten

- Styrelse och rektor
- Intern organisation
- Lärartjänster
- Etikprövning och god forskningssed

Utveckling:

- Utsuddande av lärosätenas särart.
- Starkare grepp om lärosätenas ledning.
- Juridifiering.



Generell lagstiftning som träffar lärosätena

- Systematiskt arbetsmiljöarbete
- Likavillkorsarbete, aktiva åtgärder
- Systematiskt miljöledningsarbete
- Internrevision
- Intern styrning och kontroll
- Produkter med dubbla användningsområden
- Risk- och sårbarhetsanalyser
- Systematiskt informationssäkerhetsarbete
- Systematiskt dataskyddsarbete
- Systematiska säkerhetsskyddsanalyser
- Tillgänglighet till digital offentlig service
- Arkivbildning och arkivvård
- Officiell statistik

- Vid sidan av adderandet av politiska mål i högskoleförfattningarna är det utvecklingen av den generella lagstiftningen kopplad till olika politiska målsättningar som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda.
- Även om en del av denna generella reglering i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början, så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år.



- Under 2023 genomförde AV inspektion av 115 arbetsställen vid landets lärosäten, institutioner och liknande, och inspekterade deras arbetsmiljöarbete. Det resulterade i att **70 procent av arbetsställena fick så kallade inspektionsmeddelanden.**

- **Exempel på uttalande:**

”Ni har på olika sätt undersökt den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för att identifiera faktorer som kan leda till kränkande särbehandling, men ni saknar en tydlig skriftlig riskbedömning med åtgärder och handlingsplan.”



Ytterligare slutsatser

- Vi menar att det är anmärkningsvärt att fler och fler byråkratidrivande regelverk införs utan att man vid något tillfälle diskuterar hur detta – enskilt och sammantaget – kommer att påverka lärosätenas möjligheter att bedriva kärnverksamheten.
- Den frihet som frihets- och autonomireformerna inneburit är endast en frihet från viss form av lagstiftning, inte frihet från politisk styrning.





Delrapport 2: Interna effekter på lärosätena



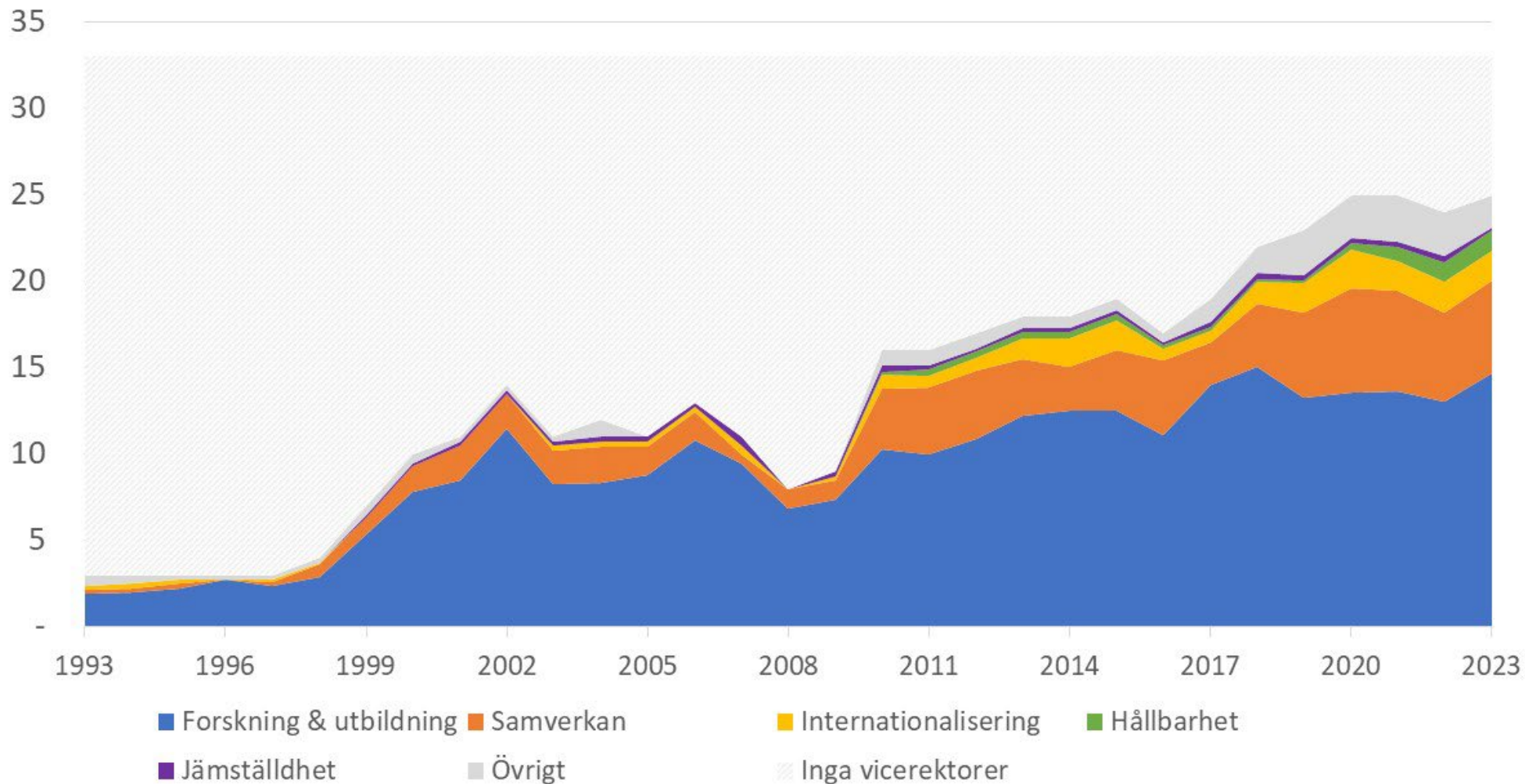
Politiska målsättningar i högskolelagen (2 kap.)

Tar sig uttryck i:

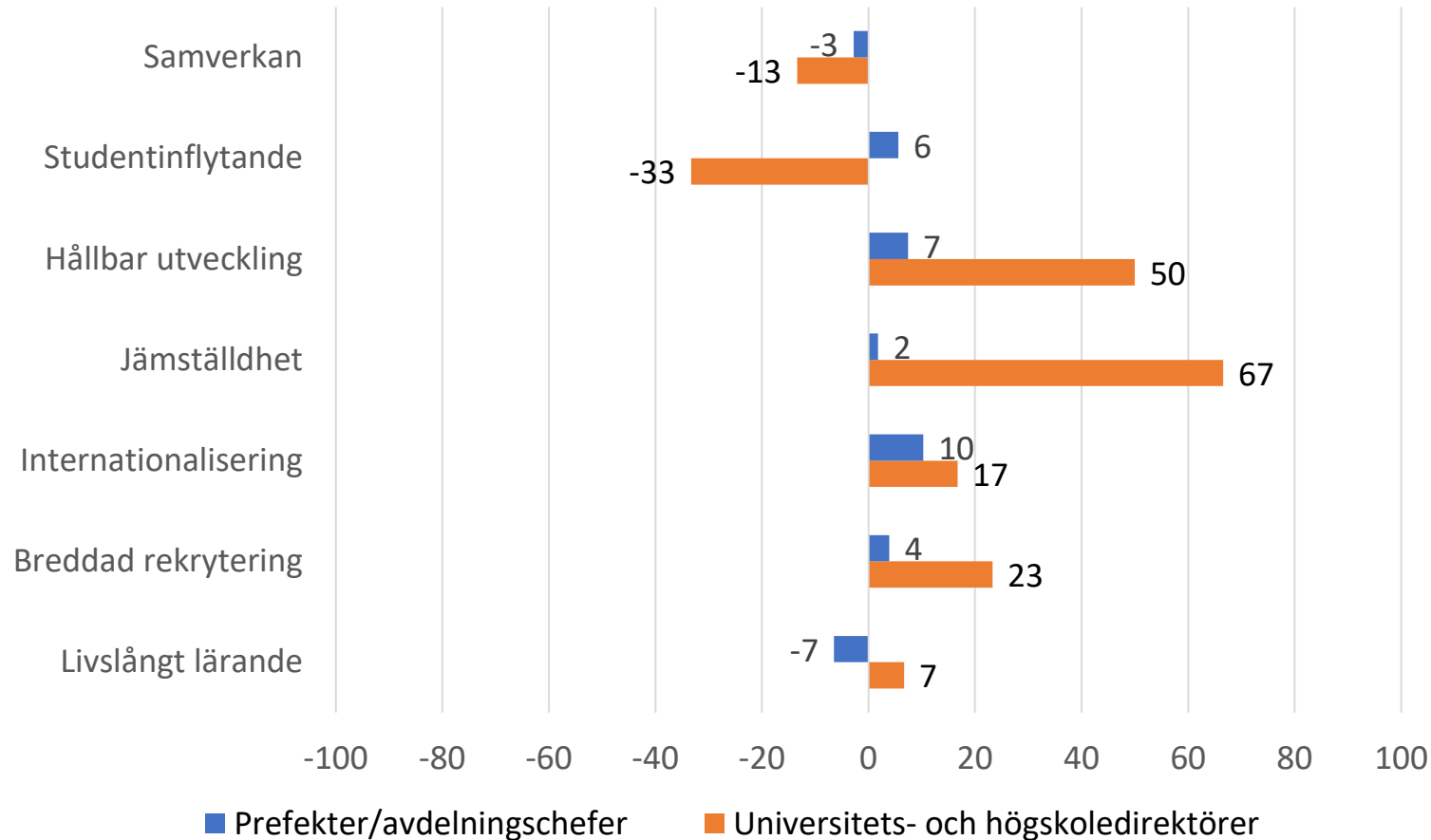
- Riktlinjer för kurser och program.
- Enheter inom den centrala förvaltningen.
- Rådgivande organ på central nivå.
- Expertfunktioner.
- Vicerektorer.




Utvecklingen av vicerektorer, 1993–2023



Hur administrativt betungande är de politiska målsättningarna i högskolelagen för verksamheten?





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.

Direktör

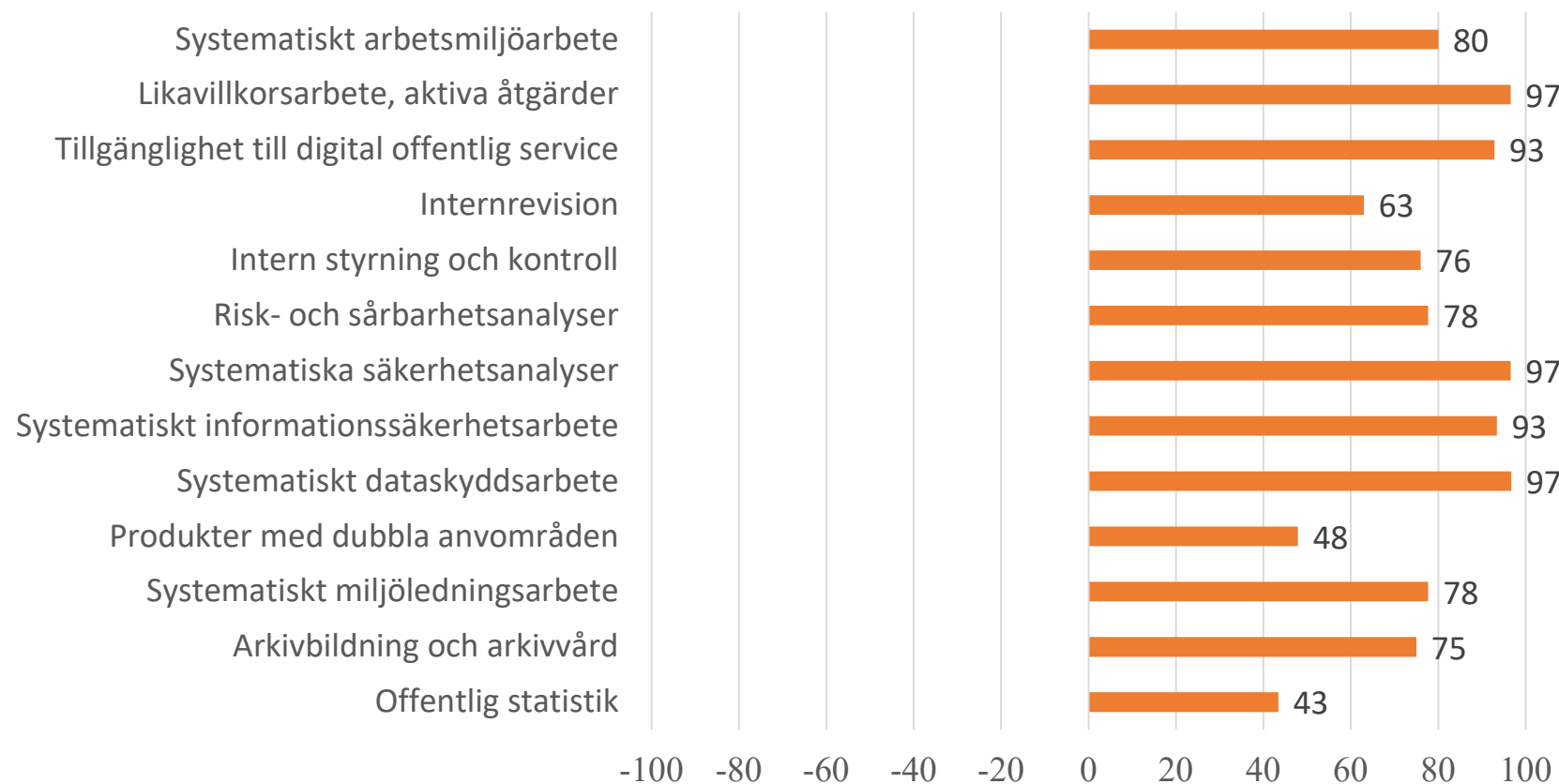




Generell lagstiftning som träffar lärosätena (3 kap.)



Direktörernas uppfattning om hur administrativt betungande den generella lagstiftningen är för den centrala administrationen





Regleringsbrev och remisser (4 kap.)

- Lärosätena protesterar i liten utsträckning mot nya uppgifter i remissrundor! Undantag: ISK:en och internrevisionen.



Mekanismer bakom intern byråkratisering (5 kap.)



- 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 centralt inrätta särskilda funktioner eller enheter 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 m.m. som hela lärosätet 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 undervisning – blir målträngseln akut, de enskilda funktionerna har inte överblick över den sammanlagda administrativa belastningen.
- 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.



Våra slutsatser i korthet

- Utmanad akademisk frihet: En ny och mer verksamhetsanpassad verksamhetsform för lärosätena ett första viktigt steg.
- Universitets- och högskoleledningar bör i större utsträckning ta ett ansvar för att **påtala den målträngsel** som nuvarande styrning innebär från statsmakternas sida, 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.





Tack!



UPPSALA
UNIVERSITET