

Ökad kontroll och ökad byrå- kratisering

*Hur kan onödig
administration vid universitet
och högskolor minska?*

Ingeborg Amnéus och Ulrika Bjare
September 2025

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Ökad kontroll och ökad byråkratisering

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

ISBN: 978-91-989285-9-4

Omslag/original: Premediabatteriet

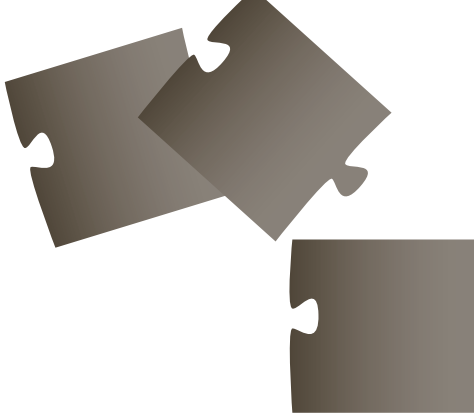
Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2025

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	9
1. Om rapporten	13
2. Inledning	15
2.1 Administrationens roll i statsförvaltningen	15
2.2 Byråkrati och administration definierat	16
2.3 Administrativt stöd på central och lokal nivå	19
2.4 Regeringens uppdrag till Statskontoret och UKÄ	21
3. Lärosätenas särart	25
3.1 Universitetens och högskolornas särart	
– historisk grund, kärnuppdraget och kollegialitet	26
3.2 Internationell kontext	
– samarbete, konkurrens och vetenskapliga lojaliteter	32
3.3 Organisatorisk omvandling i spänningsfältet mellan olika styrideal	35
3.4 Finansiering och resurstilldelning	38
4. Lärosätenas arbete för att minska onödig administration	43
4.1 Kultur och normer	44
4.2 Processer och rutiner	48
4.3 Organisatoriska lösningar	47
4.4 Digitalisering och automatisering	52
5. Exempel från fem lärosäten	51
5.1 Umeå universitet: Helhetsgrepp på administrativ förenkling	51
5.2 Södertörns högskola: Arbete med kulturella aspekter	53
5.3 Lunds universitet: Utveckla användarperspektivet	55
5.4 Kungl. Musikhögskolan: Samarbete om personalfunktioner	56
5.5 Stockholms universitet: Använda befintliga data i interna kvalitetssystem	58
6. Reflektioner och rekommendationer	61
6.1 Universitetens och högskolornas särart	
– mellan myndighet och akademisk frihet	61
6.2 Vad kan lärosätena göra för att minska onödig administration?	64
6.3 Vad bör regeringen och myndigheter göra?	68
6.4 Ökad tillit mellan lärosäten och statsmakt?	71
Referenser	77

Förord





Förord

Under en längre tid har högskolesektorn på olika sätt vittnat om upplevelsen av ökad politisk kontroll och styrning. Detta märks inte minst genom det växande antalet återrapporteringar och utvärderingar som successivt blivit alltmer omfångsrika och komplexa. Utöver det lärosätesspecifika regelverket, där politiska målsättningar fått större utrymme, har allt fler lagar tillkommit som påverkar lärosäten i egenskap av statliga myndigheter. Detta beskrivs bland annat av Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg i de två rapporter som under 2024 gjordes på uppdrag av SUHF:s expertgrupp för analys.

Den här rapporten fortsätter att granska den ökande statliga kontrollen och byråkratiseringens effekter men riktar större fokus mot vad lärosätena själva kan göra. För samtidigt som det externa trycket ökar, finns en risk att högt ställda interna ambitioner ytterligare bidrar till en växande administrativ belastning.

Universitet och högskolor är komplexa organisationer och de flesta är förvaltningsmyndigheter direkt underställda regeringen. I sitt uppdrag, form och funktion skiljer sig dock lärosätena markant åt från både andra myndigheter och organisationer i allmänhet. Det är därför avgörande att såväl regeringen, andra myndigheter som lärosätena själva förmår utforma styrning som tar hänsyn till lärosätenas unika samhällsuppdrag – att bedriva forskning och utbildning med hög kvalitet, långsiktighet och självständighet.

Hans Adolfsson

Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Rapporten är en del av

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.

Expertgruppen för analys har under 2023 och 2024 inom ramen för fyra projekt tagit fram åtta rapporter. Expertgruppen fortsätter sitt arbete med tre projekt under 2025. Huvudinriktningen är den samma som tidigare, men de olika projekten kommer att belysa delvis nya områden och utmaningar.

- Det första projektet fokuserar på akademisk frihet och lärosätenas autonomi. Projektet ska i en första rapport föreslå hur en nationell och sammanhållen kodex kan utformas som beskriver lärosätenas grundläggande uppgift, identitet och roll. Utifrån denna kodex ska en ny och anpassad organisationsform beskrivas och vad en sådan organisationsform kan betyda för lärosäten och staten.
- Det andra projektet utgörs av föreliggande rapport, som granskar den ökande statliga kontrollen och byråkratiseringens effekter, med fokus på hur lärosätena själva handskas med de byråkratiska uppdragen. Rapporten lyfter fram goda exempel hur dessa pålagor kan hanteras på ett effektivt sätt och på en rimlig nivå.
- Det tredje projektet, som består av tre olika delar, fokuserar på hur samarbeten mellan lärosätena kan utvecklas och bli fler. Två av delprojekten ska titta på var sin utbildningsinriktning – ämneslärarutbildningen och professionsutbildningar inom hälso- och sjukvården. Därutöver ska ett tredje delprojekt ta ett samlat grepp om vad som krävs för att samarbetet inom alla olika typer av utbildningar ska kunna bli bättre.

ett större sammanhang

Författarna vill rikta ett tack till ledamöterna i Expertgruppen för analys för diskussioner, stöd och vägledning samt till utredare i övriga projekt inom expertgruppen för kommentarer och medskick under arbetets gång: Tim Ekberg, Lunds universitet, Astrid Söderbergh Widding, Stockholms universitet, Kerstin Tham, Malmö universitet, Anna Humble, Karolinska institutet, Cathrine Norberg, Umeå universitet, Ola Holmström, Malmö universitet, Pam Fredman, Göteborgs universitet, Jacob Färnert, Stockholms universitet samt till Lars Alberius och Christopher Sönnnerbrandt vid SUHF:s kansli.

Tack till Lena Ousbäck, Stockholms universitet och Kerstin Sahlin, Uppsala universitet samt till Ann Fust för värdefulla synpunkter på utkastet till rapport.

Ett särskilt tack riktas till Marie Johansson, Umeå universitet, Hans Andersson, Södertörns högskola, Kersti Hedqvist, Kungl. Musikhögskolan samt Karin Ekborg-Persson, Cecilia Billgren och Caroline Runéus, Lunds universitet, som avsatt tid för samtal och generöst bidragit med erfarenheter och material.

Ett tidigt utkast av rapporten diskuterades under ett seminarium vid Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet.

Författarna ansvarar själva helt och hållet för analyser, slutsatser och förslag i denna rapport.

Samman- fattning



Sammanfattning

Föreliggande rapport bygger vidare på det arbete som Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg presenterade i två SUHF-rapporter under 2024. Deras arbete belyser hur universitet och högskolor påverkas av ett växande administrativt tryck. Detta tryck härleds från kraven i reglering av högre utbildning och forskning och generell lagstiftning, men uppstår också genom lärosätesinterna ambitioner.

Administration i sig är nödvändig för att skapa ordning, rättssäkerhet och kontinuitet. Men när administrationen blir för omfattande, komplex eller duplicerad på flera nivåer, riskerar den att tränga undan kärnverksamheten. Onödig administration kan uppstå genom överambitiösa tolkningar av regelverk, bristande samordning, låg intern tillit och en kultur där rädslan att göra fel leder till överdokumentation och kontroll.



Onödig administration kan uppstå genom överambitiösa tolkningar av regelverk, bristande samordning, låg intern tillit och en kultur där rädslan att göra fel leder till överdokumentation och kontroll.

Universitet och högskolor utgör en särskild typ av organisationer med ett unikt samhällsuppdrag: att bedriva forskning och utbildning med hög kvalitet, långsiktighet och självständighet. Lärosätenas särart ställer specifika krav på hur administration och styrning bör utformas.

Särarten kan förstås utifrån flera dimensioner – de historiska rötterna, det kunskapsbaserade kärnuppdraget, kollegiala styrmodeller, studentinflytande och en stark internationell förankring. Lärosätena verkar i ett spänningsfält mellan akademisk frihet och statlig myndighetsstyrning. Inom detta fält ställs krav på effektivitet, transparens och mätbarhet ofta mot behovet av kritisk reflektion, professionellt omdöme och långsiktig kunskapsutveckling. Denna balansgång är central för att förstå sektorns administrativa och styrningsmässiga utmaningar. Finansieringsmodellen är ytterligare en särskiljande faktor. Den bygger på en unik kombination av direkta statliga anslag och extern finansiering, vilket påverkar lärosätenas handlingsfrihet och styr forskningsprioriteringar.

Lärosätena har tagit olika initiativ för att minska den administrativa bördan. Initiativen kan sammanfattas i fyra huvudsakliga områden: kultur och normer, processer och rutiner, organisatoriska lösningar samt digitalisering och automatisering. En viktig insikt är att en överdrivet försiktig och/eller ambitiös organisationskultur kan leda till överarbete och onödigt komplexa processer. Flera lärosäten arbetar därför med att stärka förståelsen mellan verksamhetsstöd och kärnverksamhet, bland annat genom intern kommunikation och användarfokuserade metoder. På processnivå handlar det om att samordna rapportering, förenkla rutiner och minska dubbelarbete. Organisatoriskt har vissa lärosäten centraliserat funktioner eller infört tjänstepooler för att effektivisera stödet. Digitalisering används för att ersätta tidskrävande manuell hantering.

Lärosätenas ledningar har ett särskilt ansvar att kalibrera ambitionsnivåer och skapa en kultur som utgår från kärnverksamhetens behov med respekt för verksamhetsstödet uppdrag. De interna ambitionsnivåerna i styrning och administration bör utgå från ett helhetsperspektiv och lärosätenas särart som organisation. SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor bör sammanställa en katalog med goda exempel på hur arbetet med administrativ förenkling kan se ut, i syfte att inspirera andra lärosäten. Lärosätena bör arbeta gemensamt för att påverka orimliga externa krav.

För att minska lärosätenas administrativa belastning bör regeringen minska detaljstyrningen och tillse att tillsynsmyndigheterna förhåller sig till administrativ belastning kontra tillsynens nytta. Regeringen bör också undersöka möjligheten att förenkla hanteringen av indirekta kostnader. UKÄ bör uppmärksamma regeringen på när uppdrag leder till alltför stor belastning på lärosätena.

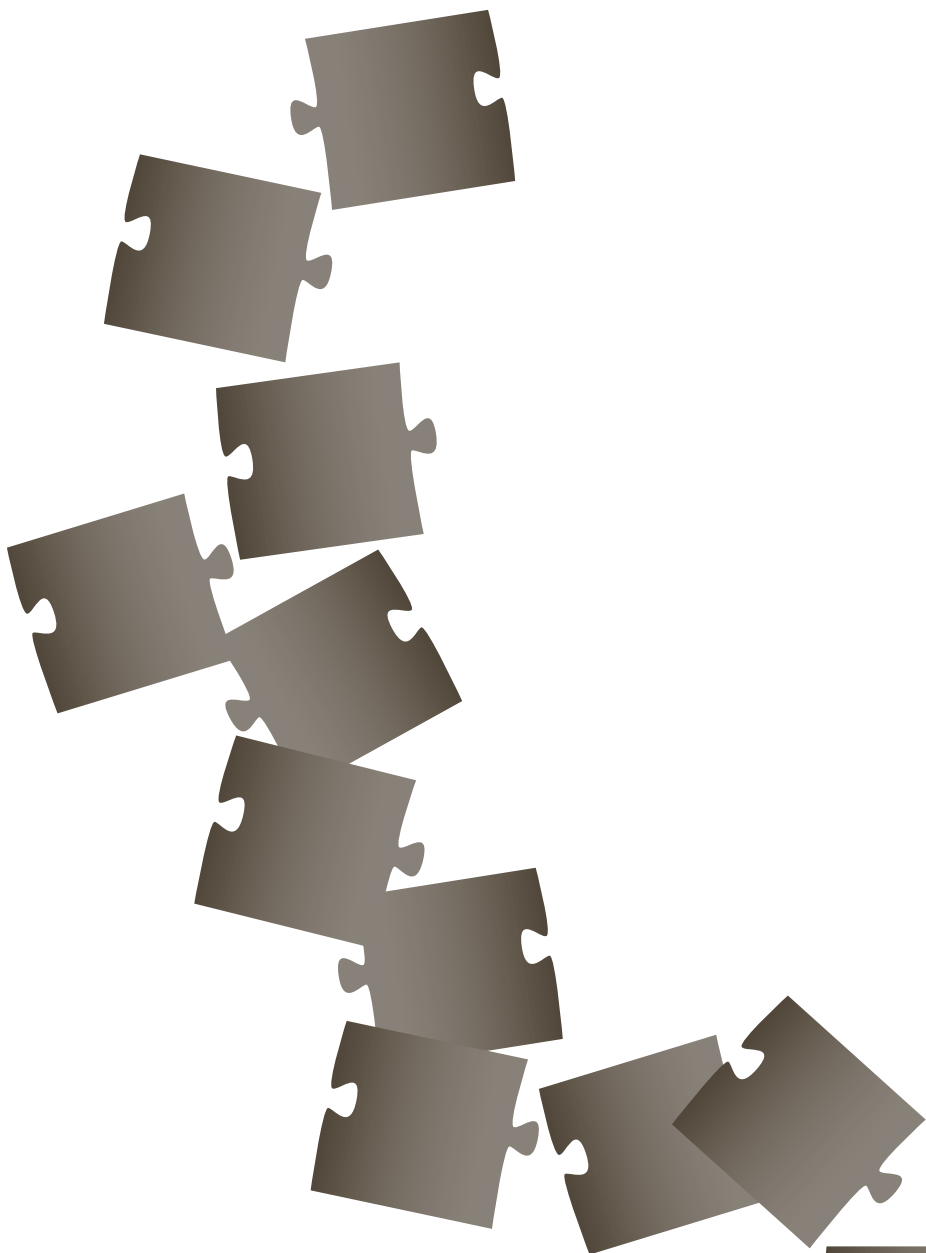
För att bygga tillitsfulla relationer, och därigenom minska behovet av kontroll och detaljerad styrning, behöver dialogen mellan regeringen

och lärosätena utvecklas. Bland annat bör antalet tillfällen till dialog mellan Utbildningsdepartementet och enskilda lärosätesledningar öka. Därtill bör

” **För att minska lärosätenas administrativa belastning bör regeringen minska detaljstyrningen och tillse att tillsynsmyndigheterna förhåller sig till administrativ belastning kontra tillsynens nytta. Regeringen bör också undersöka möjligheten att förenkla hanteringen av indirekta kostnader.**

mängden återrapporteringar och uppdrag till lärosäten minska, både direkt från regeringen och via myndigheter och forskningsfinansiärer.

Tillit till lärosätenas förmåga att prioritera forskning av hög kvalitet inom relevanta områden bör stärkas. Ett viktigt steg är att skapa bättre balans mellan externa forskningsmedel och direkta anslag för forskning och forskarutbildning.



1



1. Om rapporten

Under 2024 publicerades inom ramen för SUHF:s expertgrupp för analys två rapporter författade av professor Shirin Ahlbäck Öberg och universitetslektor Johan Boberg.¹ Rapporterna studerade hur styrningen och återrapporteringskraven gentemot lärosätena har utvecklats sedan 1993. De visar hur politiska mål successivt har staplats i högskolelagstiftningen, samtidigt som den generella lagstiftningen har ökat markant. Detta har lett till att allt större resurser och mer tid krävs för att uppfylla de administrativa kraven. Samtidigt visade rapporterna på att lärosätena själva bidrar till att öka det byråkratiska trycket inom lärosätena. Rapporterna har använts i diskussioner runt om i högskolesektorn, där samtalen bland annat har handlat om hur lärosätena internt hanterar de olika krav som ställs.²

Problembilden är alltså väl dokumenterad. Föreliggande rapport tar vid efter dessa analyser och vänder blicken inåt mot lärosätenas eget arbete. Ambitionen är att rapporten ska vara lösningsorienterad. Här beskrivs hur lärosätena handskas med de olika krav som uppkommer med anledning av lagar och uppdrag. Även om fokus för rapporten är lärosätenas eget arbete beskrivs också, i enlighet med uppdraget, vilka konkreta åtgärder som regeringen och externa myndigheter kan vidta för att minska kontrollen och de statliga pålagorna. I uppdraget har också ingått att lämna förslag på hur ökad tillit mellan lärosäten och riksdag/regering kan uppnås.

Rapporten inleds i kapitel 2 med en översiktlig genomgång av innebörden av administration och byråkrati i statsförvaltningen och vid lärosätena. I kapitel 3 beskrivs lärosätenas särart – hur universitet och högskolor, trots att de flesta är förvaltningsmyndigheter under regeringen, skiljer sig från andra organisationer och myndigheter. Denna särart är viktig för att förstå konsekvenser av styrning och kontroll. Kapitel 4 ger en översikt av hur lärosätena arbetar för att minska den administrativa belastningen. I kapitel 5 fördjupas denna beskrivning i konkreta exempel från fem lärosäten. Slutligen sammanfattar kapitel 6 rapportens reflektioner och presenterar rekommendationer riktade både till lärosätena själva och till riksdag, regering samt relevanta myndigheter.

Rapporten har tagits fram av Ingeborg Amnéus (Uppsala universitet) och Ulrika Bjare (Stockholms universitet).

1 Författarna är verksamma vid Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO) vid Uppsala universitet.

2 Enligt uppgift från författarna har de deltagit i ett tjugotal olika lärosätessammanhang där rapporterna har diskuterats.

2



2. Inledning

2.1 Administrationens roll i statsförvaltningen

”Hur:et” i politikens genomförande

I en demokratisk rättsstat sätter politiken målen – ”vad” som ska uppnås – medan administrationen, dvs. statsförvaltningen, i hög grad ansvarar för ”hur” detta sker. Inom statsförvaltningen fungerar administrationen som den strukturella och organisatoriska ryggraden som möjliggör att politiska beslut konkretiseras. Genom administrativa processer, rutiner och myndighetsutövning får politiken praktiskt genomslag i samhället. När man i detta sammanhang talar om ”administrationen” åsyftas inte främst administrativa uppgifter i snäv bemärkelse, såsom dokumenthantering eller intern service. Istället avses statsförvaltningen som helhet – den offentliga administration som bär upp myndigheters arbete och som utgör en central del av det demokratiska statsskicket.

Administrationen är den struktur genom vilken politiska beslut omsätts i praktiken, och därmed representerar den i hög grad *hur* genomförandet av politiken och den offentliga verksamheten går till.³



Administrationen är den struktur genom vilken politiska beslut omsätts i praktiken, och därmed representerar den i hög grad hur genomförandet av politiken och den offentliga verksamheten går till.

Universitet och högskolor i statsförvaltningen

De flesta universitet och högskolor i Sverige är statliga myndigheter och därmed en del av statsförvaltningen. Samtidigt skiljer de sig från andra myndigheter genom sitt kunskapsuppdrag och den akademiska friheten som präglar verksamheten. Detta gör att deras roll i förhållande till politikens genomförande inte

3 Se vidare diskussion i t.ex. Dahlström (2018).

helt följer den klassiska modell där politiken formulerar målen och förvaltningen ansvarar för genomförandet. Till skillnad från många andra myndigheter har universitet och högskolor, inom ramen för den akademiska friheten och behovet av självständighet i att utforma sitt kunskapsuppdrag, haft en högre grad av frihet – eller ett annat förhållningssätt – i relation till genomförandet av statens politik.

Administrativa strukturer inom universitet och högskolor behöver möjliggöra akademisk frihet. Samtidigt måste lärosätena följa statliga regler för ekonomi, anställningar, arbetsmiljö, upphandling etc., och de granskas av t.ex. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Riksrevisionen. Universitet och högskolor verkar alltså i en spänningsyta mellan två logiker: å ena sidan den statliga förvaltnings-

logiken med krav på rättssäkerhet, transparens och effektivitet, och å andra sidan akademins logik som bygger på kollegialitet, kritisk granskning och fri kunskapsutveckling.

Detta innebär att administrationen inom universitet och högskolor inte enbart ska möjliggöra styrning och uppföljning, utan också säkerställa att de akademiska kärnvärdena skyddas. För att lyckas krävs en förvaltningskultur som både förstår det offentliga uppdraget och respekterar den akade-

miska friheten. Lärosätenas ”hur” är därför inte bara en fråga om genomförande, utan handlar också om att skapa villkor för självständig kunskapsproduktion inom ramen för det demokratiska statsskicket.

” **Universitet och högskolor verkar alltså i en spänningsyta mellan två logiker: å ena sidan den statliga förvaltningslogiken med krav på rättssäkerhet, transparens och effektivitet, och å andra sidan akademins logik som bygger på kollegialitet, kritisk granskning och fri kunskapsutveckling.**

2.2 Byråkrati och administration definierat

Byråkrati och administration är begrepp som ofta ges negativa konnotationer trots att de egentligen inte är värdeladdade. Byråkrati är en styrform som vilar på legitim auktoritet. I Max Webers idealmodell är byråkrati en regelstyrd organisation med tydlig hierarkisk struktur, där verksamheten styrs av fastställda regler och föreskrifter. En viktig poäng är att byråkratin är opersonlig och permanent vilket gör att den fungerar oberoende av politiskt styre. På så vis fungerar byråkratin som en organisations institutionella minne. Patrik Hall har

beskrivit att byråkrati, genom dessa egenskaper, med empirisk självklarhet är nödvändig för att stora organisationer ska kunna fungera.⁴

Administration omfattar allt från regelverk, uppföljning, budgethantering och personalstyrning till handläggning och tillsyn. Genom dessa funktioner säkerställs att förvaltningen agerar enhetligt, rättssäkert och effektivt – oavsett vem som för tillfället har den politiska makten. I det ligger också en viktig stabiliserande funktion: medan politiken kan skifta från en mandatperiod till en annan, förblir administrationens struktur och kompetens i stort sett intakt. Det gör att genomförandet av politik sker med viss kontinuitet och professionalitet över tid.

Genom administrativa processer etableras och befästs byråkratiska principer och strukturer. Johan Alvehus och Gustav Kastberg Weichselberger pekar på att administration ger en organisation möjlighet att lära av sina misstag, skapar kapacitet att reflektera över nuläge och omvärld, samt planera för framtiden. På så sätt utgör administrationen ett verktyg för styrning.⁵

Vad avser vi då med administration i denna rapport – i relation till universitet och högskolors omfattande verksamhet? Anders Forsell och Anders Ivarsson Westerberg beskriver hur begreppet, trots dess vardaglighet, ofta har en undflyende och vag karaktär. De landar i följande definition, vilken ofta återkommer i svensk litteratur:

”administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledning, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum.”⁶

Definitionen har fyra centrala delar: 1) informationshantering är kärnan i all administration, 2) informationshanteringen har en adressat – den riktar sig till olika intressenter, 3) syftet med informationen är att upprätthålla ett organiserat system – utan administration uppstår oordning och ineffektivitet, 4) administrationen möjliggör att detta system kan bestå över tid och rum, överallt där det organiserade systemet gör anspråk på att existera.

4 Hall (2025), s. 28.

5 Alvehus & Kastberg (2024), s. 10–11.

6 Forsell & Ivarsson Westerberg (2014), s. 43. Detta är en definition av administration som verksamhet, vilket också är vad vi åsyftar i rapporten. Administration kan även definieras som en kostnad eller som vissa personalkategorier, se Alvehus & Kastberg Weichselberger (2024).

Vi har valt att använda den definition som Anders Forssell och Anders Ivarsson Westerberg formulerar som utgångspunkt i rapporten. Definitionen fångar både den informationsbärande och samordnande funktion som administrationen fyller, samt dess organisatoriska och stabiliserande betydelse över tid och rum. I relation till universitet och högskolor kan definitionen användas för att rama in den del av verksamheten som inte utgör kärnan – det vill säga forskning och utbildning – men som samtidigt skapar förutsättningar för att kärnverksamheten ska kunna bedrivas enligt gällande regelverk och med fokus på kvalitet. Administrationen står därmed inte utanför kärnverksamheten, utan har en nära koppling till dess genomförande och utveckling.

Den nödvändiga administrationen – och den onödiga

I SUHF:s tidigare rapporter om ökad kontroll och ökad byråkratisering visar Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg att de statliga lärosätena i allt större utsträckning har blivit måltavla för generell lagstiftning – lagstiftning vars krav

inte direkt relaterar till utbildning, forskning eller samverkan med det omgivande samhället. Den statliga styrningen är av sådan omfattning och specialisering att lärosätena har sett sig tvingade att hantera den genom att inrätta olika funktioner och organ som ska hantera styrningen specifikt. Ahlbäck Öberg och Boberg beskriver hur detta resulterar i ökad

...de statliga lärosätena i allt större utsträckning har blivit måltavla för generell lagstiftning – lagstiftning vars krav inte direkt relaterar till utbildning, forskning eller samverkan med det omgivande samhället.

byråkratisering, där handlingsplaner, policydokument och liknande produceras och därefter förväntas följas upp inom organisationen. Detta skapar ett administrativt arbete som ofta uppfattas som icke-värdeskapande i relation till lärosätenas kärnuppdrag.⁷

Ahlbäck Öberg och Boberg understryker att ingen organisation – inte heller universitet och högskolor – kan fungera utan administration; den är nödvändig för att hålla ihop organisationen och för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och effektivt sätt. Vad som är nödvändig respektive onödig administration är inte alltid tydligt. Det som vi i rapporten kallar ”onödig ad-

⁷ Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a och 2024b).

ministration” kan avse uppgifter som inte borde göras alls, men oftare handlar det om uppgifternas omfattning, struktur och komplexitet eller att uppgifter i onödan görs på flera organisatoriska nivåer. Också frågan om vem som utför administrationen är relevant – är det ”rätt” person som ägnar sig åt denna? En grundläggande fråga är huruvida en administrativ åtgärd stärker kvaliteten i verksamheten.

Johan Alvehus och Gustaf Kastberg Weichselberger har beskrivit att administration måste förstås som en balansakt, där det finns ett virrvarr av olika värden som bryts mot varandra. Balansakten handlar både om kvantitet (hur mycket administration som är rimligt) och kvalitet (vad verksamheten ska ägna sig åt). Alvehus och Kastberg Weichselberger beskriver hur administration förvisso driver effektivitet men också är ett hinder för densamma då bara det som kan systematiseras, kategoriseras, följas upp och planeras ges ett värde. Administration kan därmed pervertera verksamheten och försämma arbetsmiljön.⁸



...administration förvisso driver effektivitet men också är ett hinder för densamma då bara det som kan systematiseras, kategoriseras, följas upp och planeras ges ett värde.

I litteraturen om utvecklingen av den offentliga verksamheten finns en pågående diskussion kring hur onödig administration och byråkratisering riskerar att tränga ut kärnverksamheten. Hur onödig administration kan påverka universitet och högskolor har bland annat beskrivits av Universitetskanslersämbetet (UKÄ).⁹ Dels kan lärare och forskare tvingas lägga allt mer tid på administrativa uppgifter och därmed få mindre tid till forskning och undervisning. Dels kan lärosätet som organisation i allt högre grad ägna sig åt administration och därför i ökande utsträckning styra ekonomiska och personella resurser dit.

2.3 Administrativt stöd på central och lokal nivå

Såsom påtalades ovan behöver administration förstås i relation till organisationens kärnverksamhet, dvs. det grunduppdrag som bottnar i syftet med verksamheten. Vad som räknas till kärnverksamhet varierar beroende på orga-

⁸ Alvehus & Kastberg Weichselberger (2024), s. 12–13.

⁹ I UKÄ (2024) beskrivs utvärderingars inverkan på den administrativa bördan i högskolesektorn. UKÄ kopplar där den administrativa bördan till kostnaden (och nyttan) av administrationen. UKÄ:s rapport beskrivs översiktligt i avsnitt 2.2. Se även t.ex. Hall (2025), kapitel 7.

nisation; det som i en verksamhet anses vara kärnverksamhet kan vara administration vid en annan.

Vid universitet och högskolor utgör utbildning och forskning självklart kärnverksamhet. Det finns dock ingen exakt gräns mellan kärnverksamhet och administration, inte heller på ett lärosäte. Administration finns även i det som vi klassificerar som kärnverksamhet och utförs av lärare eller forskare. En stor del av administrationen vid universitet och högskolor är också befogad utifrån lärosätenas särart¹⁰, exempelvis registrering av examinationsresultat eller budgetering för forskningsprojekt. Sådan administration är alltså oundgänglig för att lärosätena ska kunna genomföra sitt kärnuppdrag.¹¹

De flesta lärosäten är stora organisationer med många anställda, där även institutionerna i många fall har en betydande storlek. Hur det administrativa stödet är uppbyggt och organiserat varierar mellan olika lärosäten. Det speglar lärosätets organisation och är därmed uppdelat på flera nivåer. Vanligast är att det finns ett centralt verksamhetsstöd som ansvarar för övergripande administrativa funktioner och därutöver finns administrativt stöd på lokal nivå (institutions-/akademiniå) som hanterar verksamhetsnära ekonomi- och personaladministration, utbildnings- och forskningsadministration m.m. Förutom det centrala verksamhetsstödet finns ofta en mellanliggande nivå – fakultet eller motsvarande – som i sin tur har ett administrativt stöd.

En av de centrala utmaningarna i organiseringen av det administrativa stödet är att hitta en balans i fördelningen av arbetsuppgifter: vilka uppgifter bör hanteras centralt och vilka bör ligga närmare den akademiska verksamheten. För den enskilda administratören på lokal nivå kan det dessutom uppstå spänningar mellan

perspektiv, om centrala riktlinjer och verksamhetsnära behov inte är tillräckligt samordnade eller förankrade i varandra.

För den enskilda administratören på lokal nivå kan det dessutom uppstå spänningar mellan perspektiv, om centrala riktlinjer och verksamhetsnära behov inte är tillräckligt samordnade...

10 I kapitel 3 resonerar vi kring vad vi menar med lärosätenas särart.

11 En undersökning från Göteborgs universitet visar att en stor del av den administration som lärare och forskare gör handlar om kontakter med studenter kring praktiska frågor såsom schema, tentor, lokaler och handhavande av utbildningsnära datorsystem. Undersökningen är förvisso tio år gammal, men är troligen fortfarande giltig i detta avseende. Se Abenius (2014).

2.4 Regeringens uppdrag till Statskontoret och UKÄ

På senare tid har regeringen uppmärksammat problemen med ökad kontroll och ökad byråkratisering av universitet och högskolor. I budgetpropositionen för 2024 påpekade regeringen att den administrativa överbyggnaden behöver minska för att ge plats åt lärosätenas kärnuppdrag, och att forskares tid bör frigöras från betungande återrapportering för att fokusera på att bedriva forskning i världsklass. Regeringen påtalade sitt eget ansvar för att minska detaljregleringen men pekade även på att rektorer och universitetsledningar behöver agera för att minska forskares och lärares administrativa börda.¹² I budgetpropositionen för 2025 återkom regeringen till detta tema och påminde om att verksamheten vid universitet och högskolor skiljer sig från andra myndigheter, inte minst mot bakgrund av forskningens frihet och akademisk frihet. Regeringen påtalade vikten av att se över hur detaljreglering genom regelverk och uppdrag kan undvikas för att minska administrativ överbyggnad och ge förutsättningar för lärosätena att fokusera på kärnverksamheten.¹³

Regeringen har följt upp sina ambitioner att minska lärosätenas administrativa uppgifter genom uppdrag till UKÄ och till Statskontoret. Statskontorets uppdrag, som ska återrapporteras till regeringen i september 2025, innebär att analysera konsekvenserna av statliga lärosätens administrativa uppgifter. Uppdraget innefattar de administrativa uppgifter som lärosätena är skyldiga att utföra till följd av generella regelverk och regeringsbeslut för statliga förvaltningsmyndigheter. I analysen ska Statskontoret ta hänsyn till universitets och högskolors särart och kärnverksamhet. Utifrån analysen ska Statskontoret föreslå åtgärder som regeringen kan vidta för att minska den administrativa bördan.

Uppdraget till UKÄ innebar en kartläggning av utvärderingars inverkan på den administrativa bördan på universitet och högskolor. I uppdraget, som



...forskares tid bör frigöras från betungande återrapportering för att fokusera på att bedriva forskning i världsklass. Regeringen påtalade sitt eget ansvar för att minska detaljregleringen men pekade även på att rektorer och universitetsledningar behöver agera för att minska forskares och lärares administrativa börda.

12 Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 16, s. 125.

13 Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 16, s. 133.

skulle genomföras inom ett ramen för ett nätverk¹⁴ av analys- och utvärderingsmyndigheter, ingick att göra en bedömning av vilka delar som har störst betydelse och ge förslag på hur den administrativa bördan kan minska. UKÄ återskapade uppdraget i december 2024.¹⁵

UKÄ:s kartläggning visar att myndigheterna i nätverket, och framför allt UKÄ, belastar lärosätena med uppgifter som skapar administration. Orsakerna till administrativ börda som uppstår vid utvärderingar sammanfattar UKÄ i tre punkter:

- den statliga styrningen av myndigheter,
- tidpunkt och framförhållning i de utvärderingar som belastar lärosätena och
- genomförandet och utformningen av utvärderingar.

UKÄ beskriver att hög detaljeringsgrad, avsaknad av tydlig behovsprövning och brist på samordning ökar lärosätenas administrativa börda. Lärosätena

kan behöva hantera kort framförhållning, korta svarstider och anhopning av uppdrag med ibland överlappande karaktär. Hur myndigheterna väljer att utforma utvärderingar och inhämtande av information har alltså betydelse. Om dessutom syftet med en utvärdering är otydligt försvåras inte bara lärosätenas egen planering utan även möjligheten att använda den insamlade informationen till deras egen verksamhetsutveckling. UKÄ skriver

att samma mekanismer i lärosätenas egna kvalitetssystem kan påverka den interna administrativa bördan.

I rapporten ger UKÄ förslag på hur Regeringskansliet, myndigheterna i nätverket och lärosätena kan agera för att minska administrativ börda på lärosätena. UKÄ föreslår sammanfattande att alla aktörer kan:



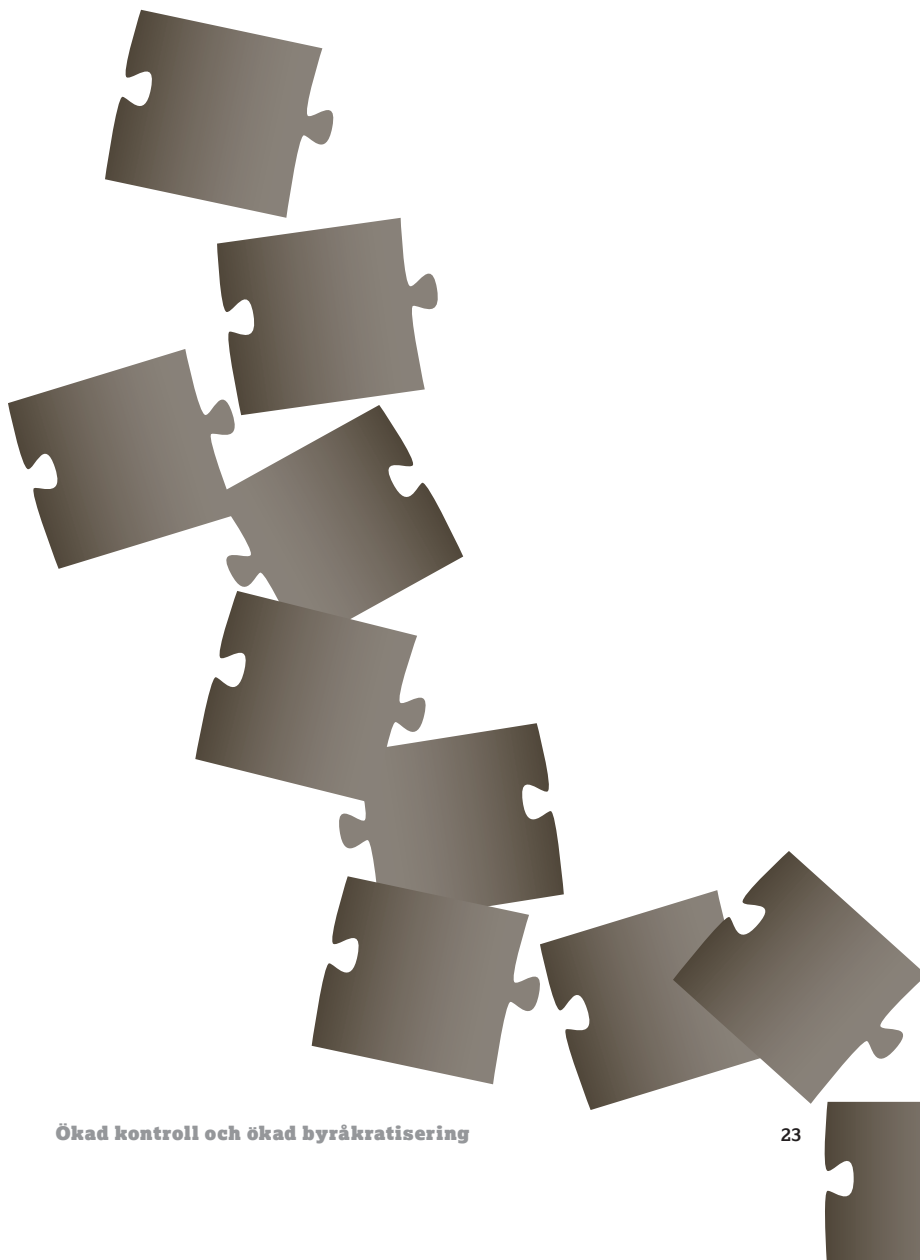
UKÄ beskriver att hög detaljeringsgrad, avsaknad av tydlig behovsprövning och brist på samordning ökar lärosätenas administrativa börda. Lärosätena kan behöva hantera kort framförhållning, korta svarstider och anhopning av uppdrag med ibland överlappande karaktär.

14 Nätverket anges i förordning (2012:810) med instruktion för UKÄ och utgörs förutom av UKÄ av myndigheterna Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Universitets- och högskolorådet (UHR), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet.

15 UKÄ (2024).

- se över ambitionsnivå och sträva efter ändamålsenliga former för utvärderingar,
- tydliggöra intention, syfte och mål genom en intensifierad dialog,
- fokusera på framförhållning och möjliggöra långsiktig planering och
- samordna och använda existerande underlag i högre grad.

I kapitel 6 återkommer vi till UKÄ:s förslag och resonerar kring hur UKÄ:s verksamhet påverkar lärosätenas administrativa belastning.



3



3. Lärosätenas särart

Universitet och högskolor utgör en särskild typ av organisationer med ett unikt uppdrag i samhället – att bedriva forskning och utbildning med hög kvalitet, långsiktighet och självständighet. I Sverige är majoriteten av lärosätena statliga myndigheter, vilket medför att de i stor utsträckning omfattas av samma generella regelverk som andra myndigheter. Tidigare analyser har, som nämnts ovan, visat att den ökade tillämpningen av generella myndighetsregler riskerar att motverka lärosätenas särart och akademiska frihet.¹⁶ Detta väcker frågor

om hur väl regelverken är anpassade till lärosätenas specifika villkor och behov. Mot denna bakgrund är det viktigt att synliggöra vad som särskiljer universitet och högskolor från andra myndigheter och varför dessa skillnader bör vara vägledande i utformningen av styrningen av högskolesektorn. I det följande kapitlet



...viktigt att synliggöra vad som särskiljer universitet och högskolor från andra myndigheter och varför dessa skillnader bör vara vägledande i utformningen av styrningen av högskolesektorn.

belyses, i fyra delar, centrala aspekter av universitetens och högskolornas särart – hur den bör förstås och varför den behöver värnas i utformningen av styrningen av högskolesektorn. En sådan förståelse är grundläggande för att analysera hur regelverk påverkar lärosätenas särskilda förutsättningar och uppdrag.

Kapitlet ska inte betraktas som en genomgång av forskningsläget, vilket behandlas mer utförligt i andra rapporter och studier. I stället bygger kapitlet på ett samlat resonemang utifrån relevant litteratur och författarnas bedömningar av några centrala aspekter av lärosätenas särart. Syftet är att lyfta fram argument och iakttagelser som belyser lärosätenas särskilda karaktär i förhållande till andra organisationer, framför allt till statliga myndigheter. De olika delarna i kapit-

16 Ahlbäck Öberg & Boberg 2024a & 2024b.

let hänger i hög grad samman – exempelvis utgör den historiska kontexten, med fokus på lärosätenas kärnuppdrag och styrmodell, en grund för förståelsen av den internationella kontexten, där universitetsinstitutionens idéer och uppdrag vilar på universella principer.

3.1 Universitetens och högskolornas särart – historisk grund, kärnuppdraget och kollegialitet

Historisk särart

Universitet och högskolor har utvecklats under närmare tusen år, med stora variationer över tid och mellan länder. I det här avsnittet lyfts några av de historiska aspekter som vi menar är relevanta för att förstå lärosätenas särart och särskilda funktion i dagens samhälle. Det rör idéer och institutionella drag som direkt anknyter till lärosätenas kärnuppdrag: att utveckla och sprida kunskap genom fri forskning och utbildning samt att verka som självständiga och kritiskt reflekterande krafter i samhället.

Lärosätenas särställning har vuxit fram ur en lång historisk tradition där normer om akademisk frihet, autonomi och kollegialt självstyre varit centrala. Redan från 1100- och 1200-talen, då de första europeiska universiteten etablerades, utvecklades lärosätena som särskilda korporationer med egna privilegier och rättigheter. Historiskt har deras uppdrag varierat i relation till staten och dess utbildningspolitik, men det har löpande präglats av ett fokus på kunskapssökande och bildning.¹⁷

I Sverige har lärosätenas relation till staten genomgått flera förändringar, och en viktig omställning skedde under andra hälften av 1900-talet då de flesta lärosäten fick status som statliga myndigheter.¹⁸ Även om den formella statusen förändrades har många av de akademiska normerna fortsatt att prägla verksamheten. Värnandet av kunskapssökande, bildning, kritiskt tänkande och vetenskaplig integritet är fortfarande centrala värden i akademins självförståelse. Lärosäten fungerar därmed fortsatt som normbärande och idéburna institutioner, med ett professionellt etos som i viss mån skiljer dem från andra delar av statsförvaltningen.

Den historiska särarten har också tagit sig uttryck i det som ibland benämns ett "samhällskontrakt" mellan staten, det akademiska samfundet och det omgivande samhället. I denna bildliga kontraktsmodell finns en politisk och sam-

17 För en genomgång av lärosätenas historiska utveckling se t.ex. Karlsohn (2016); Tight (2024); Östling (2016 & 2024).

18 Ahlbäck Öberg (2024).

hållning acceptans för vetenskapens särställning, en acceptans som samtidigt förutsätter att vetenskapen bidrar till samhällets ekonomiska, ekologiska, sociala och kulturella utveckling. Staten och det omgivande samhället, genom det politiska systemet, tillhandahåller medel för att möjliggöra lärosätenas verksamhet, samtidigt som det akademiska samfundet åtar sig att förvalta detta förtroende genom att agera självständigt, etiskt och med hög vetenskaplig integritet.¹⁹ Även om själva existensen av denna kontraktsmodell har ifrågasatts under de senaste decennierna – särskilt mot bakgrund av en förändrad syn på lärosätenas uppdrag och funktion²⁰ – har modellen historiskt bidragit till framväxten av kunskapsbärande och motståndskraftiga institutioner. Genom kollegiala normer och självreglerande praktiker, såsom peer review och andra former av vetenskapliga kvalitetsmekanismer, har universitet och högskolor utvecklat en särskild kvalitetsstandard och styrningskultur som fortsatt skiljer dem från andra statliga myndigheter.



Genom kollegiala normer och självreglerande praktiker... har universitet och högskolor utvecklat en särskild kvalitetsstandard och styrningskultur som fortsatt skiljer dem från andra statliga myndigheter.

I dag lever dessa idéer vidare, men utmanas av en förändrad styrningslogik. Universitet och högskolor behandlas i allt högre grad som vanliga förvaltningsmyndigheter, och skillnaderna mellan akademisk verksamhet och övrig förvaltning har i ökande utsträckning suddats ut.²¹ Samtidigt betonas även från politiskt håll fortsatt att lärosätenas verksamhet skiljer sig från andra myndigheters. I forsknings- och innovationspropositionen konstaterar regeringen följande:

Verksamheten vid universitet och högskolor skiljer sig i många avseenden från flertalet andra statliga förvaltningsmyndigheter, inte minst mot bakgrund av principerna om forskningens frihet och akademisk frihet” (prop. 2024/25:60, s. 17).

Denna dubbla hållning – att å ena sidan betrakta lärosäten som särpräglade kunskapsinstitutioner, och å andra sidan tillämpa generella styrprinciper för förvaltningsmyndigheter – är en återkommande spänning i förhållandet mellan

19 Se t.ex. Guston (2000a); Guston (2000b); Pielke (2010).

20 Se t.ex. Sarewitz (1996).

21 Ahlbäck Öberg (2024).

högskolesektorn och politiken. För att förstå hur lärosäten tolkar sina uppdrag, organiserar sin verksamhet och förhåller sig till generella regelverk krävs insikt i just denna komplexa och historiskt betingade styrningskontext.

Kärnuppdragets särart

Det som framför allt utmärker lärosätena är kunskapsuppdraget, som hänger nära samman med den historiska synen på dem som självständiga kunskapskollektiv. Detta uppdrag innebär att skapa, utveckla och förmedla kunskap som bygger på vetenskap eller konstnärliga uttrycksformer. Kunskap utvecklas genom att ifrågasätta etablerade sanningar, pröva nya hypoteser och bryta med tidigare föreställningar. Den akademiska processen bygger på kritisk prövning, där etablerad kunskap granskas och nya idéer testas genom vetenskapliga metoder och evidens. Detta gör lärosätenas verksamhet väsentligt annorlunda än de flesta andra statliga myndigheters, vars uppdrag i regel är knutna till specifika samhällsområden och inriktade på att förverkliga fastställda politiska mål.

Universitet och högskolor har ett särskilt ansvar att verka som självständiga och kritiskt reflekterande krafter i samhället. För att detta uppdrag ska kunna fullgöras krävs en oberoende ställning, fri från både detaljreglering och styrning baserad på kortsiktiga politiska eller finansiella hänsyn. Denna funktion har även lyfts av regeringen och riksdagen i flertalet förarbeten, exempelvis i skrivelser från 2010 respektive 1992:

En grundläggande uppgift för universitet och högskolor i ett demokratiskt kunskapssamhälle är att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen (prop. 2009/10: 149, s. 15).

För högskolans legitimitet är det därför angeläget att högskolan är och upplevs vara en självständig kunskapssökande och kunskapsförmedlande organisation, verksam i det demokratiska samhällets mitt (motion 1992/93:Ub12).

Den kritiskt granskande rollen kräver en oberoende ställning, där forskare och lärosäten ges frihet att ifrågasätta makt, granska politikutvecklingen och bidra med insikter som inte nödvändigtvis ligger i linje med aktuella politiska prioriteringar. Därtill har lärosätena i uppdrag att utbilda studenter i en miljö som främjar akademiska färdigheter och kritiskt tänkande.

Den kritiskt granskande rollen är nära förbunden till förutsättningarna för akademisk frihet. Den akademiska friheten i Sverige har stöd i både högskolelagen och grundlagen. Högskolelagen (1 kap. 6 §) slår fast att forskare har rätt att fritt välja forskningsproblem, utveckla metoder och publicera resultat. Denna frihet kompletteras sedan 2021 med en bestämmelse om att den akademiska friheten ska främjas och värnas som en allmän princip. Forskningens frihet är även inskriven i regeringsformen (2 kap. 18 §). Dessa rättsliga ramar ger universitet och högskolor en särskild position inom statsförvaltningen. Däremot saknas fortfarande en motsvarande reglering för utbildningens frihet, vilket innebär att skyddet för lärosätenas båda huvuduppgifter är asymmetriskt.

För att akademisk frihet ska fungera i praktiken krävs ett akademiskt ansvar. Detta ansvar sträcker sig bortom det enskilda forskningsprojektet och handlar om att vårda samhällets förtroende för lärosätena och vetenskapen. Det innebär att upprätthålla vetenskaplig hederlighet, bidra till lärosätets kollektiva funktion och ta ansvar för relationen till det omgivande

samhället. För att ett sådant ansvar ska kunna tas krävs i sin tur reellt handlingsutrymme – akademisk frihet är därför en nödvändig förutsättning. Den akademiska friheten får alltså sin legitimitet inte bara genom lagtext, utan genom att lärare och forskare visar att de förvaltar sitt oberoende med integritet och professionalism.



För att akademisk frihet ska fungera i praktiken krävs ett akademiskt ansvar. Detta ansvar sträcker sig bortom det enskilda forskningsprojektet och handlar om att vårda samhällets förtroende för lärosätena och vetenskapen.

Kollegiala styrmodeller

Den kritiskt granskande rollen och det akademiska ansvarstagandet är nära kopplat till strävan efter kvalitet inom forskning och utbildning, där kollegial prövning och sakkunniggranskning genom peer review utgör centrala mekanismer. Lärosäten har kvalitetssystem som en naturlig och integrerad del av den akademiska praktiken. För att dessa system ska fungera ändamålsenligt är det avgörande att granskningen sker på verksamhetens egna villkor – annars finns en risk att den förlorar sin förankring i akademiska kvalitetsnormer och i stället präglas av byråkratisering och standardisering.

I detta sammanhang blir de interna styrformerna avgörande. Universitetens och högskolornas interna styrformer skiljer sig i flera avseenden från andra

offentliga organisationer, inte minst genom det kollegiala inslaget. Kollegialitet är en historiskt förankrad princip som vilar på och framhåller meritokratiska värden. I lärosätenas organisation och verksamhet – i dess kärna – finns en grundläggande funktion att bryta åsikter och perspektiv samt att främja reflektion kring etablerade synsätt. Detta innebär att öppna och kritiska diskussioner är centrala och att lärare och forskare ges utrymme att bidra med olika perspektiv i frågor som rör styrning, bedömningar och beslut.²² Denna dynamik är nära kopplad till de kollegiala strukturer som ofta präglar universitet och högskolor, där kollegiala organ kan ha såväl beredande som beslutande funktioner.²³

Kollegialitet kan ha flera betydelser. I vardaglig mening kan det avse en akademisk kultur där forskare och lärare läser och kommenterar varandras arbeten, deltar i seminarier och bidrar till gemensam kunskapsutveckling. Denna informella kollegialitet kompletteras av en formell kollegial styrmodell, där representanter för

det akademiska kollegiet har beslutsmandat i centrala frågor. Här tillämpas akademiska principer – såsom kritisk granskning, argumentationsprövning och kollegial utvärdering – inom ramen för den interna beslutsstrukturen. De kollegiala organens uppgift, när de fungerar väl, är att samla en bredd av perspektiv och röster för att säkerställa helhet och kvalitet i verksamheten, och

att förmå göra välgrundade prioriteringar.²⁴ Denna ordning utgör en väsentlig del av lärosätenas särart som organisationer och skiljer dem från myndigheter, där beslut fattas i mer hierarkiska och linjära processer.

Kollegiala styrmodeller bygger på idén att beslut om forskningens och utbildningens innehåll, kvalitet och organisering bör fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Grundtanken är att lärarna och forskarna, det akademiska kollegiet, har bäst förutsättningar att fatta välgrundade beslut om akademisk verksamhet. Kollegiala styrformer anses därför inte bara förstärka beslutens legitimitet utan också bidra till hög kvalitet och kontinuitet.²⁵



De kollegiala organens uppgift, när de fungerar väl, är att samla en bredd av perspektiv och röster för att säkerställa helhet och kvalitet i verksamheten, och att förmå göra välgrundade prioriteringar.

22 Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

23 Se genomgång i SOU (2015:92).

24 Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

25 Sahlin & Eriksson-Zetterquist (2016).

Centralt i den kollegiala styrmodellen är att akademiska ledare utses i en process där lärarkollegiet ges inflytande. Ledarskapet är ofta roterande och bygger på principen om *primus inter pares* – den främste bland likar – där den som utses har stark vetenskaplig eller konstnärlig legitimitet och kollegialt förtroende. I linje med detta har universitet och högskolor också ett större inflytande över utnämningen av rektor än vad som är fallet vid andra statliga myndigheter, där myndighetschefer i regel tillsätts direkt av regeringen. Detta speglar att rektorsrollen förutsätter förankring i det akademiska kollegiet och en hög vetenskaplig eller konstnärlig legitimitet.²⁶

Ytterligare en aspekt av den kollegiala styrmodellen kommer till uttryck i bestämmelsen i högskolelagen (2 kap. 6 §), som slår fast att personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens ska besluta om utbildningens och forskningens kvalitet, uppläggning och organisation. Denna bestämmelse är central för förståelsen av lärosätenas särart som organisationer. Genom att knyta beslutsmandatet till den vetenskapliga och konstnärliga kompetensen skapas organisatoriska förutsättningar för att utbildning och forskning ska vila på akademiska normer och integritet, snarare än på administrativa eller politiska överväganden. Denna bestämmelse i högskolelagen kan ses som en kvarvarande garanti för kollegialt inflytande, särskilt efter att fakultetsnämnderna – som tidigare utgjorde en formellt reglerad struktur för kollegial styrning – avreglerades 2011. Bestämmelsen är en markering av lärosätenas särart; syftet är att säkerställa att beslut i dessa frågor fortsatt fattas av personer med förankring i kärnverksamheten och med insikt i hur forskning och utbildning bedrivs. Kollegialiteten är därmed inte endast en fråga om intern representation eller tradition, utan är direkt förbunden med möjligheten att bedriva kärnuppdraget på ett kvalitativt och professionellt sätt.

Studenternas inflytande över utbildningen utgör ytterligare en väsentlig del av den styrmodell som särskiljer universitet och högskolor från andra statliga



Genom att knyta beslutsmandatet till den vetenskapliga och konstnärliga kompetensen skapas organisatoriska förutsättningar för att utbildning och forskning ska vila på akademiska normer och integritet, snarare än på administrativa eller politiska överväganden.

²⁶ Se HL 2 kap. 8, 10 och 15 §§.

myndigheter. Till skillnad från de flesta myndigheter, där brukarmedverkan är begränsad eller informell, är studentinflytandet vid lärosätena både rättsligt reglerat och institutionellt etablerat. Det gäller frågor som rör utbildningens innehåll, kvalitet och utformning. Studentrepresentation i kollegiala organ – såsom fakultetsnämnder, utbildningsråd och programkommittéer – möjliggör inflytande över beslutsprocesser som påverkar utbildningens utformning. Studentinflytandet stärker lärosätets legitimitet som kunskapsproducerande organisation. Studentinflytandet kan därmed ses som en integrerad del av lärosätenas styrmodell, där kollegialitet och studentrepresentation tillsammans skapar gemensam intern styrning, som i flera avseenden saknar motsvarighet i övrig statsförvaltning.

Sammanfattande punkter

Lärosätenas särart i relation till sin historiska kontext konkretiseras i följande egenskaper:

- Lärosätena är bland de äldsta organisationerna i världen och har i många avseenden bevarat unika traditioner och värderingar som sträcker sig långt bakåt i tiden.
- Forskningens frihet och den akademiska friheten internt vid lärosätena är lagstadgade, vilket ger universitets och högskolors verksamhet en unik karaktär jämfört med andra myndigheter.
- Lärosätenas kärnuppdrag – att bedriva fri och kritiskt prövande kunskapsutveckling och kunskapsspridning – motiverar styrformer och interna beslutsstrukturer som skiljer sig från den hierarkiska modell som präglar många andra statliga myndigheter. Detta tar sig uttryck i särskilda styrorgan och kollegiala styrmodeller.

3.2 Internationell kontext – samarbete, konkurrens och vetenskapliga lojaliteter

Lärosäten i globala nätverk och internationell konkurrens

Universitet och högskolor är en del av en kunskapsinfrastruktur som sträcker sig långt bortom nationella gränser. De är inbäddade i internationella nätverk, samarbeten samt vetenskapliga och konstnärliga gemenskaper som definierar deras vardagliga verksamhet. Denna internationella kontext är en förutsättning för kunskapsproduktion av hög kvalitet, och det påverkar allt från forskningsfinansiering till rekrytering av personal och studentmobilitet. Internationella

samarbeten, utbyten och sampubliceringar utgör en självklar grund för mycket av den forskning som bedrivs vid svenska och utländska universitet, och betraktas generellt som indikatorer på vetenskaplig kvalitet och genomslagskraft. En stor andel av svenska forskningspublikationer sker i samverkan med internationella forskare, vilket ytterligare understryker betydelsen av den internationella kontexten.²⁷ Enligt OECD:s ”Bibliometric Indicators 2024” har forskare som är internationellt rörliga generellt ett högre citeringsgenomslag än forskare som är stationära,²⁸ vilket ytterligare kan anses bekräfta vikten av internationell integrering.

Svenska lärosäten är aktiva deltagare i EU:s ramprogram för forskning och innovation,²⁹ vilket tydligt visar hur kunskapsutveckling i allt högre grad sker inom internationella strukturer. Denna typ av program främjar inte bara vetenskaplig kvalitet utan bidrar också till att stärka Sveriges och enskilda lärosätens forskningskapacitet genom tillgång till finansiering, nätverk och gemensamma projekt. På en strukturell nivå innebär detta att universitet och högskolor, i högre grad än andra statliga myndigheter, verkar i en transnationell miljö som ställer krav på både samverkan och anpassningsförmåga – liksom på att det finns förutsättningar att verka i en sådan kontext.

Universitet och högskolor konkurrerar i hög grad på en internationell marknad.

Detta gäller inte minst när det handlar om att attrahera forskningsmedel, studenter, doktorander, lärare och forskare. Utvecklingen där universitet och högskolor betraktas som aktörer på en internationell utbildnings- och forskningsmarknad har också inneburit att de i ökad utsträckning uppfattas som organisationer med tydliga varumärken, strategier och positioner i internationella rankingar. Detta skapar incitament att utmärka sig, marknadsföra sin profil och visa på konkurrensfördelar gentemot andra lärosäten – en logik som också påverkar lärosätenas verksamhet i grunden och som utvecklas vidare i avsnitt 3.3.



...universitet och högskolor, i högre grad än andra statliga myndigheter, verkar i en transnationell miljö som ställer krav på både samverkan och anpassningsförmåga – liksom på att det finns förutsättningar att verka i en sådan kontext.

27 Även regeringen uttrycker detta synsätt, bl.a. genom att framhålla internationell sampublicering som ett mått på forskningens kvalitet och genomslag, se prop. 2024/25:60, s. 17.

28 <https://www.oecd.org/en/data/datasets/science-and-bibliometric-indicators.html>

29 Se t.ex. Lindberg et al. (2024).

Samtidigt innebär denna utveckling att lärosäten i långt högre grad än andra statliga myndigheter måste agera med en extern orientering, som inte nödvändigtvis harmonierar med nationella styrningsideal. I regeringens forsknings- och innovationspolitiska proposition formuleras målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer³⁰ – en ambition som förutsätter att svenska lärosäten hävdar sig i den globala konkurrensen. För att detta ska vara möjligt krävs en statlig reglering som är ändamålsenlig för universitet och högskolor.

Lojaliteter inom forskarsamhällen och spänningar mellan internationella och nationella logiker

En särskiljande aspekt av lärosätenas verksamhet är att lojaliteter och samarbetsformer ofta är mer förankrade i ämnesområden, forskningsfält och internationella vetenskapliga nätverk än i den egna nationella kontexten. Detta speglar ett grundläggande ideal inom vetenskapssamhället – att kunskap bör vara gränsöverskridande och inte begränsas av nationella intressen. Forskare kan känna en starkare tillhörighet till sitt vetenskapliga fält än till det enskilda lärosätet eller till nationella strukturer. Detta reflekteras i allt från forskningsprojekt och samförfattarskap till deltagande i internationella konferenser och expertgrupper.

Sådan lojalitet till vetenskapssamhället innebär också att normer för kvalitet, etik och bedömning i hög grad formas av internationella standarder snarare än av nationella riktlinjer. Peer review-systemet, citeringspraxis och internationella

rankingar är exempel på mekanismer som befäster denna internationella orientering. Det innebär att universitet och högskolor i praktiken agerar inom en global normmiljö, vilket påverkar både forskningsinriktningar och akademiska meriteringssystem.

Den starka internationella orienteringen kan skapa spänningar i relation till de krav och prioriteringar som ställs på universitet och högskolor från nationella beslutsfattare. I Sverige lyder universitet och högskolor i hög grad under samma förvaltningsrättsliga struktur som andra statliga myndigheter,

Det innebär att universitet och högskolor i praktiken agerar inom en global normmiljö, vilket påverkar både forskningsinriktningar och akademiska meriteringssystem.

30 Prop. 2024/25:60, s. 14.

vilket skiljer sig från många andra länder där lärosäten – även när de är offentligt finansierade – ofta har särskilda associationsformer eller styrmodeller. Den svenska modellen innebär ett högt mått av rättslig likabehandling mellan olika typer av myndigheter, vilket kan stå i kontrast till de behov som följer av att verka i en internationellt konkurrensutsatt miljö.

Det är också här den så kallade autonomiparadoxen blir tydlig: samtidigt som lärosäten har tilldelats ökad organisatorisk frihet – genom avregleringar i samband med de så kallade *Frihets-* (1993) och *Autonomireformerna* (2011) – har de blivit mer beroende av att anpassa sig till externa förväntningar, både från politiska styrsystem och internationella normer.³¹ Lärosäten agerar således i ett dubbelriktat spänningsfält mellan nationell styrning och internationell konkurrens, där förmågan att balansera dessa logiker blir avgörande.

Sammanfattande punkter – den internationella kontexten

Lärosätenas särart i relation till den internationella kontexten kan konkretiseras i följande egenskaper:

- Universitet och högskolor verkar i globala nätverk och samarbeten som sträcker sig bortom nationella gränser.
- Lärosätena konkurrerar om forskningsmedel, studenter och personal internationellt.
- Lojaliteter och samarbetsformer är ofta knutna till ämnesområden och forskarsamhällen snarare än till nationella strukturer.
- Kunskapsutveckling sker i dialog med internationella vetenskapliga samfund, vilket kan skapa spänningar gentemot nationella prioriteringar och riktlinjer.

3.3 Organisatorisk omvandling i spänningsfältet mellan olika styrideal

Massuniversitet och styrning enligt marknadslogik

Samtidigt som universitet och högskolor ibland beskrivs som traditionella och trögrörliga organisationer är det viktigt att understryka att sektorn har genomgått omfattande förändringar sedan 1960-talet.³² Högskolesystemet har expanderat kraftigt, en utveckling som i litteraturen ofta beskrivs i termer av

31 Se Hall (2025) s. 142; Aberbach & Christensen (2017).

32 Se t.ex. Benner (2001); Gribbe (2022).

”massuniversitet”.³³ Denna expansion har ställt höga krav på organisatorisk anpassning för att bland annat kunna möta ett snabbt växande studentantal.³⁴ På många sätt är de svenska lärosätena helt andra organisationer i dag än de var på 1960-talet.

Under de senaste decennierna har universitet och högskolor i allt större utsträckning formats av globala trender inom styrning och organisering. Som nämnts i avsnittet om den internationella kontexten har även global konkurrens och positionering bidragit till ytterligare krav på organisatorisk förändringsberedskap; lärosäten förväntas i ökande grad agera strategiskt som profilerade aktörer. I en internationell kontext har utbildnings- och forskningssystemen utvecklats mot en ökad likformighet, där lärosäten i högre grad betraktas som

konkurrensutsatta aktörer. Denna likriktning bygger ofta på administrativa och ledningsmässiga ideal hämtade från andra typer av organisationer, framför allt näringslivet.³⁵ Sådana modeller präglas av krav på effektivitet, konkurrens, benchmarking och excellens, vilket i sin tur har påverkat hur universitet förväntas planera och leda sin verksamhet. Utvecklingen har gått mot att lärosäten blir mer enhetliga or-

ganisationer som likt andra verksamheter förväntas formulera strategier, styra mot uppsatta mål och utveckla snabba och effektiva beslutsvägar.³⁶

Förändringarna har påverkat universitetens interna kulturer. En mer konkurrenspräglad och resultatnriktad retorik har blivit vanlig i lärosätenas centrala administrationer, vilket i sin tur har bidragit till en förskjutning från akademiska till organisatoriska och ekonomiska ideal.³⁷ I den forskningspolitiska litteraturen har det beskrivits hur lärosäten gradvis rört sig bort från idealet om självständiga

”...lärosäten i högre grad betraktas som konkurrensutsatta aktörer. Denna likriktning bygger ofta på administrativa och ledningsmässiga ideal hämtade från andra typer av organisationer, framför allt näringslivet.

33 Trow (1973).

34 Andelen högutbildade i befolkningen har ökat markant sedan 1950-talet. Bland dem födda på 1950- och 60-talen hade endast 12–13 procent en examen efter minst tre års högskolestudier vid 40 års ålder. För årskullarna födda från mitten av 1970-talet och framåt har andelen stigit till omkring 30–32 procent (UKÄ (2025c), s. 33). Detta speglar en tydlig samhällsförskjutning i synen på högre utbildning – från elitinstitution till bred samhällsresurs.

35 Se t.ex. Gornitzka, Maassen & de Boer (2017).

36 Gläser & Whitley (2014); Pinheiro & Stensaker (2014).

37 Hall (2025).

kunskapskollektiv mot att i allt högre grad efterlikna andra typer av organisationer – ofta genom begrepp som ”isomorfism” eller ”organisatorisk likriktning”.³⁸ Med dessa begrepp menas att organisationer blir alltmer lika varandra som ett resultat av yttre styrning och förväntningar – likriktning som ofta sker för att uppnå legitimitet, resurser eller andra fördelar i en gemensam omgivning.

Akademins inre normer och nya styrningsideal

Samtidigt som administrationen vuxit, bygger kärnverksamheten fortsatt på institutionella normer som betonar akademisk frihet, kritiskt tänkande och fördjupning – värden som inte alltid harmoniserar med styrningsideal präglade av kontroll och mätbarhet. Ett tydligt exempel på den senare typen av styrlogik är föreställningen att lärosätenas verksamhet bör utvärderas i termer av ”inre” och ”yttre” effektivitet, där fokus ligger på huruvida organisationen ”gör saker rätt” respektive ”gör rätt saker”.³⁹ Att applicera en sådan modell på lärosäten vittnar om en begränsad insikt om deras bredare uppdrag – att utgöra en kritisk demokratisk kraft, bidra till bildning, möjliggöra långsiktig kunskapsutveckling och ge utrymme för osäkerhet och misslyckanden. Sådana kvaliteter låter sig svårligen fångas i konventionella effektutvärderingar.

I Sverige har delar av den ovan beskrivna utvecklingen fått fäste genom en rad förvaltningspolitiska reformer, ofta sammanfattade under begreppet *New Public Management* (NPM).⁴⁰ NPM innebar ett skifte från detaljreglering till resultatstyrning, där offentliga organisationer leds genom uppföljningar, utvärderingar och prestationsbaserade resurstilldelningssystem. För högskolesektorn har detta bland annat inneburit ökad konkurrens mellan lärosäten, krav på transparens och rapportering, samt ett större fokus på mätbara resultat i form av exempelvis antal examina, publikationer och externa forskningsmedel.

Det finns dock flera risker med att tillämpa styrformer som inte fullt ut beaktar akademins särskilda logik. Att betrakta forskning och utbildning som verksamheter där produktion och mätbar output är det primära kan leda till att andra värden – såsom bildning, kritiskt tänkande och fri kunskapsutveckling – trängs undan. Även om data om publikationer och examina är viktiga för systemövergripande uppföljning, speglar de inte lärosätenas hela bidrag till samhället. Kunskapsutvecklingens långsiktighet, dess roll i demokratiska

38 DiMaggio och Powell (1983).

39 UKÄ (2025b).

40 Hood (1991); Ahlbäck Öberg & Widmalm (2016).

processer och dess bidrag till kultur och samhällsdebatt låter sig inte enkelt kvantifieras.

Det är denna samtida rörelse – mot både ökad autonomi och fördjupad extern och intern styrning – som utgör en av de mest centrala paradoxerna i dagens styrning av högre utbildning och forskning. Lärosätena har blivit alltmer självständiga i organisatoriska och ekonomiska frågor, men verkar samtidigt under ett allt mer enhetligt regelsystem och en styrlogik som ofta inte harmonierar med akademins inre normer. Frågan om lydnadsplikt i statlig förvaltning blir för lärosätena särskilt komplex: den förutsätter lojalitet mot överordnade, medan akademisk verksamhet kräver frihet att ifrågasätta och kritiskt pröva även politiska beslut och normer.⁴¹

Sammanfattande punkter – i spänningsfältet mellan olika styrideal

Lärosätenas särart i relation till utvecklingen av de olika styridealerna kan konkretiseras i följande egenskaper:

- Universitet och högskolor har successivt formats om från självständiga kunskapsinstitutioner till statliga myndigheter, samtidigt som de internaliserat nya styrlogiker präglade av strategisk ledning, målstyrning och konkurrens. Denna omvandling har skett parallellt med en kraftig expansion av högre utbildning, och ofta utan ett tydligt politiskt vägval kring lärosätenas associationsform eller särskilda villkor.

3.4 Finansiering och resurstilldelning

Finansiering som formar forskning, utbildning och verksamhetsstöd

Ytterligare ett område som särskiljer universitet och högskolor från andra myndigheter är finansieringsformerna. Till skillnad från många andra statliga myndigheter har universitet och högskolor inget separat förvaltningsanslag. Kostnader för centralt och lokalt verksamhetsstöd finansieras därför ur anslagen för utbildning och forskning, vilket särskiljer lärosätenas ekonomiska förutsättningar från många andra myndigheter. Men särarten tar sig framför allt uttryck i en särskild modell där en betydande del av forskningsfinansieringen sker med externa forskningsmedel snarare än genom direkta anslag. Därtill har specifika regler införts för att möjliggöra olika finansieringsformer, både vad gäller forskning och av utbildning.

⁴¹ Se vidare diskussion i Ahlbäck Öberg (2024).

Den externa finansieringen av forskningen innebär att svenska universitet och högskolor i hög grad finansieras genom externa medel från både offentliga och privata aktörer, såsom forskningsråd, stiftelser, internationella samarbeten och näringslivet. Denna dubbla finansieringsstruktur innebär både möjligheter och utmaningar och bidrar till att lärosätenas verksamhet tydligt skiljer sig från annan statlig verksamhet.

För forskningen innebär särarten att lärosätenas verksamhet påverkas av vilka forskningsområden som beviljas extern finansiering. Forskningens inriktning – och därmed i viss mån också utbildning – eftersom denna ska vara forskningsanknuten – styrs därmed i betydande utsträckning av externa finansiärer. Även den direkta statliga finansieringen innehåller i vissa fall öronmärkta medel för särskilda satsningar, vilket ytterligare förstärker denna styrande effekt. Detta kräver att lärosätena kontinuerligt tar hänsyn till dessa villkor vid planering av verksamheten. Det påverkar vilka forskningsprofiler som byggs upp, hur rekryteringar genomförs och hur utbildningar planeras och utvecklas. Det blir därmed avgörande att forskningsmiljöerna anpassas efter aktuella och framtida finansieringsmöjligheter. Den hårda konkurrensen om externa medel medför samtidigt att forskare måste lägga mycket tid och fokus på ansökningsprocesser. Likaså genererar den externa finansieringen administrativa processer vid lärosätena när det gäller ekonomisk uppföljning och återrapporteringskrav. Vidare leder det faktum att externa finansiärer ofta har olika logiker för hur projekt ska redovisas, och hur användningen av medlen ska följas upp, till ökad administrativ belastning – både för de enskilda forskarna och för lärosätets stödverksamhet, som behöver anpassas och utvecklas i takt med dessa krav.

Direkta statliga anslag för forskning och forskarutbildning (utan öronmärkningar) är grundläggande för den egeninitierade forskningen och forskningens bredd vid lärosätet och är avgörande för att de ska kunna ta långsiktigt ansvar för sin verksamhet. Dessa anslag kan disponeras relativt fritt av lärosätena, vilket möjliggör strategiska prioriteringar, etablering av forskningsmiljöer och säkrade karriärvägar för forskare.⁴² Dock har andelen direkta statliga forskningsanslag



Forskningens inriktning – och därmed i viss mån också utbildningen eftersom denna ska vara forskningsanknuten – styrs därmed i betydande utsträckning av externa finansiärer.

42 Se t.ex. Bjare & Fredman, 2024, s. 26–27.

minskat i relation till de totala forskningsmedlen, vilket innebär att universiteten allt mer måste konkurrera om resurser genom bidragsansökningar till externa finansörer. Det ökade beroendet av externa medel minskar lärosätenas handlingsutrymme och gör dem mer beroende av externa aktörers prioriteringar, vilket kan försvåra egeninitierad forskning. Det påverkar även balansen mellan forskning och utbildning, eftersom externfinansierade forskare inte alltid deltar i undervisning i samma utsträckning. Detta kan försvaga kopplingen mellan utbildning och aktuell forskning.



...finansieringen påverkas direkt av studenternas val och studieaktivitet, vilket skapar ett system där utbildningens omfattning och inriktning kontinuerligt behöver anpassas efter efterfrågan.

När det gäller utbildningens finansiering innebär särarten att lärosätenas utbildningsanslag i stor utsträckning baseras på prestationsbaserade faktorer. Det handlar främst om antalet registrerade studenter och genomströmning i utbildningarna. Detta innebär att finansieringen påverkas direkt av studenternas val och studie-

aktivitet, vilket skapar ett system där utbildningens omfattning och inriktning kontinuerligt behöver anpassas efter efterfrågan.

Särskilda ekonomiska förutsättningar och flexibilitet i resursanvändning

Ytterligare en aspekt som särskiljer universitet och högskolor i Sverige från andra statliga myndigheter är de särskilda regler som gäller för anslagssparande och anslagsavräkning. Till skillnad från många andra myndigheter får lärosäten behålla och disponera outnyttjade anslagsmedel mellan budgetår, vilket ger dem ett visst ekonomiskt handlingsutrymme. Denna flexibilitet är viktig för att kunna hantera variationer i studenttillströmning samt planera och genomföra långsiktiga satsningar. Det ekonomiadministrativa regelverket har därför delvis anpassats efter lärosätenas särskilda förutsättningar, bland annat genom möjligheten att bygga upp ett myndighetskapital. Ett sådant kapital fungerar som en rimlig buffert för att möta oförutsedda utgifter eller intäktsbortfall – särskilt relevant inom forskningen, där finansieringen ofta varierar över tid. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att medlen i slutändan kommer forskningen till del.

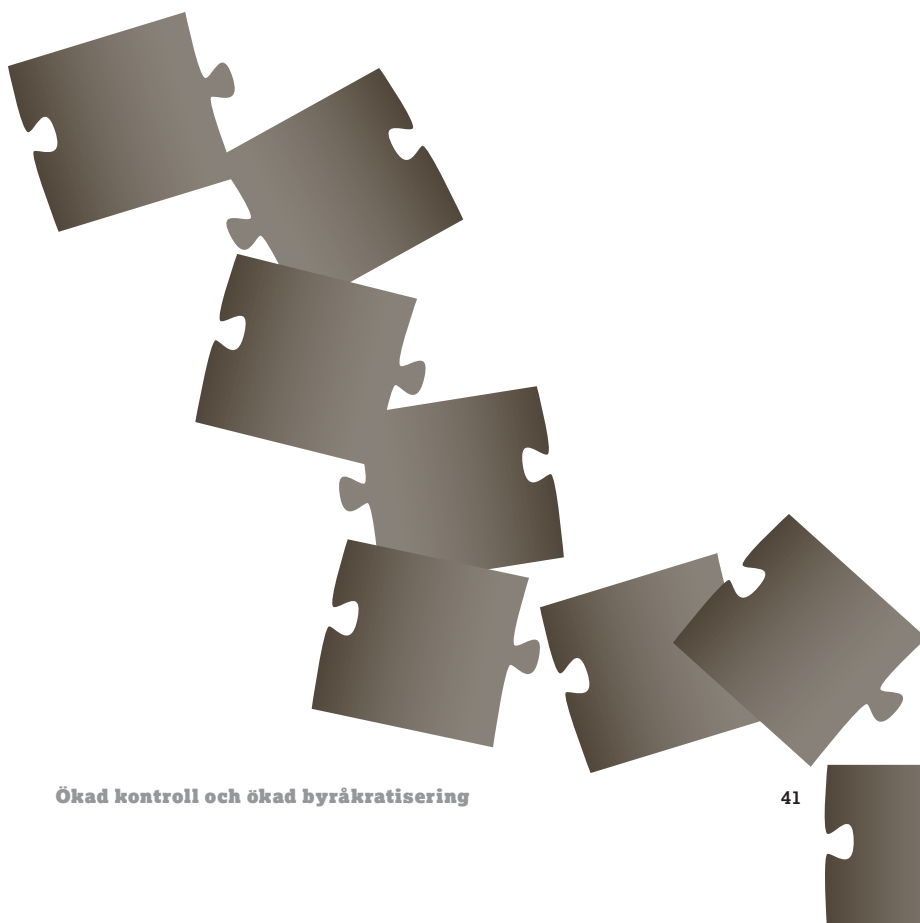
En annan utmärkande aspekt av universitets och högskolors finansiering är att de kan ta emot donationer och förvalta stiftelsekapital. Detta innebär att delar av lärosätenas resurser kommer från privata eller offentliga donationer, ofta

knutna till specifika ändamål inom forskningen eller som infrastruktur. Förvaltningen av sådana medel kräver särskild kompetens och sker ofta med långsiktiga mål i fokus.

Sammanfattande punkter – finansiering och resurstilldelning

Lärosätenas särart i relation till finansiering och resurstilldelning kan konkretiseras i följande egenskaper:

- Universitet och högskolor finansieras både genom statliga anslag för utbildning och forskning och genom externa medel från exempelvis forskningsråd, stiftelser, näringsliv och internationella samarbeten. De är i hög grad beroende av finansiering från externa aktörer för att kunna bedriva en del sin kärnverksamhet (forskningen), vilket är ett utmärkande drag jämfört med andra myndigheter.
- Universitet och högskolor skiljer sig genom prestationsbaserad utbildningsfinansiering och möjlighet till anslagssparande, vilket visar på verksamhetens behov av flexibilitet för att hantera variationer och planera långsiktigt.
- Universitet och högskolor kan tilldelas donationer och förvaltar stiftelskapital.



4



4. Lärosätenas arbete för att minska onödig administration

Frågan kring hur onödig administration kan minska har länge varit ett aktuellt ämne vid universitet och högskolor, och flera lärosäten har genomfört olika typer av interna undersökningar av administrativ belastning.⁴³ Arbetet har inte minst drivits av debatten om New Public Management (NPM) och överadministration i offentlig verksamhet i allmänhet – och inom högskolesektorn i synnerhet (se även avsnitt 3.3.).

Dessutom har behovet av att effektivisera blivit mer akut i takt med ett försämrat ekonomiskt läge. Även om lärosätenas intäkter har ökat över tid, har kostnader som inte är direkt kopplade till kärnverksamheten stigit kraftigt. Generella prisökningar, löneökningar, högre pensionskostnader och indexuppräknade lokalhyror har sammantaget ökat det ekonomiska trycket på lärosätena.⁴⁴ För att skydda utbildning och forskning från nedskärningar blir det därmed nödvändigt att minska på kostnader för administration.⁴⁵ Såsom beskrevs i kapitel 2 har också regeringen på senare tid tydligt signalerat att lärosätena ska arbeta för att minska onödig administration.

Att minska onödig administration kan ske genom att förenkla processer, reducera regelverk eller ta bort uppgifter som inte tillför värde. Det kan innebära att

43 Exempelvis har Göteborgs universitet kartlagt lärares och forskares administrativa arbetsuppgifter, och Södertörns högskola har undersökt vilka uppgifter som medarbetarna upplever administrativt betungande. (Se Abenius 2014 respektive Sandén 2024).

44 Se UKÄ (2025a).

45 Se exempelvis Linnéuniversitetet (2024), där effektivisering av verksamhetsstödet motiveras utifrån minskade resurser. Rapporten innehåller också en sammanställning som visar på att ett stort antal lärosäten arbetar med detta.

vissa aktiviteter utförs mer sällan, på färre organisatoriska nivåer eller med en lägre ambitionsnivå. För att vara ett ändamålsenligt stöd för kärnverksamheten är det dock viktigt att en effektivisering av verksamhetsstödet inte leder till att arbetsuppgifter överförs till den forskande och undervisande personalen, eller att nödvändig kontroll och transparens försvinner.

Via kontakter med högskole- och universitetsdirektörer har vi fått ta del av exempel på åtgärder eller metoder som lärosätena har vidtagit – eller planerar att vidta – i syfte att minska onödig administration. Utöver det material som vi har fått in har vi också deltagit vid olika sammanhang där administrativa förenklingar diskuteras. Nedan beskriver vi översiktligt och på en övergripande nivå, utifrån det material som vi har tagit del av, hur lärosätena hanterar frågan. I kapitel 5 redogör vi mer utförligt för några konkreta exempel på hur fem lärosäten har arbetat för att minska sina administrativa kostnader.

Det bör noteras att det som i det följande beskrivs bygger på svar från representanter i det centrala verksamhetsstödet, som ombetts bedöma olika insatser för att minska onödig administration vid hela lärosätet. Svaren kan därför i hög grad spegla verksamhetsstödet bedömningar av olika insatsers påverkan på administrativ förenkling. I tidigare SUHF-rapporter har Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg undersökt hur betungande högskolespecifik och generell lagsstiftning upplevs på central respektive lokal nivå. Undersökningen visar att universitets- och högskoledirektörer respektive prefekter skiljer sig åt i vad de upplever som mest betungande. Universitets- och högskoledirektörerna upplever hög administrativ belastning på grund av både politiska målsättningar i högskoleregleringen och den generella lagstiftningen. De tillfrågade prefekterna tyngs istället framför allt av utbildnings- och forskningsadministration samt ekonomi-administration, offentlig upphandling, GDPR, arbetsmiljö och arbetsrätt.⁴⁶

4.1 Kultur och normer

Flera lärosäten resonerar kring hur stor påverkan den interna kulturen har för arbetet med att minska onödig administration. Om kulturen präglas av en rädsla att göra fel, eller är överdrivet ambitiös, leder det lätt till maximalistiska tolkningar av lagar, regler och instruktioner. Detta skapar överarbete och onödigt omfattande processer samt överdriven kontroll. Det knyter an till det som i litteraturen benämns "administrativa snöbollseffekter" som beskriver hur administrativa

⁴⁶ Ahlbäck Öberg & Boberg (2024b) kap. 2–3.

uppgifter och krav ökar när fler aktörer blir inblandade och varje organisatorisk nivå lägger på ett eget lager av kontroll, dokumentation, rapportering etc.⁴⁷ En ängslig kultur kan också yttra sig i rädsla för att trampa någon på tårna eller i revirtänkande. Följden av det kan bli omfattande och tungrodda processer.

Lärosätena pekar också på vikten av att skapa förståelse för varandras situation och roller i organisationen. Detta gäller framför allt mellan verksamhetsstöd och kärnverksamhet, men kan också avse olika delar inom verksamhetsstödet. En genomlysning vid Södertörns högskola visar att negativa upplevelser av administrativa uppgifter till stor del beror på bristande personlig kontakt och relationer, otillräcklig intern kommunikation samt en bristande förståelse och respekt för medarbetare i andra delar av högskolan (se avsnitt 5.2).

Att skapa en öppen och konstruktiv kommunikation mellan administrativa och akademiska enheter kan minska missförstånd, förbättra samarbetet och därmed minska onödig administration. Ett större ansvar för att åstadkomma detta vilar på verksamhetsstödet, som behöver utgå från kärnverksamhetens behov och perspektiv i sitt arbete. Verksamhetsstödet är också mer än en resurs för praktiskt stöd – det bär även en stor del av lärosätets institutionella minne och spelar en avgörande roll i att hålla samman lärosätet till en helhet. Verksamhetsstödet behöver därför, både inom respektive expertområde och som en samlad funktion, kontinuerligt reflektera över hur det bäst kan stödja utbildning och forskning.

Att systematiskt ta tillvara kärnverksamhetens perspektiv kan ske på olika sätt. Vid bland annat Karlstads universitet och Lunds universitet bedrivs verksamhetsutveckling med särskilda metoder som syftar till att säkerställa ett tydligt användarperspektiv. Ett annat exempel är Uppsala universitet där verksamhetsstödet har granskats i kollegiala genomlysningar, och där ett tema varit just förankringen i kärnverksamhetens behov och förväntningar.

Något annat som åberopas som en del i att minska onödig administration är en kultur av kunskapsdelning. När medarbetare naturligt delar med sig av erfaren-



Att skapa en öppen och konstruktiv kommunikation mellan administrativa och akademiska enheter kan minska missförstånd, förbättra samarbetet och därmed minska onödig administration.

47 Resonemangen finns bl.a. i Castillo & Ivarsson Westerberg (2019) och Hall (2025).

heter, metoder och goda exempel som kan gynna andra delar av verksamheten, skapas bättre förutsättningar för effektivt och samordnat stöd. Flera lärosäten har i detta syfte etablerat interna nätverk som främjar samarbete och lärande över organisatoriska gränser. Det finns även nätverk mellan lärosäten som bidrar till samma mål. Ett sådant exempel är ett nationellt nätverk för personer som arbetar med forskarutbildning, där olika frågor av administrativ karaktär avhandlas. Det finns också mer formaliserade grupperingar och lärosätessamarbeten såsom Lärosäten Syd, Stockholm Trio m.m. Till detta kommer de expert- och arbetsgrupper som sammanbinds via SUHF, där samarbeten kan initieras och metodstöd samt erfarenheter som minskar onödig administration kan delas.

I kontakter med lärosätena framgår vikten av att den högsta ledningen är normbärande i att visa vilken styrning som gäller i organisationen och vilket beteende som premieras. Exempel på hur detta kan formaliseras är krav på tydlig motivering och beskrivning av nytta när nya processer införs, eller införande av en gatekeeperfunktion när undersökningar eller frågor skickas från det centrala verksamhetsstödet till kärnverksamheten.

4.2 Processer och rutiner

Lärosätena har på olika sätt arbetat med att se över processer och rutiner i syfte att minska onödig administration. Några har genomfört en genomgång av hela eller stora delar av verksamhetsstödet för att identifiera möjligheter till administrativ förenkling. Flera lärosäten beskriver att de utformat eller förändrat specifika processer i syfte att belasta kärnverksamheten så lite som möjligt.

I många fall försöker lärosäten aktivt arbeta med att integrera och koppla samman olika processer istället för att skapa separata sådana. Årliga uppföljningar samordnas för att förenkla rapporteringen och minska dubbelarbete. Till exempel kombineras rapportering till årsredovisningen med rapportering inför intern verksamhetsuppföljning, och processer kring systematiskt arbetsmiljöarbete samordnas med likavillkorsarbete och jämställdhetsarbete. Sådant underlättas om lärosätet har en gedigen och tydlig gemensam grundprocess.

De interna kvalitetssäkringssystemen för utbildning och forskning är ofta omfattande och riskerar att belasta kärnverksamheten med onödig administration.⁴⁸ Inom dessa finns dock flera exempel där lärosäten aktivt arbetat med att minska onödig administration för att minimera belastningen på kärnverksamheten.

48 Se UKÄ (2024).

Exempelvis anger flera lärosäten att de integrerar delar av de interna kvalitets-säkringssystemen i befintliga processer. Bland annat kan nämnas att Högskolan i Halmstad dokumenterar kvalitetsprocessen i samma system som används för verksamhetsstyrning och Stockholms universitet sammanställer befintliga data istället för att skicka frågor till kärnverksamheten (se avsnitt 5.5).

Flera lärosäten nämner att de har förenklat beslutsprocesser som har varit administrativt tunga. I de flesta fall har det handlat om att man gått från att hantera mängder av dokument till digital dokumenthantering och i vissa fall även digital signering.

Det finns också flera lärosäten som tagit fram rutiner och verktyg i syfte att standardisera och förenkla den administrativa hanteringen inom olika områden. Exempelvis har Göteborgs universitet utvecklat en verksamhetsanpassad och förenklad rutin kring GDPR i studentarbeten som innehåller personuppgifter, Malmö universitet har skapat en "blankettwebb" för vanligt förekommande ärenden, och Högskolan i Halmstad har standardiserat de administrativa delarna i prövningen av högskolepedagogiska meriter. När det gäller anställningar har flera lärosäten arbetat med att på olika sätt förenkla rekryteringsprocesserna, i synnerhet för teknisk och administrativ personal.

4.3 Organisatoriska lösningar

Flera universitet och högskolor arbetar med olika organisatoriska lösningar i syfte att erbjuda ett tydligt och adekvat stöd till kärnverksamheten. Bland annat uppger några lärosäten att man har centraliserat vissa funktioner för att skapa ett mer samordnat och effektivt stöd. Exempel på sådana funktioner är forskningsfinansieringsstöd och hantering av GDPR-relaterade frågor.

I vissa fall uttrycks också en förhoppning om att centralisering av organisatoriska enheter eller funktioner kan minska antalet interna processer, styrdokument och administrativa rutiner. Detta skulle i sin tur kunna leda till minskad kontroll, mindre dokumentation och färre krav på återrapportering. Exempelvis har Karolinska institutet nyligen omorganiserat sitt centrala verksamhetsstöd genom att skapa större avdelningar i syfte att främja ett helhetsperspektiv i stödfunktionerna.

För att förbättra stödet till kärnverksamheten har några lärosäten infört "tjänstepooler" där personal är centralt anställd men tillfälligt placeras vid institutioner som har behov av extra resurser. Vid Uppsala universitet finns exempelvis en tjänstepool av HR-specialister som fungerar på detta sätt. Förutom att möjlig-

göra ett flexibelt resursbehov, vilket är ekonomiskt fördelaktigt för institutionerna, främjar lösningen även kunskapsöverföring mellan central och lokal nivå. Den kan också ha en kulturskapande effekt och skapar större förståelse mellan olika delar i organisationen (se avsnitt 4.1).

Många lärosäten har valt att inrätta olika nämnder eller rådgivande organ för att möta politiska målsättningar inom områden som hållbar utveckling, jämställdhet eller internationalisering.⁴⁹ För att dessa organ ska bidra till verksamheten på bästa sätt är det avgörande att de har ett tydligt definierat uppdrag,

så att den administration de genererar står i rimlig proportion till den nytta de förväntas skapa. Karolinska institutet har lyft fram planer på att se över sina råd och nämnder i syfte att skapa en mer tydlig struktur med klara mandat och rapporteringsvägar som i förlängningen kan bidra till ett mer effektivt och strategiskt prioriterat verksamhetsstöd.

För att dessa organ ska bidra till verksamheten på bästa sätt är det avgörande att de har ett tydligt definierat uppdrag, så att den administration de genererar står i rimlig proportion till den nytta de förväntas skapa.

Utöver interna organisatoriska lösningar finns exempel på samarbeten mellan lärosäten som bidragit till minskade administrativa kostnader. Bland annat har specialistkompetenser delats mellan lärosäten, när behovet inte motsvarar en heltidstjänst på ett enskilt lärosäte (se exempel i avsnitt 5.4). Sådana samarbeten kan leda till ett mer kvalificerat stöd samtidigt som resurser frigörs för att utveckla lösningar som förenklar annan administration.

Särskilt betydelsefulla är samarbeten kring digitala lösningar. Två tydliga exempel är antagningssystemet NyA, där i princip alla högskoleutbildningar i Sverige är samlade, och studiedokumentationssystemet Ladok, som ägs av ett konsortium av 41 lärosäten.⁵⁰ Det är svårt att föreställa sig den alternativkostnad som skulle uppstå om varje lärosäte istället utvecklade egna system.⁵¹ Andra digitala lösningar som lärosätena samarbetat kring handlar bland annat om webbaserade verktyg för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) samt studenthälsa.

49 Ahlbäck Öberg & Boberg (2024), s. 32–34.

50 Se <https://www.uhr.se/digitalisering-for-universitet-och-hogskolor/digitala-tjanster-for-larosaten/antagningssystemet-nya/> samt www.ladokkonsortiet.se

51 Det finns dock samtidigt en diskussion om att utvecklingen av Ladok har inneburit att administration har flyttats från verksamhetsstödet till lärare/forskare, och därmed bidragit till ökad administrativ belastning för dessa.

Dock kan samarbeten mellan lärosäten också leda till ökad administrativ överbyggnad. Vittnesmål visar på att samarbete kan innebära kostnader i termer av ökad dokumentation och processande när skilda organisationer, system och kulturer behöver samordnas. En vaksamhet behöver också finnas så att nätverk och samarbeten inte börjar "leva sitt eget liv" och bygger organisationer, system etcetera som inte utgår från verksamhetens behov.

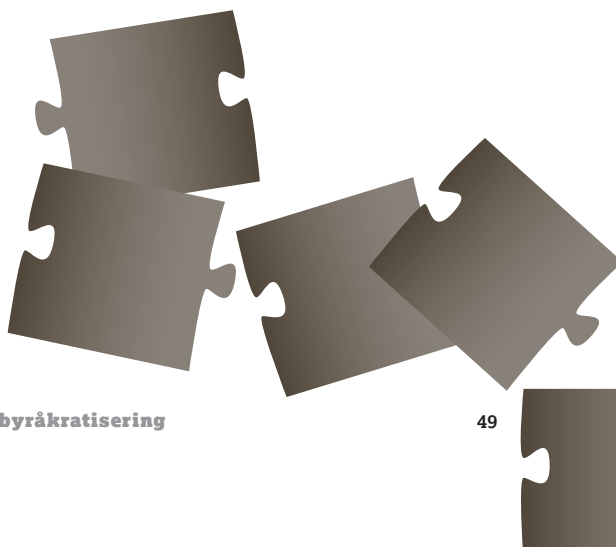
4.4 Digitalisering och automatisering

När lärosätena ska beskriva hur de arbetar med administrativ förenkling anger många sådana exempel som handlar om att använda digitaliseringens möjligheter och hur den kan ersätta manuell hantering. I många fall handlar det om digitala lösningar inom det centrala verksamhetsstödet. En stor del avser utbildningsadministration, och där samarbetar lärosätena delvis om olika lösningar. Såsom nämnts ovan är Ladok och dess utveckling ett exempel. Andra exempel handlar om digitala examensbevis och tillgodoräknande. Även digitala system för att hantera planering och bedömning av verksamhetsförlagd utbildning (VFU) och stipendiehantering framhålls. Inom SUHF har en rapport tagits fram kring hur framtidens e-infrastruktur för högre utbildning skulle kunna samordnas inom högskolesektorn.⁵²

Flera lärosäten anger att de har börjat använda digitala verktyg och system för att förenkla olika administrativa processer, bland annat kring beslutsmöten. Några lärosäten har även börjat använda olika digitala verktyg för forskningsansökningar och datahanteringsplaner. Robotisering och automatisering av enklare ekonomiadministration förekommer på ett antal lärosäten.

Vissa lärosäten arbetar med att utreda hur digitalisering kan förenkla olika HR-processer såsom systematiskt arbetsmiljöarbete, lika villkorsarbete och kodning för lönestatistik (BESTA-kodning).

52 Fust & Petersson (2024).



5



5. Exempel från fem lärosäten

I det föregående kapitlet kunde vi se att universitet och högskolor arbetar med att minska administrativa kostnader på flertalet olika sätt. I detta kapitel fördjupar vi den beskrivningen genom att presentera fem konkreta exempel som visar hur arbetet bedrivs inom några olika områden och kontexter. Exempelen visar på en vilja att genomdriva administrativ förenkling men också på att det finns svårigheter i att genomföra ett sådant arbete.

Vid Umeå universitet pågår ett arbete med att genomlysra hela verksamhetsstödet i syfte att identifiera gemensamma möjligheter till administrativ förenkling. Södertörns högskola har genomfört ett liknande initiativ och har därefter bland annat arbetat med de kulturella aspekterna. Lunds universitet har inlett ett arbete kring hur verksamhetsstödet ser på sin roll, med målsättning att i högre grad lyssna in kärnverksamhetens behov. Vid Kungl. Musikhögskolan, där de personella resurserna är begränsade, har man bland annat utvecklat lösningar för att samarbeta om personal med andra lärosäten. Slutligen har Stockholms universitet arbetat för att utforma sitt kvalitetssystem för forskning så att det ska belasta kärnverksamheten så lite som möjligt, bland annat genom att använda redan befintliga data.

5.1 Umeå universitet: Helhetsgrepp på administrativ förenkling

Vid Umeå universitet pågår under 2025 ett arbete för att minska den administrativa belastningen både för kärnverksamheten och inom verksamhetsstödet. Det är universitetsdirektören som har tagit initiativ till arbetet.

Arbetet inleddes med att enhets- och områdeschefer vid det centrala verksamhetsstödet, kanslichefer vid fakulteterna och administrativa chefer vid institu-

tioner samlades till ett gemensamt möte. Som kunskapsunderlag och bakgrund till diskussionen presenterades SUHF:s rapporter om ökad kontroll och ökad byråkratisering samt en kartläggning av processer som gjorts vid Umeå, Göteborgs och Uppsala universitet.⁵³ Arbetet kring administrativ förenkling hade under hösten 2024 lyfts med kärnverksamheten och en del synpunkter och förenklingsförslag kom redan då. Det gällde framför allt önskemål om förenkling av långdragna och svårförståeliga processer, samt att processer i större utsträckning skulle samordnas. Andra synpunkter från kärnverksamheten gällde bland



Arbetet kring administrativ förenkling ...gällde framför allt önskemål om förenkling av långdragna och svårförståeliga processer, samt att processer i större utsträckning skulle samordnas. Andra synpunkter från kärnverksamheten gällde bland annat förenklingar inom HR-området...

annat förenklingar inom HR-området (såsom rekrytering och hantering av timanställda), utformningen av kvalitetssäkringssystemen för utbildning och forskning samt hanteringen av arbetsmiljöreglering.

Efter det gemensamma uppstarts-mötet i februari 2025 fick respektive enhetschef i uppdrag att identifiera områden som uppfattades som administrativt tunga för de som berördes, och ge förslag på förenklingar och

förbättringar inom dessa områden. I uppdraget framgick att det skulle handla om områden och processer som enheten själv styr över, eller områden där samordning eller kommunikation med andra enheter behövs för att åstadkomma förenkling. Två möjliga områden var redan identifierade, nämligen samordning av intern styrning och kontroll med olika riskanalyser samt processen kring IT-relaterade satsningar.

Planen var därefter att chefsgruppen gemensamt skulle diskutera förslagen, i syfte att bedöma och värdera nytta och risker. Det visade sig vara svårt för många att identifiera möjliga förenklingar inom den egna verksamheten. Många förslag handlade istället om andra enheters verksamhet, eller utgjorde äskanden till nya system m.m.

För att komma vidare med att prioritera och värdera förslagen användes en metod som kallas RICE (Reach, Impact, Confidence, Effort)⁵⁴ och som modifierats något för att bättre passa för ändamålet. RICE är ett stöd som kan hjälpa

53 Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a och 2024b) samt Amnéus, Klamfelt & Renström (2024).

54 Se <https://www.intercom.com/blog/rice-simple-prioritization-for-product-managers/>

till att värdera vilka förslag som ger mest nytta till målgrupperna i relation till arbetsinsatsen.

Vid tidpunkten för den här rapportens tillblivelse pågår arbetet fortfarande, så något resultat kan alltså inte beskrivas. När chefsgruppen har enats om vilka förslag som är möjliga att ta vidare kommer dessa att presenteras och diskuteras med fakulteternas kanslichefer. Efter prioriteringsdiskussionerna ska tid och resurser för att genomföra förändringarna säkerställas och därefter ska genomförandet planeras. I planen ingår också att utvärdera genomförda förändringar utifrån vilken nytta och effekt de har fått.

Lärdomar som lärosätet dragit så här långt visar att det är en grannliga uppgift att balansera och dra gränsen mellan nödvändig och onödig administration. I praktiken kan det vara svårt för sakområdesexperter att sänka ambitionsnivån inom sitt eget ansvarsområde, även när det skulle förenkla helheten. Det är därför inte rimligt att förvänta sig snabba eller genomgripande förändringar. Istället krävs ett långsiktigt arbete, där man initialt kan behöva enas om ett fåtal processer eller frågor att prioritera för att skapa framdrift och samsyn.

5.2 Södertörns högskola: Arbete med kulturella aspekter

Södertörns högskola genomförde 2022–2024 ett projekt kring administrativt betungande uppgifter. Inledningsvis gjordes en problembeskrivning genom att undersöka vilka arbetsuppgifter som högskolans medarbetare upplevde som administrativt betungande. Detta gjordes dels genom en kartläggande enkätundersökning, dels genom en intervjustudie med fokusgrupper, vilket resulterade i två delrapporter.⁵⁵ Utifrån rapporterna beslutade rektor om en handlingsplan med åtgärder inom nio olika områden.

Handlingsplanen innehåller flera konkreta åtgärder, exempelvis att förbättra rese- och utläggssystemet. En central slutsats från intervjuer och fokusgrupper var emellertid att många medarbetares negativa upplevelser av administrativa arbetsuppgifter och processer inte främst handlade om besvärliga tekniska system eller formella rutiner. Istället pekade resultaten på mer grundläggande problem kopplade till bristande personlig kontakt, svaga kollegiala relationer, otillräcklig intern kommunikation samt en begränsad förståelse och respekt mellan olika delar av organisationen. Det blev därmed tydligt att fokus i förändringsarbetet behövde riktas mot kulturfrågan. I handlingsplanen framhålls att dessa

55 Materialet har sammanställts i en rapport, se Sandén (2024).

informella aspekter är svårare att åtgärda än strukturer och processer, och att det huvudsakliga arbetssättet därför skulle vara att behandla kulturella aspekter parallellt med förändringar i formella strukturer och processer.

En övergripande strävan som anges i handlingsplanen är att skapa en delaktighet i högskolans kärnverksamhet – utbildning och forskning – hos alla medarbetare. Det anges som ett långsiktigt arbete med många olika åtgärder på flera plan. Vissa konkreta insatser har gjorts, av vilka några har fallit väl ut och andra inte. Bland annat har högskolan på olika sätt arbetat med att öka kommunikationsvägarna mellan verksamhetsstödet och kärnverksamheten. En konkret åtgärd för att öka mottagarperspektiv i tilltalet är att e-postmeddelanden inte bara ska komma från en opersonlig funktionsavsändare (exempelvis "Ladokenheten"), utan att även avsändarens personnamn ska framgå.

Ett exempel på hur högskolan arbetat med att behandla kulturella aspekter när formella strukturer och processer ses över syns i ett projekt som handlar om extern forskningsfinansiering. Inom det projektet har den personliga kontakten med projektekonomerna setts över och diskuterats. I en ansträngning att öka möjligheten till personlig kontakt fick projektekonomer en dag i veckan en fysisk arbetsplats på de institutioner de arbetade med. Denna förändring drogs emellertid tillbaka då institutionernas forskare i ringa utsträckning utnyttjade möjligheten till personlig kontakt, och arbetsplatser och andra resurser bedömdes kunna nyttjas på bättre sätt. Den slutsats som drogs var att andra kontaktvägar verkade ha upparbetats och att detta indikerar att behovet av personligt, fysiskt möte trots allt blivit mindre.

Lärdomar som lärosätet dragit så här långt pekar på vikten av att skapa en gemensam förståelse för verksamhetens behov. Det handlar om att koppla

samman formella och informella strukturer för att överbrygga hinder i det dagliga arbetet. Både små och konkreta förändringar – som att införa digitala signaturer eller skapa gemensamma arbetsytor i Teams – och mer långsiktiga insatser krävs. Det långsiktiga arbetet handlar om att utveckla en djupare förståelse för verksamhetens olika förutsättningar, i syfte att främja kvaliteten i både utbildning och forskning.



Det handlar om att koppla samman formella och informella strukturer för att överbrygga hinder i det dagliga arbetet. Både små och konkreta förändringar – som att införa digitala signaturer eller skapa gemensamma arbetsytor i Teams – och mer långsiktiga insatser krävs.

5.3 Lunds universitet: Utveckla användarperspektivet

Lunds universitet har inlett ett aktivt arbete för att förändra kulturen inom verksamhetsstödet. Detta kallas ”Perspektivarbetet” och har sin bakgrund i resultaten från en översyn av verksamhetsstödet organisation och arbetsformer. Syftet med översynen var att skapa ett verksamhetsstöd som bättre klarar att hantera komplexa frågor, snabbt möta förändringar och samverka internt för att ge bättre stöd till kärnverksamheten. I översynen framkom bland annat synpunkter på att det inte finns tillräcklig verksamhetsförståelse inom verksamhetsstödet och att fokus på kärnverksamhetens behov bör öka. Istället för ett ”checklisteledarskap” där man hänvisar till regelverk och checklistor, efterfrågades mer personlig kontakt och stöd.

Perspektivarbetet syftar till att skapa en gemensam plattform för en mer behovs- och användaranpassad stödverksamhet. Det är inte ett projekt utan ett kontinuerligt förändringsarbete som påverkar alla medarbetare under lång tid. Perspektivarbetet tas kontinuerligt upp på chefsmöten i syfte att driva arbetet framåt. Under 2025 prioriteras tre insatser: introduktionsutbildning av nya medarbetare, utbildning i tjänstedesign samt förenkling av ledningssystem. En grundpelare i hela arbetet är återkommande dialoger i olika fora för att gemensamt komma framåt.

När det gäller introduktionsutbildning för nya medarbetare i verksamhetsstödet genomfördes en pilotversion i juni 2025. Utbildningen syftar till att skapa en gemensam förståelse för Lunds universitet som organisation. En viktig del i detta är att klargöra vad som utmärker ett universitet bland annat med fokus på den kollegiala styrmodellen. Utbildningen ska också bidra till samsyn om verksamhetsstödet mål och uppdrag, vem man är till för och hur man vill ge stöd.

Den andra prioriterade insatsen avser utbildning i tjänstedesign. Tjänstedesign är en etablerad metodik som innebär att användarnas verkliga behov sätts i fokus vid förändring och utveckling. Det kan inkludera både digitala och analoga delar, som fysiska miljöer, bemötande, processer och informationsflö-



Perspektivarbetet tas kontinuerligt upp på chefsmöten i syfte att driva arbetet framåt. Under 2025 prioriteras tre insatser: introduktionsutbildning av nya medarbetare, utbildning i tjänstedesign samt förenkling av ledningssystem. En grundpelare i hela arbetet är återkommande dialoger i olika fora för att gemensamt komma framåt.

den. Målet är att skapa värde för användaren och effektivitet för organisationen, oavsett kanal. Lunds universitet har använt omställningsmedel för att finansiera utbildningar i tjänstedesign för ett urval av verksamhetsstöds medarbetare. För att ta tillvara den kunskap som medarbetarna tillägnat sig efter kursen har även alla sektions- och avdelningschefer gått en "light-variant" av utbildningen. Syftet med utbildningen är bland annat att ge medarbetare verktyg för att i högre grad arbeta utifrån kärnverksamhetens behov och förutsättningar och därigenom fortsatt vara en relevant stödverksamhet.

Den tredje delen avser arbete med förenkling av ledningssystem (processer, rutiner och rapporteringar). Ett sådant arbete har påbörjats under 2025 då fyra områden ses över: systematiskt arbetsmiljöarbete, systematiskt förebyggande arbete mot diskriminering, miljöledningssystemet samt underlag till årsredovisning och verksamhetsdialoger. Arbetet med förenkling ska fokusera på om periodiciteten för rapportering kan ändras och om rapporteringen kan planeras, samordnas och genomföras på ett sätt som är mindre belastande för verksamheten.

Lärdomar som lärosätet dragit så här långt pekar på vikten av att chefer på olika nivåer accepterar den övergripande idén om att kulturförändring är en avgörande del för att minska belastningen på kärnverksamheten. Det har varit viktigt att chefer involveras och förmår att ta tillvara medarbetares kunskaper och ge dem stöd i nya sätt att arbeta. Perspektivarbetet kräver tålamod, tid och resurser, och det har visat sig vara svårare att använda metoderna fullt ut när förändringar ska göras på kort tid.

5.4 Kungl. Musikhögskolan: Samarbete om personalfunktioner

De konstnärliga högskolorna är små verksamheter och har ett personalmässigt litet verksamhetsstöd. Samtidigt har de konstnärliga högskolorna i stort sett samma generella och högskolespecifika lagkrav som andra lärosäten, inklusive krav på kvalitetssäkringsarbetet. Konstnärlig utbildning och forskning är till stor del individbaserade, vilket innebär att verksamhetsstödet ofta behöver arbeta individualiserat. Lösningar för administrativ förenkling som på olika sätt involverar automatisering eller digitalisering, som ger nytta vid massärenden, är därför inte alltid till någon större gagn för konstnärliga högskolor.

En lösning som förekommit till och från är samarbete om personalfunktioner, vad gäller specialkompetenser som inte fyller en heltid på lärosätet. Exempelvis har Kungl. Musikhögskolan samarbetat med andra lärosäten om en arkivarie-

funktion. Samarbetet bidrog till minskade kostnader, men gav också möjlighet till ett större professionellt sammanhang för den person som innehade tjänsten. Diverse förändringar, bland annat personalomsättning, ledde dock till att samarbetet upphörde.

Kungl. Musikhögskolan har en pågående diskussion med andra konstnärliga högskolor vad gäller samarbete om IT-stöd, inklusive IT-säkerhet. Ett sådant samarbete skulle inte nödvändigtvis minska kostnaderna, men kan ge större möjlighet att bibehålla kompetens och även ge en större robusthet i organisationen. Det finns även en diskussion om samarbete vad gäller en funktion för forskningsetik.

I den senaste forsknings- och innovationspropositionen framgår att ett gemensamt innovationskontor för de kulturella och kreativa branscherna ska inrättas vid Kungl. Musikhögskolan. Innovationskontoret ska erbjuda stöd till studenter och anställda vid Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan och Stockholms konstnärliga skola. Inrättandet av ett innovationskontor skulle kunna leda till att andra samarbeten initieras.

Det finns dock utmaningar och svårigheter med att dela tjänster. Ett av lärosätena måste vara den som anställer, och är då också den som "tar risken" att ensam stå för anställningen om samarbetet avbryts. För det lärosäte som inte anställer är risken istället att vara den som står utan kompetens om det anställande lärosätet skulle avbryta samarbetet. En möjlig lösning kan vara ordna så att samarbeten förekommer på flera områden och då fördela anställningarna mellan samarbetande lärosäten så att också riskerna fördelas.

Lärdomar som lärosätet dragit så här långt visar att denna typ av sam-

arbeten riskerar att bli personberoende, vilket kan försvåra långsiktig och mer institutionaliserad samverkan. För att samarbetet ska bli hållbart krävs en kontinuerlig dialog, ömsesidig tillit och en gemensam förmåga att hantera frågor om arbetsfördelning och personal. Sam-

tidigt kan dessa samarbeten vara helt centrala – de bidrar inte bara till ökad kompetens inom verksamhetsstödet, utan kan också underlätta rekrytering av specialiserad kompetens vid mindre högskolor där resurserna är begränsade.



...dessa samarbeten ... bidrar inte bara till ökad kompetens inom verksamhetsstödet, utan kan också underlätta rekrytering av specialiserad kompetens vid mindre högskolor där resurserna är begränsade.

5.5 Stockholms universitet:

Använda befintliga data i interna kvalitetssystem

Stockholms universitets kvalitetssystem för forskning är utformat för att stödja och främja hög kvalitet i forskningen genom ett tillitsbaserat arbetssätt. Det uttalade syftet, definierat i styrdokumentet, är att systemet ska bygga på förtroende för lärarnas, forskarnas och institutionernas professionella ansvarstagande, snarare än på detaljerad kontroll och omfattande rapportering.

En central komponent i kvalitetssystemet är användningen av årliga indikatorrapporter, såväl institutionsvisa som universitetsövergripande. Den universitetsövergripande rapporten diskuteras i universitetets högsta beredande organ (Områdesövergripande rådet) och de institutionsvisa distribueras till samtliga institutioner och centrumbildningar på institutionsnivå. Dessa rapporter, som utarbetas centralt, sammanställer och analyserar data från redan existerande och tillgängliga källor vilket minimerar de administrativa kostnaderna för kärnverksamheten, framför allt för prefekterna. Genom att utnyttja befintlig information kan universitetet få en överblick över forskningsverksamhetens kvalitet och utveckling utan att kräva ytterligare rapportering från kärnverksamheten.

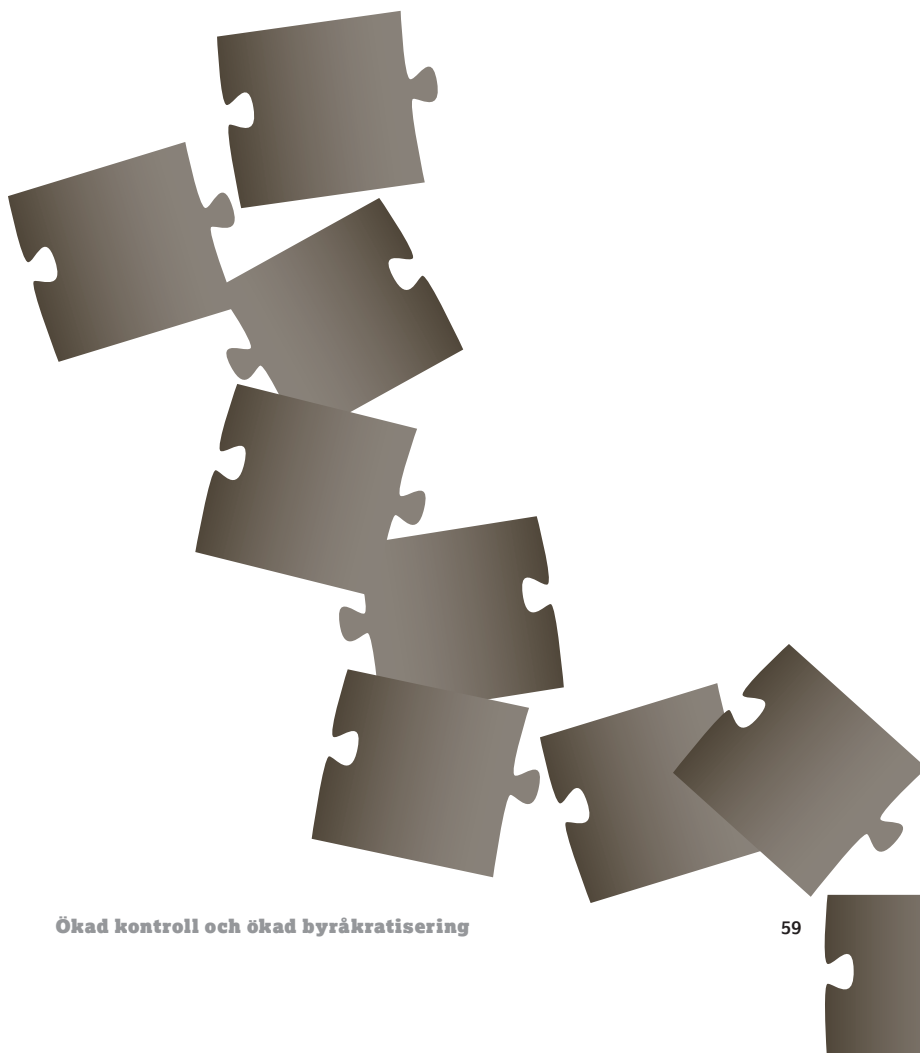
De indikatorrapporter som används inom kvalitetssystemet hämtar data från flera offentliga och interna källor:

- DiVA (Digitala Vetenskapliga Arkivet): Används för att samla in information om publikationer och andra forskningsresultat.
- Swecris: Ger uppgifter om forskningsfinansiering och projekt.
- UKÄ och SCB (Statistiska centralbyrån): Tillhandahåller statistik om högre utbildning och forskning.
- Unpaywall: Används för att identifiera öppen tillgång till publikationer.
- Universitetets egna interna beslutsstödsystem: Ger data kring fördelning av anslag, helårsekvivalenter och könsfördelning.

Genom att använda data från flera etablerade källor ger indikatorrapporterna en bild av forskningsverksamhetens omfattning och utveckling, inklusive aspekter som produktivitet, finansiering, samverkan och öppen tillgång. De institutionsvisa indikatorrapporterna utgör underlag för vicerektorernas kvalitetsdialoger, som hålls vart tredje år och syftar till att främja forskningskvalitet genom samtal och gemensam analys i stället för kontroll.

Det tillsitsbaserade angreppssättet bygger på att institutionerna tar ansvar för utvecklingen, samtidigt som de ges stöd i att följa nyckelindikatorer såsom beviljandegrad för externa forskningsmedel, andel excellensbidrag och publiceringsmönster. Eftersom indikatorrapporterna baseras på redan tillgänglig information krävs ingen ytterligare rapportering från kärnverksamheten.

Lärdomar som lärosätet dragit så här långt visar att systemet är uppskattat från prefekternas sida då det inte innebär en ökad administrativ belastning samtidigt som underlagen ger visst stöd i verksamhetsplaneringen. Vidare ger systemet – med en kombination av dialoger och indikatorrapporter – universitetsledningen en övergripande bild av kvalitetsaspekter rörande forskningen.



6



6. Reflektioner och rekommendationer

I det här kapitlet reflekterar vi kring lärosätenas möjligheter att, med utgångspunkt i sitt kärnuppdrag, hantera ökad kontroll och byråkratisering. Lärosätenas särart som organisation och som myndighet (de statliga lärosätena) är en central utgångspunkt för vårt resonemang. Våra reflektioner utgår från beskrivningarna i rapportens tidigare delar, men härstammar också ur de iakttagelser och analyser som Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg har gjort i tidigare rapporter till SUHF.⁵⁶

Rapportens syfte är att vara framåtblickande, och vi lämnar därför ett antal rekommendationer till lärosätena med avseende på hur det interna arbetet kan utvecklas och stärkas.

I vårt uppdrag har också ingått att beskriva hur regeringen och myndigheter kan agera för att minska lärosätenas administrativa belastning, samt hur ökad tillit mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås. Dessa två frågor är nära sammanlänkade då kontroll och tillit är ömsesidigt beroende storheter som samspelar.

6.1 Universitetens och högskolornas särart – mellan myndighet och akademisk frihet

Universitet och högskolor utgör en särskild form av organisationer. I dagens styrlandskap har de statliga lärosätena en dubbel identitet: dels som förvaltningsmyndigheter under regeringen, dels som akademiska institutioner med vetenskaplig handlingsfrihet och kollegialitet som bärande principer. Denna dubbelhet medför särskilda organisatoriska och styrningsmässiga utmaningar som måste beaktas i utformningen av såväl styrinitiativ som administrativt

⁵⁶ Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a och 2024b).

stöd. Som framgår i kapitel 3 menar vi att lärosätenas särart vilar på deras unika uppdrag – att bedriva forskning och utbildning på vetenskaplig eller konstnärlig grund – i en historiskt formad och internationellt präglad kontext. Vi har belyst olika aspekter av lärosätenas särart, men det är samtidigt viktigt att komma ihåg att denna särart inte återspeglas i verksamhetsformen statliga förvaltningsmyndigheter; de är juridiskt en del av staten och saknar egen rättskapacitet. Verksamhetsformen som förvaltningsmyndigheter innebär att lärosätena inte åtnjuter det institutionella skydd som numera kan göras gällande inom ramen för EU-rätten.⁵⁷

Styrningen av högskolesektorn sker således inom ramarna för det statliga förvaltningssystemet. Samtidigt kräver lärosätenas kärnverksamhet en större handlingsfrihet än vad som är fallet för många andra myndigheter. Autonomireformens (2011) uttalade syfte var att förstärka denna frihet. Parallellt har

dock utvecklingen gått mot ökade krav på återrapporteringar etc. vilket gett upphov till det som ofta benämns som en autonomiparadox: en ökad formell självständighet har följts av växande externa krav från både nationella och internationella aktörer. I detta spänningsfält blir administrationen både ett verktyg för att upprätthålla rättssäkerhet och struktur, och ett potentiellt hinder för det akademiska kärnuppdraget.

...en ökad formell självständighet har följts av växande externa krav från både nationella och internationella aktörer. I detta spänningsfält blir administrationen både ett verktyg för att upprätthålla rättssäkerhet och struktur, och ett potentiellt hinder för det akademiska kärnuppdraget.

Den ökade administrativa belastningen kan inte enbart förstås som en konsekvens av myndighetsformen. Som beskrevs i kapitel 3 bör utvecklingen även ses i ljuset av en bredare internationell tendens där universitet och högskolor i allt högre grad betraktas som strategiska aktörer som ska leverera mätbara resultat, vara ansvarsskyldiga (*accountable*) och bidra till samhällsnytta enligt definierade mål. I detta ligger krav på målstyrning, intern uppföljning, efterlevnad av omfattande system för regelefterlevnad (*compliance*) och en ökad betoning på nyttiggörande och mätbarhet i verksamhetens ”resultat”.⁵⁸ Lärosätena blir därmed

57 *Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 83/02) och Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18). Se även Ahlbäck Öberg (2024).*

58 *Hood (1991); Pollitt & Bouckaert (2017).*

föremål för det som Michael Power beskriver som en "audit culture", där tilliten till professioners omdöme ersätts med kontroll, indikatorer och utvärdering.⁵⁹

Denna utveckling speglar också vad Walter W. Powell och Paul J. DiMaggio beskrivit som *institutional isomorphism* – en process där organisationer inom ett fält successivt börjar likna varandra, inte nödvändigtvis för att det är mest ändamålsenligt, utan för att de anpassar sig till normer, regler och förväntningar från omvärlden.⁶⁰ Inom högskolesektorn tar detta sig uttryck i att olika typer av lärosäten – oavsett associationsform – i allt högre grad internaliserar liknande styrmodeller, organisationsstrukturer och administrativa rutiner. Resultatet är en rörelse bort från decentraliserad akademisk autonomi mot mer enhetliga och centraliserade organisationer, där fokus i allt större utsträckning ligger på styrning, samordning och dokumentation. I detta ljus är det inte förvånande att även stiftelsehögskolor – trots att de inte omfattas av myndighetsformen – upplever en liknande administrativ belastning. Det tyder på att vi inte enbart har att göra med ett internt systemfenomen, utan också med ett uttryck för en förändrad omvärld som successivt har internaliserats i organisationerna själva.

Som visats i SUHF:s tidigare rapporter finns en växande kritik inom högskolesektorn mot ökade administrativa kostnader. När lärare och forskare tvingas lägga allt mer tid på onödig eller dåligt anpassad administration trängs tid undan från kärnverksamheterna – utbildning och forskning. Samtidigt är det viktigt att betona att en ändamålsenlig administration är avgörande för att lärosäten ska kunna uppfylla sitt uppdrag. Administration spelar en central roll i flera verksamhetskritiska områden, såsom studentstöd, lärarrekrytering, dataskydd och forskningsfinansiering. En välfungerande administration inom dessa områden är inte bara stödjande utan bidrar också till legitimitet och kvalitet i verksamheten.

I rapportens inledning visades att administrationens grundläggande funktioner kan delas in i fyra delar: hantering av information, riktad kommunikation till



...institutional isomorphism – en process där organisationer inom ett fält successivt börjar likna varandra, inte nödvändigtvis för att det är mest ändamålsenligt, utan för att de anpassar sig till normer, regler och förväntningar från omvärlden.

⁵⁹ Power (1997).

⁶⁰ DiMaggio & Powell (1983).

olika intressenter, skapande av ordning, samt långsiktig stabilitet. Dessa aspekter behöver anpassas till akademins särskilda förutsättningar och möjliggöra operativt stöd i de fall det behövs, för att avlasta kärnverksamheten. Ett tydligt exempel är anställningsförfaranden, där meritering och sakkunniggranskning står i centrum. Dessa processer är tidskrävande men väsentliga för att värna vetenskaplig kvalitet och rättssäkerhet.

Regering och riksdag har ett ansvar att utveckla styrning som är ändamålsenlig, proportionerlig och grundad i lärosätenas särart. Samtidigt måste lärosätena själva också ta ansvar för att värna sin särart och kritiskt granska såväl externa som interna styrinitiativ som riskerar att förskjuta fokus från kärnuppgiften. Här krävs en ömsesidig förståelse mellan statsmakt och lärosäten. En sådan förståelse är avgörande för att styrningen av högskolesektorn ska bidra till att stärka, snarare än försvaga, universitetens och högskolornas roll som unika och samhällsbärande institutioner.

De statliga lärosätena har kontinuerligt arbetat med att höja medvetenheten – både inom kärnverksamheten och verksamhetsstödet – om vad det innebär att arbeta vid en statlig myndighet. Dessa frågor lyfts ofta, till exempel vid introduktionsutbildningar för nyanställda. För att värna universitetens och högskolornas särart krävs dock även kunskap om vad det innebär att arbeta just vid ett lärosäte, utifrån dess specifika kunskapsuppdrag. Här har såväl lärosätena som statsmakterna ett gemensamt ansvar för att säkerställa att denna kunskap finns och förvaltas.

6.2 Vad kan lärosätena göra för att minska onödig administration?

För att hantera den ökade regleringen – såväl i högskolelagstiftningen som i generell lagstiftning – har lärosätena i stor utsträckning valt att inrätta särskilda administrativa expert- eller specialistfunktioner som får i uppgift att driva arbetet. Det gäller exempelvis områden som samverkan, jämställdhet, hållbarhet och säkerhet. I expertrollen ligger en naturlig ambition att utveckla och stärka sitt sakområde, och det är därför förståeligt att det egna området ses som viktigt och prioriterat. För att stödet inom ett sakområde ska vara ändamålsenligt behöver det dock anpassas utifrån lärosätenas kärnuppdrag.

Styrning och stöd behöver utformas på ett sätt som inte skapar stress, osäkerhet eller oro för att göra fel hos prefekter, lärare och forskare. Expertrollen bör därför

även innefatta ett ansvar för att selektera, tydliggöra och prioritera utifrån en fördjupad förståelse för vad som är viktigt i den akademiska kärnverksamheten. Detta kan ske om expertfunktionerna ges goda förutsättningar för att känna sig delaktiga i kärnverksamheten och förstå dess behov. Välgrundade avvägningar utifrån kärnverksamhetens behov innebär att det görs rimliga bedömningar av när stödet bör vara operativt och när det i stället bör ha en mer stödjande eller vägledande funktion. Ett exempel på initiativ som syftar till att öka förståelsen för kärnverksamhetens behov inom verksamhetsstödet är det pågående perspektivarbetet vid Lunds universitet (se avsnitt 5.3).

En faktor bakom ökad administrativ belastning kan vara bristande intern tillit. Statskontoret har i en studie visat att graden av tillit inom myndigheter påverkar omfattningen av administration. En övernitisk kontroll kan dessutom underminera förtroendet mellan olika delar av organisationen.⁶¹ Bristande tillit kan

yttra sig i att när enstaka misstag eller avvikelser uppstår, tenderar reaktionen bli att nya byråkratiska rutiner med generell tillämpning införs, snarare än att problemet hanteras där det har uppstått. Detta bottnar ofta i en rädsla att göra fel, snarare än ett faktiskt behov av kontroll. En omfattande mängd styrdokument och handlingsplaner är inte alltid det mest ändamålsenliga stödet.

Det är dock inte bara expert- och specialistfunktioner som bidrar till lärosätessintern byråkratisering. Även företrädare för kärnverksamheten, inte minst kollegiala organ, spelar en roll. Dessa företrädare är valda för sina akademiska meriter men kan sakna erfarenhet och förståelse för hur administrativa processer fungerar. Olika typer av akademiska ledningsorgan såsom råd och nämnder samt vicerektorer eller rektorsråd har ökat i antal de senaste trettio åren. Vittnesmål i Ahlbäck Öbergs & Bobergs rapport visar att kollegiala organ inte sällan agerar på ett sätt som leder till ökad administration, inte minst genom överdetaljerade styrdokument.⁶² Den akademiska traditionen att "vrida och vända" på problem och att sträva efter högsta möjliga kvalitet, liksom normer om noggrannhet och grundlighet, kan också spilla över på administrativa uppgifter samt på hur verksamhetsstödet utformas och genomför sitt arbete.



En faktor bakom ökad administrativ belastning kan vara bristande intern tillit. Statskontoret har i en studie visat att graden av tillit inom myndigheter påverkar omfattningen av administration.

61 Statskontoret (2016), s. 27.

62 Ahlbäck & Öberg (2024b), s. 31–34 & s. 82.

Lärosätesledningars ansvar

Det är viktigt att det råder en kultur av ömsesidig förståelse mellan kärnverksamheten och stödverksamheten – en kultur som präglas av respekt för varandras roller och uppdrag, snarare än av rädsla, överambition eller osäkerhet. Att främja en sådan kultur är en uppgift för lärosätesledningen, som har ett ansvar att se till helheten och kalibrera ambitionsnivåerna inom styrning och administration.

Allt behöver inte optimeras. Det är dock inte rimligt att ansvaret för att avgöra vad som är en lämplig ambitionsnivå utifrån ett helhetsperspektiv läggs på expertfunktioner eller företrädare för enskilda sakområden. Det är lärosätesledningens uppgift att ta ansvar för att krav och insatser hålls på en balanserad nivå. I det arbetet är det avgörande att utgå från lärosätenas särart och den

akademiska verksamhetens förutsättningar – utan att göra avkall på rätts-säkerhet, transparens eller nödvändig kontroll.

Det centrala verksamhetsstödet är den del av lärosätet som har den mest direkta kontakten med tillsynsmyndigheternas krav. I denna roll fungerar det som ett skyddande lager som absorberar delar av det externa regeltrycket och därigenom avlastar kärnverksam-

Det centrala verksamhetsstödet är den del av lärosätet som har den mest direkta kontakten med tillsynsmyndigheternas krav. I denna roll fungerar det som ett skyddande lager som absorberar delar av det externa regeltrycket och därigenom avlastar kärnverksamheten.

heten.⁶³ För att detta skydd ska vara verkningsfullt krävs att lärosätesledningarna stöttar medarbetare inom verksamhetsstödet genom att tydligt och konsekvent förmedla lärosätenas särart – både internt och externt gentemot omvärlden.

Lärosätesledningarna har även ett särskilt ansvar att värna universitets och högskolors särart gentemot riksdag och regering. Det innebär att i exempelvis remissvar synliggöra vilka negativa konsekvenser målträngsel och detaljstyrning får för utbildning och forskning. Det handlar om att tydliggöra på vilket sätt handlingsfrihet är en grundläggande förutsättning för att kunna upprätthålla och utveckla kvaliteten i den akademiska verksamheten. Remissvar från lärosätena behöver alltså spegla hur förslag kan påverka helheten och inte endast belysa olika expertfunktioners bedömningar.

63 Se Ahlbäck & Öberg (2024b), kap. 2–3 där det framgår att högskolereglering och generell lagstiftning inte upplevs lika betungande av prefekterna som av högskole- och universitetsdirektörerna.

Förenklingsarbete och organisatoriska utmaningar

I våra kontakter med lärosätesföreträdare framkommer att många lärosäten arbetar aktivt för att minska onödig administration. Flera åtgärder har också uppmärksamats i andra rapporter som viktiga för att minska administrativa kostnader.⁶⁴ Det handlar bland annat om att samordna olika interna processer, se över detaljeringsgraden i intern styrning samt göra nyttovärderingar och bedömningar av hur och i vilken omfattning kärnverksamheten behöver engageras. Andra delar handlar om att samarbeta mellan lärosäten bland annat genom att dela goda exempel och konkret metodstöd.

Att arbeta med administrativ förenkling på ett kvalificerat sätt är ett komplext arbete, men det behöver prioriteras. Att se över sina administrativa processer är en integrerad del av verksamhetsstödet uppdrag, och flera lärosäten arbetar därför med interna granskningar. Det förekommer också att lärosäten samarbetar i granskningar av varandra. Det har bland annat skett inom ramen för den europeiska samarbetsorganisationen Humane.⁶⁵

En särskild utmaning är att administrativa förenklingar också måste upplevas som sådana ur kärnverksamhetens perspektiv. Många av de insatser som vi har tagit del av i arbetet med den här rapporten syftar till att förenkla för verksamhetsstödet på central eller lokal nivå, exempelvis genom införandet av olika digitala system. Dessa kan underlätta för administrativ personal som slipper betungande manuell hantering, men kan samtidigt innebära merarbete för lärare och forskare som måste sätta sig in i och använda nya system. Och kanske är det andra frågor än de som verksamhetsstödet prioriterar som lärosätena behöver fokusera för att minska lärares och forskares administrativa belastning? I vissa fall kan det eventuellt vara motiverat att förstärka det centrala administrativa stödet för att möjliggöra mer operativ avlastning lokalt – om det bidrar till att minska onödig administration för kärnverksamheten.

En annan viktig aspekt är samspelet mellan det centrala och det lokala verksamhetsstödet. En stor del av överadministrationen uppstår i gränssnittet mellan de olika organisatoriska nivåerna – genom dubbelarbete, otydlig ansvarsfördelning och bristande samordning. Att det centrala och lokala verksamhetsstödet jobbar samman som en helhet är en nyckel i att minska onödig administration.

64 Se bl.a. UKÄ (2024) och Amnéus, Klamfelt, Renström (2024).

65 www.humane.eu

Rekommendationer

Vi rekommenderar att:

- lärosätesledningar främjar och förankrar en intern kultur som tar sin utgångspunkt i lärosätenas unika uppdrag att bedriva forskning och utbildning, exempelvis genom att lyfta frågor om lärosätenas särart, kunskapsuppdrag och akademiska värden i introduktionsutbildningar och andra interna sammanhang.
- lärosätesledningar kalibrerar de interna ambitionsnivåerna i styrning och administration utifrån ett helhetsperspektiv och lärosätets särart som organisation och myndighet,
- SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor, genom arbetsgruppen för kvalitet i administrationen, skapar en katalog över goda exempel på administrativ förenkling, i syfte att inspirera andra lärosäten,
- lärosätena, inte minst genom SUHF, arbetar gemensamt för att påverka regering och myndigheter som på olika sätt bidrar till ökad kontroll och ökad byråkratisering.

6.3 Vad bör regeringen och myndigheter göra?

Lärosätena har alltså ett stort ansvar för att minimera onödig administration. Mycket av det som vi har uppmärksammat kring administrativa kostnader är också sådant som kan förbättras genom ett internt arbete. Våra rekommendationer har därmed hittills riktat sig till universitet och högskolor. Men långt ifrån all onödig administration kan lärosätena ta ansvar för.

De rapporter som Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg har skrivit på uppdrag av SUHF:s expertgrupp för analys har tydliggjort att de politiska målsättningar som anges i högskolelagen, i kombination med den generella styrningen av myndigheter, resulterar i en omfattande administrativ belastning för lärosätena. I dessa rapporter resonerar författarna kring möjliga vägar för att lätta på överadministration. Deras slutsats är att problemet bottnar både i ett grundläggande systemfel vad gäller lärosätenas institutionella ställning och i ett generellt styrningsproblem inom statsförvaltningen. Så länge lärosätena är statliga förvaltningsmyndigheter är de föremål för detaljerad politisk styrning, men även de enskilda lärosätena påverkas av denna.⁶⁶

⁶⁶ Ahlbäck Öberg & Boberg (2024b) s. 85–89.

Regering och riksdag

De statliga lärosätena har alltså en associationsform som öppnar för detaljstyrning och därmed administrativ överbelastning. Utöver minskad politisk styrning skulle en annan associationsform också kunna underlätta när olika byråkratiska anpassningar behöver göras. Inte minst gäller det vid nationella eller internationella samarbeten och inom lärosätenas samverkan och innovationsverksamhet. Att lärosätena inte kan agera som egna juridiska personer innebär bland annat begränsningar när det gäller att ingå vissa avtal, skapa gemensamma organisationer, motta donationer och hävda sekretess vid samarbeten med utomstående aktörer på grund av offentlighetsprincipen.

Universitet och högskolor har över tid fått fler och fler åligganden som nästan alltid förväntas genomföras inom befintliga ekonomiska ramar.⁶⁷ Den politiska

detaljstyrningen medför ökad administrativ belastning och bör därför totalt sett minska. Det är inte minst viktigt i frågor som rör forskningsfinansiering, där akademisk frihet och långsiktighet är avgörande för kvalitet och förnyelse. Det är också angeläget att regeringen visar återhållsamhet i användningen av riktade satsningar som främst fungerar

som politiska markörer eller symbolhandlingar – sådana initiativ riskerar att skapa fragmentering och kortsiktighet snarare än att stärka lärosätenas förmåga att fullfölja sitt grunduppdrag. Om regeringen väljer att ge nya eller utökade uppdrag till lärosätena är det avgörande att dessa åtföljs av motsvarande resurstillskott så att inte möjligheten att bedriva kärnverksamhet påverkas negativt.

Utvecklingen i Danmark – ett land som den svenska regeringen ofta hämtar högskole- och forskningspolitisk inspiration från – kan bidra med värdefulla insikter. Under de senaste decennierna har den statliga styrningen i Danmark inneburit en orimligt hög koncentration av forskningsmedel till vissa grupper, stark linjestyrning av universiteten och en tydligt politiskt styrd utbildningspolitik,⁶⁸ bland annat med avseende på språk och anställningsbarhet. Utvecklingen i Danmark illustrerar de risker som följer med stark politisk styrning, detaljreglering och minskad handlingsfrihet för lärosätena.



Den politiska detaljstyrningen medför ökad administrativ belastning och bör därför totalt sett minska. Det är inte minst viktigt i frågor som rör forskningsfinansiering, där akademisk frihet och långsiktighet är avgörande...

67 Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a).

68 Se t.ex. DEA (2023); DEA (2019); DFIR (2024); Bjare & Fredman (2025).

Andra myndigheter

Göteborgs, Umeå och Uppsala universitet gjorde hösten 2024 en gemensam rapport som kartlade byråkratiska processer som genereras av generella regelverk. Utifrån kartläggningen gav rapportförfattarna vissa konkreta förslag på förändringar inom regelverk och tillsyn som skulle kunna minska onödig administration.⁶⁹ Förslagen avser både reglering och hur tillsynsmyndigheter agerar. Ett förslag handlar om att införa längre tidsintervall för dokumentation och rapportering, exempelvis treårscykler istället för årliga processer. Andra förslag är att se över dokumentationskrav och detaljreglering så att lärosätena själva i större utsträckning kan utforma processerna. Säkerhetsområdet pekas i rapporten ut som särskilt svårnavigerat, och där skulle tillsynsmyndigheter i större utsträckning kunna agera som metodstöd. Kartläggningen visar alltså på att en stor del av den administrativa belastningen beror på hur tillsynsmyndigheter agerar, och där kan regeringen i sin styrning av dessa agera tydligare för att minimera onödig administration.

På institutionsnivå är det bland annat ekonomiadministrationen som upplevs som administrativt betungande.⁷⁰ En del av ekonomiadministrationen består i hanteringen av så kallade indirekta kostnader⁷¹ vid externt finansierad forskning. Hanteringen innebär att beräkning av indirekta kostnader görs för varje

enskilt forskningsprojekt, något som ökar den administrativa belastningen för både forskare och projektekonomer. Forskningsfinansieringsutredningen uppmärksammade frågan och lämnade förslag om att låta utreda om det är lämpligt att utgå från en schablon för att beräkna indirekta kostnader vid extern statlig finansiering.⁷²

En myndighet som har stor påverkan på lärosätenas administrativa belastning är UKÄ. Detta konstaterar myndigheten själv och påtalar att det genom den statliga styrningen finns en för-



Forskningsfinansieringsutredningen uppmärksammade frågan och lämnade förslag om att låta utreda om det är lämpligt att utgå från en schablon för att beräkna indirekta kostnader vid extern statlig finansiering.

69 Amnéus, Klamfelt och Renström (2024), s. 26.

70 Ahlbäck Öberg & Boberg (2024b), s. 49–50.

71 Indirekta kostnader är bland annat kostnader för lokaler, viss forskningsinfrastruktur, it-resurser, bibliotek och vaktmästeri – dvs. kostnader för resurser som inte direkt rör forskningen men som lärosätena behöver för att kunna bedriva forskning.

72 SOU 2023:59, s. 367–369.

väntan på UKÄ (och andra myndigheter) att efterfråga uppgifter från lärosäten. Såsom vi har redogjort för i avsnitt 2.3 har UKÄ lämnat förslag till regeringen, myndigheter (inklusive UKÄ) och lärosäten på hur onödig administration kan minska.

Vi delar UKÄ:s uppfattning om att ambitionsnivå, tydliggjort syfte, framförhållning och samordning är viktiga delar för att minska administrativ belastning. Framför allt bör regeringen i större utsträckning analysera hur lärosätenas administrativa kostnader påverkas när den ger uppdrag till UKÄ. Men vi menar att UKÄ också bör arbeta med att balansera behovet av utvärderingar och tillsyn mot den administrativa belastningen. I sin övergripande analys bör UKÄ se över antalet granskningar som sådana och den press samt därmed nedlagda arbetstimmar de ger upphov till. UKÄ bör i större utsträckning påtala för regeringen när mängden utredningar och utvärderingar ger alltför stor belastning på lärosätena.

Rekommendationer

Vi rekommenderar att:

- regeringen minskar detaljstyrningen och ger lärosätena ersättning vid nya uppdrag,
- regeringen ger tillsynsmyndigheter i uppdrag att aktivt förhålla sig till administrativ belastning kontra tillsynens nytta,
- regeringen överväger att, med stöd av lärosäten och forskningsfinansiärer, utreda hur hanteringen av indirekta kostnader kan förenklas,
- UKÄ inom ramen för sin roll tar ansvar för att regeringen uppmärksammas på när uppdrag leder till alltför stor belastning på lärosätena.

6.4 Ökad tillit mellan lärosäten och statsmakt?

Såsom beskrevs i kapitel 2 har regeringen på senare tid vid flera tillfällen uppmärksammat behovet av att minska onödig administration vid lärosätena. Utifrån det sammanhang som den här rapporten skrivs kan man också konstatera att graden av tillit mellan lärosäten och statsmakt har stark inverkan

på den administrativa belastningen. Detta resonerar Statskontoret kring i en rapport om hur statliga myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska. I rapporten konstaterar Statskontoret att om graden av tillit är låg så genererar det krav på kontroll och detaljerad information från statsmakternas sida.⁷³

Vi landar alltså i en fråga om hur tilliten ska öka mellan lärosäten och statsmakt. Det första man behöver konstatera är att tillit inte kan vara ensidigt, utan är något som båda parter måste vara engagerade i. Enligt Styr- och resursutredningen (Strut) bör en ändamålsenlig styrning ha som mål att dels främja akademisk frihet, kvalitet och integritet, dels främja ett rollsäkert samhällsansvar grundat i lärosätenas specifika roll, och dels främja lärosätenas strategiska handlingsförmåga. Strut-utredningen menade att för att bygga tillitsfulla relationer och främja samsyn om verksamhetens syfte och mål behöver dialogen mellan regering och lärosätena utvecklas.⁷⁴ Detta ligger också i linje med en tillitsbaserad styrning.

Tillitsbaserad styrning innebär att styrningen har fokus på verksamhetens syfte. Den bygger på tillit till professionen, och ska så långt som möjligt bygga

på inre motivation, professionella normer och verksamhetsnära kunskap. Enligt Tillitsdelegationen behöver tillit och kontroll balanseras mot varandra.⁷⁵ Transparens och kontroll av prestationer, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet är förvisso viktigt för att bygga och underhålla tillit. Dock behöver uppföljning och kontroll ske med varsamhet eftersom detaljstyrning, krävande dokumentation eller

Tillitsbaserad styrning innebär att styrningen har fokus på verksamhetens syfte. Den bygger på tillit till professionen, och ska så långt som möjligt bygga på inre motivation, professionella normer och verksamhetsnära kunskap.

styrning genom ekonomiska incitament riskerar att tränga undan inre motivation och professionella normer, eller medföra att verksamhetsnära kunskap inte tas tillvara.

En aspekt av tilliten i relationen mellan regeringen och lärosätena kan kopplas till balansen mellan externa forskningsmedel och de direkta anslagen

⁷³ Statskontoret (2016), s. 27.

⁷⁴ SOU 2019:6, s. 119–121.

⁷⁵ SOU 2018:38, kapitel 3.

för forskning och forskarutbildning. Den ökande andelen statlig extern finansiering tyder på en minskad tillit till lärosätenas egen förmåga att prioritera forskning av hög kvalitet inom relevanta områden. Samtidigt leder det höga beroendet av extern finansiering till ökad administration vid lärosätena, i form av ansökningsförfaranden, hantering av indirekta kostnader med mera. En jämnare balans mellan direkta och externa medel kan stärka tilliten, minska styrningen av inriktningen på lärosätenas forskningsverksamhet, bidra till minskad administrativ börda och skapa bättre förutsättningar för trygga anställningsvillkor vid universitet och högskolor.⁷⁶

Sammantaget kan ett par viktiga slutsatser dras utifrån resonemangen ovan. Den första är att det behövs en ökad dialog mellan lärosätesledningar och regeringen. De årliga myndighetsdialoger som tidigare har hållits mellan det enskilda lärosätets ledning och Utbildningsdepartementet har från och med 2025 förändrats och består nu av ett gemensamt möte med samtliga lärosäten samt enskilda dialoger enbart vart tredje år.⁷⁷ Det är givetvis värdefullt att samtliga lärosäten ges samma information vid ett tillfälle, men det måste finnas utrymme för lärosätesledningar att diskutera det enskilda lärosätets angelägenheter med den politiska ledningen.

Den andra viktiga slutsatsen är att det behövs en rimligare balans mellan kontroll och tillit. Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Bobergs undersökningar har visat på att lärosätena över tid har fått allt fler omfattande och komplexa uppgifter, återrapporteringskrav och utvärderingar. Utöver de generella uppgifter som gäller för alla myndigheter och den högskole-specifika regleringen tillkommer uppdrag och krav från högskolesektorns myndigheter och de statliga forskningsfinansiärerna. Dessa uppdrag och krav är ibland sådana som myndigheterna eller forskningsfinansiärerna själva initierat, ibland sådana som ges i form av regeringsuppdrag.



...det behövs en rimligare balans mellan kontroll och tillit. Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Bobergs undersökningar har visat på att lärosätena över tid har fått allt fler omfattande och komplexa uppgifter, återrapporteringskrav och utvärderingar.

⁷⁶ Se Bjare & Fredman (2024).

⁷⁷ Information om myndighetsdialoger 2025, U2025/00320.

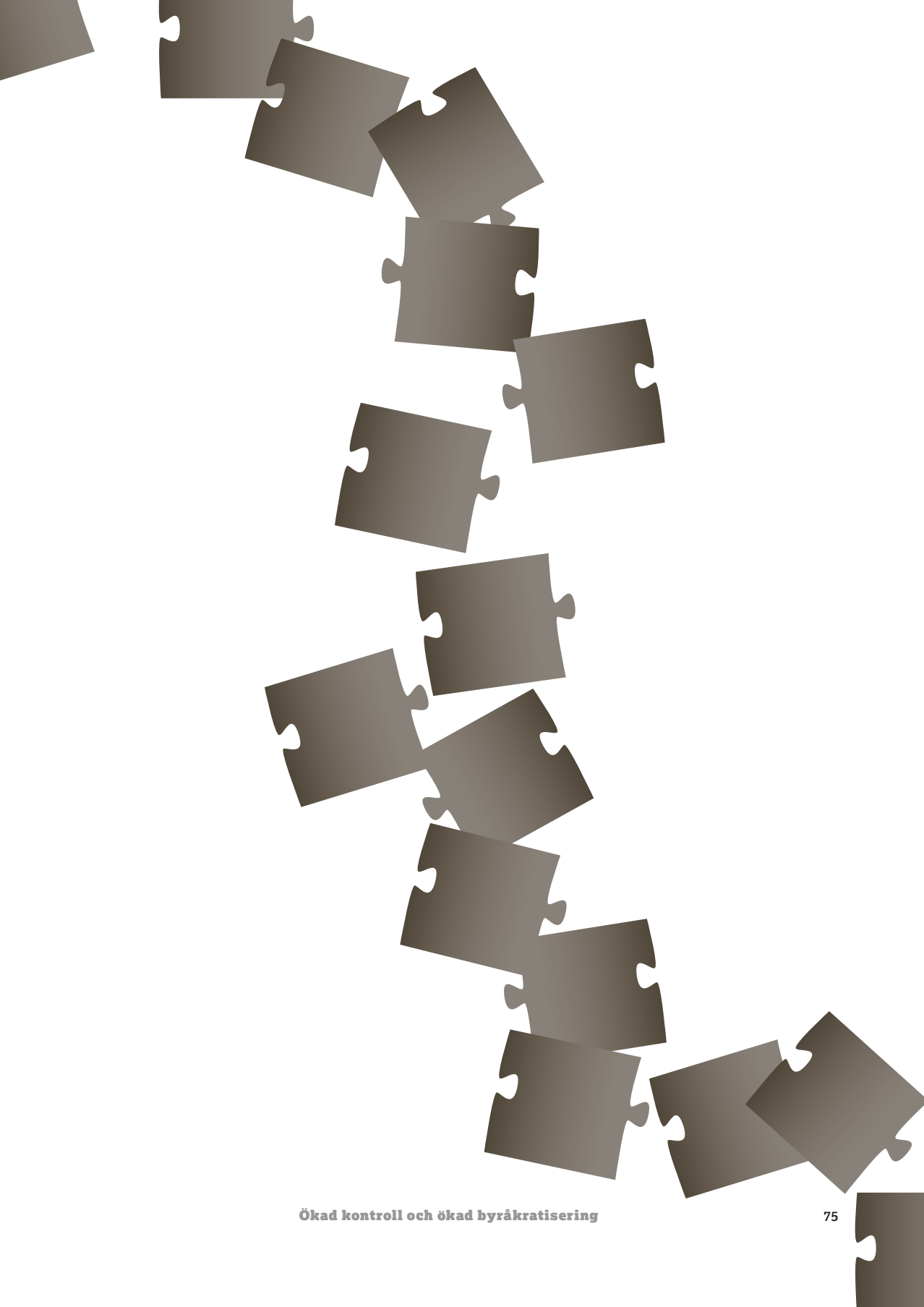


De uppdrag och krav som ställs på universitet och högskolor kan var för sig verka rimliga, men sammantaget utgör de en betydande belastning. I allt större utsträckning tas lärosätenas kraft och resurser från kärnverksamheterna – utbildning och forskning – för att istället hantera administration kopplat till dessa krav. Det behövs en bättre samordning mellan myndigheterna och i regeringens uppdrag till dem, där en helhetssyn säkerställer att den samlade administrativa belastningen för lärosätena beaktas.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regeringen att tillse att:

- tillfällen till dialog mellan Utbildningsdepartementet och enskilda lärosätetsledningar utökas,
- andelen direkta forskningsmedel ökar i förhållande till den totala forskningsfinansieringen,
- mängden återrapporteringar och uppdrag till lärosäten minskas, både direkt från regeringen och via myndigheter och forskningsfinansiärer.



Referenser





Referenser

- Abelius, H. (2014). *Lärare och forskares administrativa arbetsuppgifter vid Göteborgs universitet*, Diarienummer V 2012/736.
- Aberbach, Joel D. & Christensen, Tom (2017). *Academic Autonomy and Freedom under Pressure: Severely Limited, or Alive and Kicking?*, Public Organization Review 18: 487–506.
- Ahlbäck Öberg, S. (2024). *Regeringsformen och de statliga lärosätena. Akademisk frihet med svaga skyddsräcken*. Statsvetenskaplig tidskrift, Årgång 126, 2024/3.
- Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024a). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. SUHF.
- Ahlbäck Öberg, S. & Boberg, J. (2024b). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. Interna effekter på lärosätena*. SUHF.
- Alvehus, J. & Kastberg Weichselberger, G. (2024). *Administration i offentlig sektor. Om expansion, elevering och mittokrati*. Lund: Studentlitteratur
- Amnéus, I., Klamfelt, K. & Renström, A. (2024). *Åtgärder för att undvika onödig administration. En kartläggning vid tre universitet i syfte att identifiera administrativa uppgifter som är särskilt betungande och följer av generella regelverk*. Uppsala universitet, Diarienummer UFV 2024/1942.
- Andrén, C-G. (2013). *Visioner, vägval och verkligheter*. Lund: Nordic Academic Press;
- Benner, M. (2001). *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Falun: Nya Doxa.
- Bexell, G. (2011). *Akademiska värden visar vägen*. Stockholm: Atlantis;
- Bjare, U. & Fredman, P. (2024). *Ökat beroende av externa medel för forskning och utbildning på forskarnivå*. SUHF, Stockholm.
- Bjare, U. & Fredman, P. (2024). *Finansiering av universitetsforskning i Europa: en översikt av fyra europeiska länder*. SUHF, Stockholm.

- 
- Castillo, D. & Ivarsson Westerberg, A. (2019). *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Förvaltningsakademin nr 17. Södertörns högskola.
- Collini, S. (2012). *What Are Universities For?* Penguin Books.
- Dahlström, C. (2018). Delegering, politisering och svensk statsförvaltning, kap. 6 i Dahlström, C. (red.) *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem* (sjätte upplagan). Lund: Studentlitteratur.
- DEA (2023). *Ekstern forskningsfinansiering – et effektivt middel med bivirkninger? En undersøgelse af forskeres oplevelse af ekstern forskningsfinansiering*. Rapport utarbetad av tankesmedjan DEA. Köpenhamn.
- DEA (2019). *Koncentration af konkurrenceudsatte forskningsmidler: Er der kommet flere penge på færre hænder og, i så fald, er det et problem for dansk forskning?* Rapport utarbetad av tankesmedjan DEA. Köpenhamn.
- DFiR (2024). *Universiteter for fremtiden: Tyve år med universitetsloven*. Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. Köpenhamn.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2000). *The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations*. *Research Policy*, 29:109–123.
- Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Fust, A. & Petersson, M. (2024). *Framtidens e-infrastruktur för högre utbildning. Ett första steg mot en mer samordnad organisation för högskolesektorns digitalisering*. Diarienummer SU-850-0052-23. SUHF.
- Gornitzka, Å., Maassen, P., de Boer, H. (2017). *Change in university governance structures in continental Europe*, *Higher Education Quarterly*, 71:274–289.
- Gribbe, J. (2022). *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. Universitetskanslersämbetets publikationer.
- Guston, D. H. (2000a). *Retiring the social contract for science*. *Issues in Science and Technology*, 16(4):32–36.
- Guston, D. H. (2000b). *Between Politics and Science. Assuring the Integrity and Productivity of Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (2025). *Varför ökar den offentliga byråkratin i Sverige?* Malmö universitet.

- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* Public Administration, 69(1), 3–19.
- Jacobsson, B., Pierre, J. & Sundström, G. (2019). *Granskningssamhället: offentliga verksamheter under lupp*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsruhn, T. (red.) (2016). *Universitetets idé: Sexton nyckeltexter*. Göteborg: Daidalos.
- Lindberg, J., Spühler, J., Nylander, J. & Schweizer, N. (2024). *Horisont Europa – årsbok 2024: Svenskt deltagande i EU:s ramprogram för forskning och innovation*. Vinnova.
- Linnéuniversitetet (2024). *Skapa förutsättningar för att effektivisera universitetets hela verksamhetsstöd*. Diarienummer LNU-2024/3288.
- Lunds universitet (2023). *Rapport från utredning om gemensamma förvaltningsorganisation och arbetsformer*. Diarienummer STYR 2023/456.
- Pinheiro, R. & Stensaker, B. (2014). *Strategic Actor-Hood and Internal Transformation*, i Brankovic, J. et al. (red.) *Global Challenges, Local Responses in Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- Pielke R. Jr. (2010). *In Retrospect: Science — The Endless Frontier*. NATURE, vol. 466:19.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Sahlin, K. & Eriksson-Zetterquist, U. (2016). *Kollegialitet, En modern styrform*. Lund: Studentlitteratur.
- Sandén, J. (2024). *Det vore bättre om någon annan gjorde det här. Längtan efter administratörer, inte administration, på högre lärosäten*. Förvaltningsakademien nr 31, Södertörns högskola.
- Sarewitz, D. (1996). *Frontiers of Illusion. Science, Technology, and the Politics of Progress*. Temple University Press.
- SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*. Betänkande av Ledningsutredningen.
- SOU 2018:38, *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik*. Bringselius, L. (red.) *Forskningsantologi från Tillitsdelegationen*.
- SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).

- SOU 2023:59, *En ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*. Slutbetänkande av Forskningsfinansieringsutredningen.
- Statskontoret (2016). *Mer tid till kärnverksamheten*. Rapport 2016:19.
- SUHF (2021). *En examensordning i lärosätenas regi*.
- Södertörns högskola (2025). *Uppföljning av handlingsplan för administrativt betungande arbetsuppgifter vid Södertörns högskola*. Diarienummer 1865-1.1.3-2025.
- Tight, M. (2024). *The idea of the university: towards a contemporary formulation*. Journal of higher education policy and management, VOL. 46, NO. 1, 48–62.
- Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Carnegie Commission on Higher Education.
- UKÄ (2024). *Utvärderingars inverkan på den administrativa bördan i högskolesektorn. En kartläggning*. Rapport 2024:34.
- UKÄ (2025a). *Lärosätenas årsredovisningar 2024: Fler helårsstudenter och minskat underskott*. Reg.nr 51-00143-25.
- UKÄ (2025b). *Att granska universitets- och högskolesektorns effektivitet. Redovisning av ett utvecklingsarbete*. Dnr: 511-00430-24.
- UKÄ (2025c). *Universitet och högskolor, Årsrapport 2025*. Rapport: 2025:11
- Whitley, R. & Gläser, J. (red.) (2014). *Organizational Transformation and Scientific Change: The Impact of Institutional Restructuring on Universities and Intellectual Innovation*. Research in the Sociology of Organizations, vol. 42.

Propositioner

- Prop. 2023/24:1, *Budgetproposition för 2024*.
- Prop. 2024/25:1, *Budgetproposition för 2025*.
- Prop. 2024/25:60, *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta*.

Regleringsbrev, regeringsuppdrag m.m.

- U2024/01755, *Uppdrag att analysera konsekvenserna av universitets och högskolors administrativa uppgifter*.
- U2024/02511, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitetskanslersämbetet*.
- U2025/000320, *Information om myndighetsdialoger 2025*.

Ingeborg Amnéus, utredare vid Uppsala universitet, har tidigare varit enhetschef vid Sveriges lantbruksuniversitet och utredare vid Högskoleverket samt sekreterare i två statliga utredningar.

Ulrika Bjare, utredare vid Stockholms universitet och fil. dr. i historiska studier av teknik, vetenskap och miljö vid Kungl. Tekniska högskolan, tidigare uppdrag som huvudsekreterare och ämnessakkunnig vid Utbildningsdepartementet.

Författarna Ulrika Bjare och Ingeborg Amnéus ansvarar själva för analyser, slutsatser och förslag i rapporten.

Universitet och högskolor är unika samhällsinstitutioner med ett särskilt uppdrag: att bedriva forskning och utbildning med hög kvalitet, långsiktighet och självständighet. På senare tid har dock medarbetare vittnat om att ökad politisk styrning leder till administrativ belastning som riskerar att tränga ut kärnverksamheten.

Rapportens utgångspunkt är att administration är nödvändig för struktur, rättssäkerhet och kontinuitet. Men när den blir för omfattande, komplex eller duplicerad på flera nivåer förlorar den sin stödfunktion och konkurrerar istället med kärnverksamheten om tid och resurser. Onödig administration uppstår ofta genom överambitiösa tolkningar av regelverk, bristande samordning, låg tillit och en kultur där rädsla att göra fel leder till överdokumentation och kontroll.

I rapporten belyses lärosätenas arbete med att minska onödig administration. Den framhåller lärosätesledningarnas ansvar att balansera ambitionsnivåer i styrning och administration och skapa en kultur som utgår från kärnverksamhetens behov med respekt för verksamhetsstödet uppdrag. Ambitionsnivåerna bör präglas av helhetsyn och lärosätenas särart – akademisk frihet, kollegiala styrmodeller och internationell förankring.

För att minska den administrativa belastningen krävs förändringar på systemnivå. Regeringen bör minska detaljstyrningen och främja en mer tillitsbaserad relation till lärosätena.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund