

Ökad kontroll och ökad byrå- kratisering

*En kartläggning av
statens styrning av universitet
och högskolor*

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

April 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Ökad kontroll och ökad byråkratisering

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

ISBN: 978-91-989285-1-8

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2024

Ökad kontroll och ökad byrå- kratisering

*En kartläggning av statens styrning
av universitet och högskolor*

Shirin Ahlbäck Öberg & Johan Boberg

April 2024

SUHF

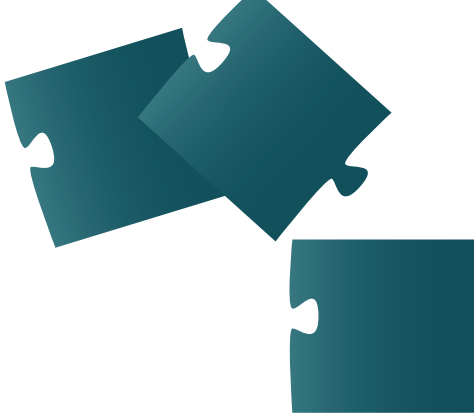
Sveriges universitets- & högskoleförbund

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	9
1. Inledning	15
Kontroll och byråkratisering	15
Hur ska frågan undersökas?	18
2. De statliga lärosätena som myndigheter	23
Hur styr regeringen sina myndigheter?	23
Nya styrformer för offentlig sektor	24
Det administrativa arbetet inom lärosätena	25
3. Författningsförändringar på högskoleområdet, 1993–2023	29
Förändringar i högskolelag och -förordning	30
Politiska målsättningar	30
<i>Samverkan (1 kap. 2 §)</i>	30
<i>Jämställdhet (1 kap. 5 §)</i>	32
<i>Breddad rekrytering (1 kap. 5 §)</i>	35
<i>Hållbar utveckling (1 kap. 5 §)</i>	36
<i>Internationalisering (1 kap. 5 §)</i>	37
<i>Livslångt lärande (1 kap. 5 §)</i>	38
<i>Studentinflytande</i>	39
<i>Studenthälsa och försäkringar</i>	40
Den akademiska verksamheten	42
<i>Styrelse och rektor</i>	42
<i>Intern organisation</i>	45
<i>Lärartjänster</i>	50
<i>Utbildning</i>	53
<i>Kvalitetsutvärdering</i>	55
God forskningssed	60
Etikprövning	62

Innehåll forts.

Förändringar för enskilda utbildningsanordnare.....	67
Avtalen med staten	68
Organisation	69
Slutsats.....	70
4. Regleringsbrev och regeringsuppdrag, 1993–2023	73
Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut.....	84
Regleringsbreven till sektorsmyndigheterna	88
Slutsats.....	93
5. Generell lagstiftning som träffar lärosätena.....	97
Systematiskt arbetsmiljöarbete.....	98
Likavillkorsarbete, aktiva åtgärder	101
Systematiskt miljöledningsarbete	103
Internrevision	105
Intern styrning och kontroll.....	107
Produkter med dubbla användningsområden.....	109
Risk- och sårbarhetsanalyser.....	112
Systematiskt informationssäkerhetsarbete	113
Systematiskt dataskyddsarbete	116
Systematiska säkerhetsanalyser.....	118
Tillgänglighet till digital offentlig service.....	119
Arkivbildning och arkivvård	121
Officiell statistik	122
Andra regelverk och system	124
6. Slutsatser	127
Källförteckning	135
Författningar och föreskrifter	135
Riksdagstryck	142
Övrigt källmaterial	146
Litteratur	157



Förord

Svenska universitet och högskolor dignar under allt tyngre administrativa bördor. Samtidigt som olika statliga utredningar talat om vikten av tillitsbaserad styrning har utvecklingen under lång tid gått i motsatt riktning inom högskolesektorn. Antalet återsrapporteringar och utvärderingar har stadigt ökat och blivit mer omfattningsrika och komplexa. Till följd av detta ägnas alltmer kraft och resurser vid lärosätena åt att administrera de krav som ställs från statsmakternas sida.

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

Regering och riksdag behöver skyndsamt agera för att minska lärosätenas administrativa pålagor, och styrningen av lärosätena behöver i ökad utsträckning bygga på en tillit till att lärosätena gör det som behöver göras utan öronmärkta satsningar och ökad kontroll. Lärosätena har dessutom själva ett ansvar för att inte bidra till den ökade byråkratiseringen. Förhoppningsvis kan denna rapport ligga till grund för ett kommande förändringsarbete.

Hans Adolfsson

Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Rapporten är en del

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

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

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

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

av ett större projekt

Författarna vill rikta ett tack till HERO:s tidigare forskningsassistent Cornelia Gustavsson för värdefullt förarbete. Vi är även tacksamma för värdefulla synpunkter som ledamöterna i expertgruppen för analys har lämnat under resans gång.

Denna rapport har blivit bättre genom synpunkter och inspel från projektledarna för övriga projekt inom expertgruppen: ett tack till Tim Ekberg, Lunds universitet, Ingeborg Amnéus, Uppsala universitet, Ulrika Bjare, Stockholms universitet, och Pam Fredman, Göteborgs universitet.

Ett tack går även till Åsa Borin och Maria Wilenius, båda vid Stockholms universitet, som har lämnat värdefulla synpunkter på delar av texten, samt till Daniel Gillberg vid Uppsala universitet. Vi vill slutligen även tacka Christopher Sönerbrandt vid SUHF:s kansli.

Författarna Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg ansvarar själva helt och hållet för innehållet i denna rapport.

Sammanfattning

Denna delrapport kartlägger den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen av framförallt de statliga lärosätena. Rapporten tar sin utgångspunkt i att statens direkta styrning av lärosätena minskade genom 1993 års högskolereform och kom att mer handla om olika former av granskning, uppföljning och utvärdering. Priset för ökad frihet blev således ökad kontroll och utvärdering. Antalet återrapporteringar och utvärderingar har stadigt ökat och blivit alltmer omfattande och komplexa, och alltmer kraft och resurser vid lärosätena läggs på att administrera alla de olika krav som ställs. Rapporten kartlägger hur styrning och kontroll har utvecklats sedan 1993.

Vi redogör i tur och ordning för utvecklingen av högskoleförfattningarna, regleringsbrevens riktade mot lärosäten (gemensamma och individuella) och relevanta sektorsmyndigheter samt de generella författningar som träffar lärosätena antingen i egenskap av statliga myndigheter eller genom en mer generell räckvidd även bortom myndigheterna. Vi stu-

derar även den indirekta styrning som genererar administration för lärosätena via intermediärer som andra myndigheter – t.ex. UKÄ och forskningsråd – som i sin tur får i uppdrag av regeringen att utvärdera eller sammanställa data

som måste hämtas från lärosätena. Fokus för kartläggningen i rapporten har genomgående varit om utvecklingen av dessa styrmedel medfört ökad kontroll eller ökad byråkratisering – i flera fall följer dessa båda saker av varandra – eller allmänt innebär en ökad politisk styrning.

Rapportens första empiriska kapitel behandlar utvecklingen i de centrala författningarna på högskoleområdet. I analysen framträder en tydlig bild av ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av ökande byråkratisering. För det första avtäckes en tilltagande politisk styrning av högskolesektorn, genom ett successivt adderande av politiska målsättningar i högskoleförfattningarna (framförallt i högskolelagens första kapitel) eller höjda ambitioner inom redan befintliga uppdrag: det rör sig om allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling. Ofta åtföljs målsättningarna av krav på att lärosätena upprättar handlingsplaner, inför systematiska arbetsprocesser



I analysen framträder en tydlig bild av ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av ökande byråkratisering.

och återrapporterar vilka åtgärder man vidtagit. Ytterst sällan kommer besluten om nya uppdragsområden med nya resurser, vilket vittnar om ett underskattande, från statsmakternas sida, av omfattningen av det administrativa arbete som läggs på lärosätena. I förlängningen riskerar detta att tränga undan lärosätenas kärnuppdrag och leda till en förvaltningsorganisation på lärosätena som i högre grad måste svara mot externa pålagor än vara ett internt stöd.

För det andra sker en stegvis avreglering av den akademiska verksamheten, inte minst av den kollegiala organisationen. Dessa avregleringar har i den po-

litiska retoriken presenterats som frihets- eller autonomireformer. En paradoxal konsekvens av reformerna är dock att lärosätenas särart bland myndigheterna suddas ut när särdragen för den akademiska verksamheten avlägsnats. Avregleringarna sker dessutom sida vid sida med att regeringen fått ett starkare grepp om lärosä-



En paradoxal konsekvens av reformerna är dock att lärosätenas särart bland myndigheterna suddas ut när särdragen för den akademiska verksamheten avlägsnats.

tenas ledningar. De statliga lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter och träffas utan urskiljning av de förvaltningspolitiska idéer som är i svang under undersökningsperioden.

För det tredje visar analysen att även stiftelsehögskolorna är föremål för påfallande mycket statlig styrning, trots de frihetsambitioner som reformen baserades på. Styrningen av stiftelsehögskolorna via kortsiktiga avtal är snarlik styrningen av statliga lärosäten via regleringsbrev; samma politiska mål- och återrapporteringskrav återfinns många gånger i de förra som i de senare. Till detta kommer att även enskilda utbildningsanordnare med examensrätt är ålagda att följa det högskolelagens första kapitel föreskriver om utbildning, och det är ofta där de politiska målsättningarna återfinns.

Det andra empiriska kapitlet behandlar utvecklingen i regleringsbrev och uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut. Av genomgången av samtliga av lärosätenas gemensamma och individuella regleringsbrev framgår att det inte är återrapporteringskraven i dessa som bidrar till de administrativa bördor som är föremål för dagens diskussion. Återrapporteringskraven var av betydligt större volym under 00-talet för att sedan drastiskt minska i samband med 2009 års reform av resultatstyrningen. Vad vi däremot kan observera är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett

sätt som inte återrapporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen. Reduceringen av återrapporteringskrav i verksamhetsdelen har således inneburit en ökning av uppdragsdelen i de individuella regleringsbrevens framförallt för de gamla universiteten. Vi noterar också att uppdragen återkommer i det gemensamma regleringsbrevet i slutet av tidsserien. Bland lärosätena är det de gamla universiteten som får ta emot absolut flest uppdrag. Här bör tilläggas att SLU, det enda statliga universitet som inte ligger under Utbildningsdepartementet, genomgående ligger påfallande högt vad gäller återrapporteringskrav och uppdrag i de individuella regleringsbrevens under den undersökta perioden. Här är det politiska intresset av att styra verksamheten påtagligt.

Vi har även analyserat flera sektorsmyndigheters regleringsbrev för att se om de återrapporteringskrav och uppdrag som dessa får av regeringen innebär en överförd administrativ belastning på lärosätena. UKÄ är den sektorsmyndighet vars verksamhet belastar lärosätena tyngst med krav på informationsinhämtning som följer av regeringens uppdrag. På senare år handlar det om en stor volym uppdrag, och för vars fullgörande UKÄ alltså är beroende av att hämta information direkt från lärosätena. Vi konstaterar också att till detta kommer att uppdragen som tillställs UKÄ de senaste åren också kräver mer av lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV hade att hantera under 00-talet.

Slutligen har vi analyserat senare års uppdrag genom särskilda regeringsbeslut inom området Högskola och forskning. Vid närmare analys av dessa regeringsuppdrag för perioden 2015–2023 kan ett tydligt cykliskt mönster avläsas, där antalet uppdrag genom särskilda regeringsbeslut tenderar att nå sin topp i samband med valår.

Det tredje och sista empiriska kapitlet behandlar generell lagstiftning som träffar lärosätena. Vår undersökning visar att det inte är regleringsbrevens som utgör problemet vad gäller genererandet av administration vid lärosätena. Istället är det – vid sidan av ovan beskrivna politiska mål i högskoleförfattningarna – lagstiftning kopplad till olika politiska målsättningar som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda. Den målträngsel som redovisas i rapporten vittnar om en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera, eftersom alla de presenterade politiska målsättningarna ska prioriteras samtidigt. Vidare har avregleringen av den akademiska verksamhetens organisation gjort de statliga lärosätena vidöppna för allehanda politisk styrning.

Även om en del av denna reglering i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början, så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år. Under rubriker som systematiskt arbetsmiljöarbete, likavillkorsarbete – aktiva åtgärder, systematiskt miljöledningsarbete, systematiskt dataskyddsarbete, systematiskt informationssäkerhetsarbete, säkerhetsskyddsanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser följer sig vittgående krav på inrättandet av systematiska arbetsprocesser, avfattande av policy och handlingsplaner samt återkommande uppföljning av såväl processer som do-



Ytterst sällan åtföljs de stegrade ambitionerna av tillförda resurser. De nya eller ”förtydligade” uppgifterna ska istället i nästan samtliga fall utföras inom befintliga ekonomiska ramar.

kumentation. Inte sällan innebär detta också att särskilda administrativa funktioner måste inrättas lokalt på lärosätet för att möta dessa externa krav. Till detta kommer reglering rörande internrevision, intern styrning och kontroll, arkivbildning och arkivvård, officiell statistik, som också bidrar till byråkratisering av lärosätenas verk-

samhet. En del av denna reglering – vars träffyta är majoriteten av statliga myndigheter – är dessutom illa anpassad för den verksamhet som universitet och högskolor har som uppdrag att bedriva.

Ytterst sällan åtföljs de stegrade ambitionerna av tillförda resurser. De nya eller ”förtydligade” uppgifterna ska istället i nästan samtliga fall utföras inom befintliga ekonomiska ramar. Vi menar att det är anmärkningsvärt att fler och fler byråkratidrivande regelverk införs utan att man vid något tillfälle diskuterar hur detta – enskilt och sammantaget – kommer att påverka lärosätenas möjligheter att bedriva kärnverksamheten.

Även om rapporten inte reser anspråk på att vara heltäckande, menar vi att den ger den hittills mest utförliga kartläggningen av hur utvecklingen vad gäller ökad kontroll och ökad byråkratisering sett ut sedan 1993 års högskolereform. Forskning om offentlig verksamhet har redan tidigare visat att decentraliserande reformer, som varit trend under New Public Management (NPM), ofta åtföljs av central styrning och kontroll. Delegerade mandat som möjliggör en hög grad av (operativ) självständighet kombineras inte sällan med restriktioner i form av detaljerade och ofta omfattande krav på olika sorters resultatinformation.

Till detta kommer att andra myndigheter som har ansvar för att lagstiftningen efterlevs i sin uttolkning av regelverkets innehåll ofta bidrar till att ambitions-

nivån skärps ytterligare. Dessa tillsynsmyndigheter sätter, av uppenbara skäl, sina egna frågor i främsta rummet och uppfattar ofta inte den administrativa trängsel – och därmed kostnad – som uppstår lokalt. Vidare har tidigare forskning varnat för att inrikta tillsyns- eller granskningsarbetet på om rätt dokumentation (t.ex. handlingsplaner eller policyer) föreligger på det aktuella området, snarare än att vidta en regelrätt kvalitativ utvärdering av det specifika arbetets konkreta innehåll. Det är en analys som inom högskoleområdet stämmer väl överens med kritik som riktats mot exempelvis granskningar av arbetsmiljö- och likavillkorsarbete samt konsekvenserna av etikprövningslagstiftningen.

I flera av de författningar som vi redovisat föreskrivs att det systematiska arbetet ska ingå i ett ledningssystem. Ett ledningssystem beskriver hur en organisation styr sin verksamhet, och är tänkt att fungera som ett verktyg för ledningen att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda rutiner och som ett stöd för medarbetarna i deras dagliga arbete. Innebörden av detta är att lagstiftaren inte bara föreskriver *att* lärosätena ska ägna sig åt en viss form av arbete, utan också exakt *hur* det ska gå till. Förutom att det ökar detaljeringsgraden i den politiska styrningen, ser vi en risk att – när fler och fler politiska målsättningar återkommande ska bevakas – den primära uppgiften, förutsättningarna för forskning och undervisning, trängs undan.

Många av våra slutsatser rör de statliga lärosätena. Men som genomgången av statens ökade kontroll av högskoleväsendet visat drabbas även enskilda utbildningsanordnare. Många av de politiska målsättningar som behandlats ovan drabbar även enskilda utbildningsanordnare, eftersom även de ska följa det som föreskrivs för utbildning i högskolelagens första kapitel, och styrningen av stiftelsehögskolorna genom avtal ligger nära styrningen av de statliga lärosätena genom regleringsbrev. Skillnaden i associationsform mellan statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare är således i sig inte någon garanti för en skillnad i frihetsgrad, utan frågan är i slutändan avhängig statsmakternas förmåga att lägga band på viljan att styra.

1



1. Inledning

Föreliggande skrift är den första delrapporten inom ett större projekt som avser att kartlägga den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen av framförallt de statliga lärosätena i Sverige. Uppdraget tar sin utgångspunkt i att statens direkta styrning av lärosätena minskade genom 1993 års högskolereform. Statens roll förändrades genom denna decentralisering till att mer handla om olika former av granskning, uppföljning och utvärdering i efterhand. Priset för ökad frihet blev således ökad kontroll och utvärdering. Antalet återsrapporteringar och utvärderingar har stadigt ökat och blivit alltmer omfattande och komplexa, och alltmer kraft och resurser vid lärosätena läggs på att administrera alla de olika krav som ställs. Denna ökade kontroll och ökade byråkratisering är dock inte tidigare kartlagd i sina detaljer, och i uppdraget ligger således att i ett första skede beskriva hur styrning och kontroll har utvecklats sedan 1993. Den andra delrapporten kommer att analysera vilka konsekvenser den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen har fått för verksamheten vid universitet och högskolor, och vi har också till uppgift att i ett senare skede diskutera hur ökad tillit mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås. Uppdraget har genomförts av professor Shirin Ahlbäck Öberg och forskningskoordinator FD Johan Boberg, båda verksamma vid Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet.

Kontroll och byråkratisering

I föreliggande rapport kommer vi att i tur och ordning redogöra för utvecklingen av högskoleförfattningarna, regleringsbrevens riktade mot universitet och högskolor (gemensamma och individuella) och relevanta sektorsmyndigheter samt de generella författningar som träffar lärosätena antingen i egenskap av statliga myndigheter eller genom en mer generell räckvidd även bortom myndigheterna. Fokus för denna kartläggning har genomgående varit frågan om

utvecklingen av dessa styrmedel medfört ökad kontroll eller ökad byråkratisering – i flera fall följer dessa båda saker av varandra – eller allmänt innebär ökad politisk styrning.

När vi studerar byråkratisering innebär det att vi ansluter oss till en större forskningslitteratur om utvecklingen av den offentliga verksamheten.¹ Med byråkratisering avser vi en utveckling där administrativa uppgifter som ligger på den del av organisationen som inte direkt utför produktionsuppgifter, men som reglerar, kontrollerar och stödjer kärnverksamheten, växer och riskerar att tränga undan själva huvuduppgiften för organisationen. En sådan utveckling innebär att andelen resurser som läggs på administration ökar, och det handlar då om en ökad formalisering, standardisering, uppföljning och kontroll utifrån centralt uppsatta mål. I detta sammanhang är det också centralt att fästa uppmärksamheten på avbyråkratisering, vilket är den process där man försöker minska byråkrati, det vill säga den administrativa belastningen inom en organisation eller ett system. Detta kan innebära att man förenklar processer, minskar antalet regler och föreskrifter, eller tar bort onödiga administrativa uppgifter. Avbyråkratisering kan således genomföras på flera olika sätt, men för våra analytiska syften är det avregleringen av den akademiska verksamheten som är central. Denna avreglering – och de decentraliseringsreformer som följde av detta – har under vår undersökningsperiod gjorts under frihetens flagg.² Men den tänkta avbyråkratiseringen har framförallt inneburit att den akademiska verksamhetens särart suddats ut, en utveckling som, trots ett annat anslag, gått hand i hand med styrningsambitioner som inneburit mer av politiska målsättningar, kontroll och granskning. Till detta kommer att det inom organisationsteorin sedan länge varit känt att decentraliseringsåtgärder tenderar att öka byråkratiseringen på grund av de styrnings- och koordineringsproblem som decentraliseringen ger upphov till.³

Sammanfattningsvis innebär detta att vi för vår studie av ökad kontroll och ökad byråkratisering först har behövt klargöra hur den särskilda högskolelagstiftningen utvecklats vad gäller införandet av politiska målsättningar och avregle-

1 *I svensk kontext, se t.ex. Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Ahlbäck Öberg & Bringselius 2015; Alamaa m.fl. 2023.*

2 *Se t.ex. prop. 1992/93:1; prop. 1992/93:169; prop. 2009/10:149.*

3 *Se Hall 2012, som hänvisar till Farrell & Morris 2003; van Thiel 2004; Hatch 2006. Se även Ahlbäck Öberg & Boberg 2022.*

ringen av den akademiska verksamhetens organisering. Utifrån denna genomgång av centrala författningar inom högskoleområdet framträder en tydlig bild av ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av tilltagande byråkratisering. Vi visar hur den po-

litiska styrningen tilltagit genom ett successivt adderande av olika politiska målsättningar – eller höjda ambitioner för redan befintliga uppdrag – inom allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling, vilket ofta följs av krav på upprättande av handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering. I denna del visar vi också hur den stegvisa avreglering-

en av den akademiska verksamheten paradoxalt nog lett till att lärosätena blir alltmer som myndigheter i allmänhet – deras särdrag suddas ut – och därmed mer öppna för politisk styrning.

Efter genomgången av högskolelagstiftningens utveckling över tid har vi analyserat regleringsbrev, regeringsuppdrag och annan mer generell lagstiftning som är direkt eller indirekt riktad mot lärosätena. Vi visar hur avsaknaden av ordentliga regleringar som markerar den akademiska verksamhetens särart samverkar med ökad politisk styrning och en växande administrationsbörda. Det är emellertid inte regleringsbreven som är drivande vad gäller lärosätenas administrativa bördor, eftersom återrapporteringskraven i dessa – både i de för universitet och högskolor gemensamma och i de för lärosätena individuella regleringsbreven – har minskat över tid. Vad vi däremot kan observera är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar efter regeringens reform av resultatstyrningen 2009 vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen. Det är de gamla universiteten som är de lärosäten som får ta emot absolut flest uppdrag. Vi visar dock att det är sektorsmyndigheten UKÄ:s regleringsbrev som har stor betydelse vad gäller genererandet av administrativt arbete lokalt på lärosätena. På senare år handlar det om den stora volym uppdrag som återfinns i UKÄ:s regleringsbrev och för vars fullgörande UKÄ är beroende av att hämta information direkt från lärosätena.



I denna del visar vi också hur den stegvisa avregleringen av den akademiska verksamheten paradoxalt nog lett till att lärosätena blir alltmer som myndigheter i allmänhet – deras särdrag suddas ut – och därmed mer öppna för politisk styrning.

Vår undersökning visar att det är lagstiftningen kopplad till olika politiska målsättningar som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda – som vi sammantaget bedömer riskerar själva kärnuppdraget. Den målträngsel som vi åskådliggör vittnar om en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera, eftersom alla de presenterade politiska målsättningarna ska prioriteras samtidigt. Även om en del av den generella lagstiftningen i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år. Under rubriker som systematiskt arbetsmiljöarbete, likavillkorsarbete – aktiva åtgärder, systematiskt miljöledningsarbete, systematiskt dataskyddsarbete, systematiskt informations-säkerhetsarbete, säkerhetsskyddsanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser med mera döljer sig vittgående krav på inrättandet av omfattande processer, avfattande av policys och handlingsplaner, och återkommande uppföljning och tillsyn av såväl processer som dokumentation. Inte sällan innebär detta också att särskilda administrativa funktioner måste inrättas lokalt på lärosätet för att möta dessa externa krav.

Hur ska frågan undersökas?

Det finns 31 lärosäten med statlig huvudman i Sverige, och dessa fördelas mellan gamla universitet (6 st), nya universitet (6 st), fackhögskolor (4 st), högskolor (11 st) och konstnärliga högskolor (4 st).⁴ Samtliga dessa är föremål för vår analys, och vi kommer även i delar av vår analys inkludera Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping vilka ombildades till så kallade stiftelsehögskolor år 1994.

Högskolesektorn är den största statliga verksamheten sett till antalet anställda. År 2022 var antalet anställda ca 69 000, motsvarande 55 000 års-

⁴ I denna rapport är de statliga lärosätena kategoriserade enligt följande: **Gamla universitet:** Uppsala universitet (UU), Lunds universitet (LU), Göteborgs universitet (GU), Stockholms universitet (SU), Umeå universitet (UmU), och Linköpings universitet (LiU). **Fackhögskolor:** Karolinska Institutet (KI), Kungliga Tekniska högskolan (KTH), Luleå tekniska universitet (LTU), och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). **Nya universitet:** Karlstads universitet (KaU), Linneuniversitetet (LnU), Örebro universitet (OrU), Mittuniversitetet (MiU), Malmö universitet (MaU) och Mälardalens universitet (MDU). **Högskolor:** Blekinge tekniska högskola (BTH), Försvarshögskolan (FHS), Gymnastik- och idrottshögskolan (GIH), Högskolan i Borås (HB), Högskolan Dalarna (HD), Högskolan i Gävle (HiG), Högskolan i Halmstad (HH), Högskolan Kristianstad (HKr), Högskolan i Skövde (HS), Högskolan Väst (HV) och Södertörns högskola (SH). **Konstnärliga högskolor:** Konstfack (KF), Kungliga Konsthögskolan (KKH), Kungliga Musikhögskolan i Stockholm (KMH), och Stockholms konstnärliga högskola (SKH).

arbetskrafter.⁵ Höstterminen 2022 studerade 372 000 studenter i de statliga högskolorna. De totala kostnaderna för verksamheten vid statliga universitet och högskolor uppgick 2022 till 84,2 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,4 procent av Sveriges BNP. Verksamheten omfattar utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt forskning. De direkta statliga anslagen till lärosätena uppgick under 2022 till 50,4 miljarder kronor.⁶ Storleken på lärosätena varierar kraftigt, vilket framgår av tabell 1, och denna skillnad ger också helt olika förutsättningar för att svara mot externa krav på återsrapportering och annan administration. Ett stort lärosäte har en större centraladministration till sitt förfogande för att möta externa redovisningskrav än vad ett mindre lärosäte har. Kravet på regeringen att kunna verksamhetsanpassa sin styrning blir därmed större.⁷

För att kartlägga den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen över tid har vi valt att gå igenom lagstiftning, regleringsbrev och uppdrag som träffar lärosätena direkt eller indirekt. Med direkt menar vi den typ av styrning som är direkt ställd till lärosätena och som genererar administration, medan den indirekta styrningen genererar administration för lärosätena via intermediärer som andra myndigheter – t.ex. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och forskningsråden – som i sin tur får i uppdrag av regeringen att utvärdera eller sammanställa data som måste hämtas från lärosätena. Datamaterialet består således huvudsakligen av offentligt tryck och offentliga dokument. Vi har också haft möjlighet att delta i SUHF:s nätverksmöte med högskoledirektörerna i Stockholm 16 augusti 2023 och 17 januari 2024 samt med universitetsdirektörerna i Kalmar 17 augusti 2023 där vi har getts möjlighet att diskutera de frågor som behandlas i föreliggande rapport.



Det har inte varit möjligt att analysera all lagstiftning, utan det som upptar vårt huvudsakliga intresse är ambitionshöjningar inom olika politikområden som får direkt bäring på hur administrativa resurser allokeras lokalt på lärosätena.

⁵ Prop. 2023/24:1, utg.omr. 16.

⁶ Ibid.

⁷ Prop. 2009/10:175, s. 96. Styrutredningen diskuterar behovet av verksamhetsanpassning i betydelsen styrning anpassad till de stora skillnader som råder mellan myndigheter vad gäller omfattning, regional organisation, ledningsform, verksamhetsinriktning och politiskt fokus (SOU 2007:75, s. 48–54).

Tabell 1 Officiell statistik över den statliga högskolesektorn 2022

	Anställda (heltids- ekvivalenter)	Registrerade studenter (ht 22)	Totala intäkter (tkr)	S:a intäkter forsk- ning (inkl forskar- utbildning) som andel av totala intäkter
BTH	466,5	3 928	536 072	36 %
FHS	421,9	1 302	694 737	21 %
GIH	149,0	1 014	204 665	33 %
GU	5829,6	34 144	7 491 900	61 %
HD	706,1	8 657	769 831	21 %
HB	743,6	10 189	944 322	23 %
HiG	677,9	9 331	773 689	24 %
HH	587,8	8 113	732 565	28 %
HS	453,5	5 999	537 546	25 %
HKr	518,7	7 798	646 026	20 %
HV	616,1	7 682	705 900	26 %
KaU	1197,7	12 054	1 341 107	34 %
KI	4947,6	8 051	7 862 752	84 %
KF	160,7	741	224 824	12 %
KKH	58,6	211	98 006	21 %
KMH	158,2	991	214 334	15 %
KTH	4009,5	15 085	5 288 801	70 %
LiU	3595,8	24 225	4 598 099	57 %
LnU	1828,8	20 424	2 228 575	29 %
LTU	1530,9	11 061	1 927 875	56 %
LU	7591,5	32 315	9 920 904	69 %
MaU	1663,5	16 016	1 924 813	26 %
MiU	952,0	11 437	1 176 627	40 %
MDU	993,4	10 625	1 282 700	40 %
SKH	191,0	627	291 355	21 %
SU	4905,9	35 966	5 973 382	61 %
SLU	3334,1	5 435	4 181 977	70 %
SH	767,5	8 579	1 062 271	36 %
UmU	3959,5	22 598	4 976 518	57 %
UU	6706,5	34 158	8 045 685	70 %
OrU	1275,6	10 375	1 631 154	41 %

Källa: UKÄ 2024.

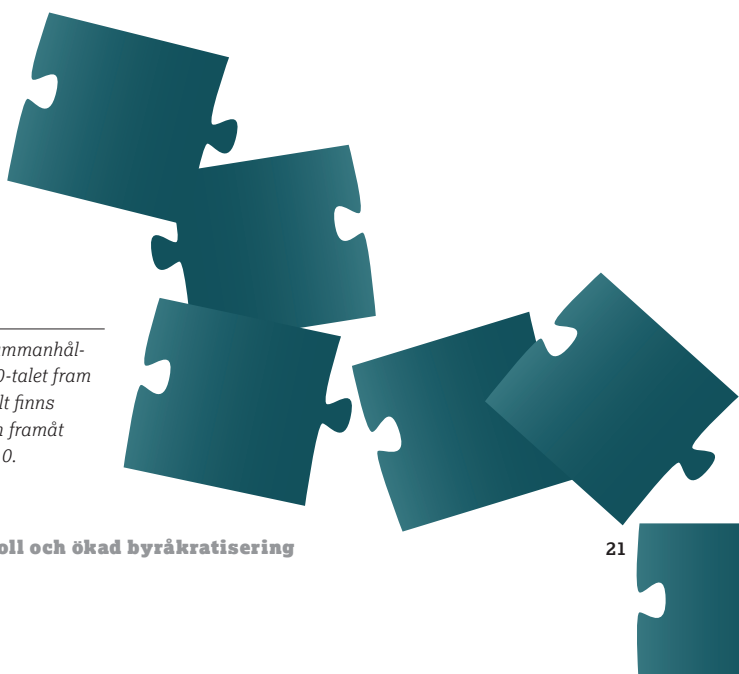
Vi analyserar ett brett urval av lagstiftning som träffar de statliga lärosätena från 1993 fram till idag. I denna del är vi intresserade av dels lagar och förordningar som är direkt riktad mot högskolesektorn, dels lagar och förordningar som är riktade mot förvaltningsmyndigheterna generellt och som träffar de statliga lärosätena i kraft av deras verksamhetsform som statliga myndigheter samt viss lagstiftning med mer generell räckvidd, även bortom myndigheterna.

Det har inte varit möjligt att analysera all lagstiftning, utan det som upptar vårt huvudsakliga intresse är ambitionshöjningar inom olika politikområden som får direkt bäring på hur administrativa resurser allokeras lokalt på lärosätena. Dessa politikområden har tagits fram i dialog med de administrativt ansvariga på lärosätena.

Vi analyserar också regleringsbrev riktade till universitet och högskolor under perioden 1993–2023. Av intresse för oss i denna del är att avläsa omfattningen av återrapporteringskrav, uppdrag och införandet av centrala mål som kräver administration. Vi har också granskat regleringsbrev för de sektorsmyndigheter vars uppgift det är att granska eller sammanställa uppgifter om högskolesektorn.

Slutligen har vi också kartlagt de uppdrag som regeringen lagt på lärosätena samt till högskolans sektorsmyndigheter vilka indirekt kan generera administration på lärosätena, eftersom underlag måste rapporteras därifrån. Data-materialet består huvudsakligen av offentligt tryck. Författningar (med tillhörande förarbeten) och regleringsbrev finns för senare år tillgängliga digitalt, och för tidiga år återfinns de tryckta i Svensk författningssamling respektive Statsliggaren. För uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut har vi använt oss av redovisningen av dessa på regeringens webbplats där de finns för åren 2010–2023 (fullständig redovisning finns dock först från 2015).⁸ Dessa generella källor har även, vid behov, kompletterats med stadgar, avtal, myndighetsrapporter, remissvar, inspektionsprotokoll och så vidare.

8 Regeringskansliet 2024. Någon sammanhållen förteckning för dessa från 1990-talet fram till 2015 finns inte att tillgå. Digitalt finns även ändringsbeslut från 2015 och framåt som berör uppdrag tillbaka till 2010.



2



2. De statliga lärosätena som myndigheter

Hur styr regeringen sina myndigheter?

Ett för det svenska fallet utmärkande särdrag är att de universitet och högskolor som i dag drivs i statlig regi formellt är en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter.⁹ En förvaltningsmyndighet under regeringen står i ett lydnessförhållande till regeringen och har normalt sett till uppgift att verkställa de uppgifter som riksdag och regering fattat beslut om, vilka förmedlas via regleringar, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och specifika uppdrag.¹⁰ I detta ligger också att regeringen kan besluta om sina förvaltningsmyndigheters organisatoriska förhållanden och verksamhetsförutsättningar i förordning. Denna verksamhetsform är egentligen inte anpassad för den typ av institutionell autonomi som litteraturen om akademisk frihet och internationella överenskommelser och rättsakter i samma ämne anger som grundläggande för universitet och högskolor. Men eftersom myndighetsformen är ett faktum måste den tjäna som utgångspunkt för föreliggande kartläggning, dvs. vi tar vår utgångspunkt i de förutsättningar som en svensk regering har för sin myndighetsstyrning.

Här måste också lyftas fram att den svenska statliga förvaltningsorganisationen utmärks av dess, i vissa delar, relativt självständiga roll i förhållande till de politiska beslutsfunktionerna, dvs. en inskränkning i regeringens möjlighet att



I de statliga universitetens och högskolornas fall är det framförallt examination, antagning och anställningar som har karaktär av myndighetsutövning, dvs. denna del utgör bara en liten del av ett lärosätes verksamhet.

9 Ahlbäck Öberg 2023.

10 Regeringsformen (1974:152), 12 kap. 1 §, 11 kap. 6 §.

styra myndigheterna är att dessa är självständiga när det gäller beslut som innebär *myndighetsutövning* eller *tillämpning av lag i enskilda fall*.¹¹ I de statliga universitetens och högskolornas fall är det framförallt examination, antagning och anställningar som har karaktär av myndighetsutövning, dvs. denna del ut-



Det betyder att i nuvarande verksamhetsform är de svenska statliga lärosätena vidöppna för politisk styrning...

gör bara en liten del av ett lärosätes verksamhet. Den dominerande verksamheten vid universitet och högskolor – forskning och utbildning – är exempel på så kallat *faktiskt handlande* vilket alltså inte omfattas av skyddet i

nämnda paragraf.¹² Det betyder att i nuvarande verksamhetsform är de svenska statliga lärosätena vidöppna för politisk styrning, och åtnjuter inte det institutionella skydd som numera kan göras gällande inom ramen för EU-rätten.¹³ Även om regeringen inte får styra myndigheterna i dess myndighetsutövande verksamhet, så är generell styrning tillåten och denna sker via rättsliga regleringar, regleringsbrev, uppdrag och utnämningar. Det är också dessa styrformer som har fått strukturera vår kartläggning i kommande kapitel.

Nya styrformer för offentlig sektor

Innan vi tar oss an själva undersökningsuppgiften bör också reformeringen av den offentliga sektorn från 1900-talets senare del lyftas fram, eftersom den har direkt betydelse för det som här ska undersökas. Som en konsekvens av den offentliga sektorns tillväxt under efterkrigstiden, och i kombination med ett alltmer trängt statsfinansiellt läge, infördes nya styr- och organisationsformer av den offentliga förvaltningen under 1990-talet och framåt.¹⁴ Samlingsnamnet i den internationella litteraturen för styrningsidéerna kom att bli New Public Management (NPM).¹⁵ Gemensamt för dessa reformidéer är i korthet att de tagit inspiration från det privata näringslivet och i stora drag går ut på utbredd marknadstänkande där stor uppmärksamhet ägnas kostnadskontroll och finansiell genomskinlighet, omfattande decentralisering samt tillskapandet av marknadsmekanismer i offentlig verksamhet. Just resultatfokuset i NPM har inneburit att

¹¹ *Ibid.*, 11 kap. 7 §.

¹² Jonsson Cornell & Marcusson 2022.

¹³ EU:s rättighetsstadga 2012/C 326/02, och Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18).

¹⁴ Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2015.

¹⁵ Hood 1991.

omfattande ansträngningar har lagts på att mäta och följa upp den offentligt finansierade verksamheten. I jämförande studier framkommer att NPM:s genomslagskraft i Sverige framförallt utgörs av införandet av mål- och resultatstyrning och inriktningen mot alltmer av utvärdering och granskning.¹⁶

Idén har varit att göra den offentliga verksamheten mer resultatorienterad och därmed öka effektiviteten och kvaliteten i verksamheten. Men forskningen har visat att det också finns baksidor med alltför mycket av granskning och utvärdering. Anledningen till att ett större resultatfokus eftersträvades en gång i tiden var ju att tillförsäkra en effektiv och kvalitativt god offentlig verksamhet. Resultatinformation uppstår emellertid inte av sig själv, utan förutsätter att de olika verksamheterna ständigt dokumenterar och rapporterar vad de gör för att göra sig granskningsbara. Denna dokumenterande och återrapporterande verksamhet har nu blivit så omfattande att flera yrkesgrupper gör gällande att granskningen nästan blivit huvudsaken, och att själva kärnverksamheten – undervisning, vård, omsorg m.m. – får allt mindre tid. Effektivitetsambitionerna har i dessa fall paradoxalt nog resulterat i en ny typ av byråkratisering, eftersom inhämtandet, sammanställandet och rapporteringen, samt mottagarsidans hantering av resultatinformation också kräver administration.¹⁷ Det är i kölvattnet av denna utveckling som diskussioner om administrativa bördor och tidstjuvar har uppstått.¹⁸ Även en institution som Riksrevisionen (RiR) har i en granskningsrapport med titeln *Administrationen i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring* problematiserat den onödiga administration som omfattande dokumentationskrav med mera genererar inom statlig förvaltning generellt.¹⁹



Idén har varit att göra den offentliga verksamheten mer resultatorienterad och därmed öka effektiviteten och kvaliteten i verksamheten.

Det administrativa arbetet inom lärosätena

För högskolan specifikt har också frågan om en alltmer ökande administration varit uppe till diskussion under en längre tid.²⁰ Agevall och Olofsson visar i

16 Pollitt & Bouckaert 2017.

17 Hall 2012; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014.

18 Se t.ex. Statskontoret 2016.

19 RiR 2021.

20 Engwall m.fl. 2022.

en artikel hur tillväxten av administratörer i huvudsak håller jämna steg med tillväxten av lärare och forskare över tid (2001–2018). Det som författarna däremot ser är en betydande och kvalitativt avgörande omskiftning inom kategorin administrativ personal vid universitet och högskolor. Samtidigt som nya funktioner och nya typer av personal har tillkommit har andra fasats ut; inte minst gäller det sekreterare och kontorspersonal på institutionsnivå. Agevall och Olofsson visar att nya administrativa avdelningar och enheter med inriktning mot styrning, kontroll och utvärdering har byggts ut inom alla lärosäten. Det betyder att universitets- och högskoleförvaltningarnas tyngdpunkt har förskjutits. De servicefunktioner inom den administrativa personalen som ligger nära lärare och forskare på institutionsnivå har kraftigt minskat samtidigt som nya personalgrupper har ökat ledningarnas styrnings- och kontrollkapacitet.²¹ I en



De servicefunktioner inom den administrativa personalen som ligger nära lärare och forskare på institutionsnivå har kraftigt minskat samtidigt som nya personalgrupper har ökat ledningarnas styrnings- och kontrollkapacitet.

analys utgiven av SNS kommer Kärnä fram till samma slutsats, även om fokus för analysen är något annorlunda: författaren uppehåller sig vid det faktum att administratörerna är mer högutbildade och därmed också kostar mer.²² Gemensamt för dem som studerat högskolesektorn är att man har intresserat sig för förhållandet mellan administration och kärnverksamhet genom att kartlägga volymen av respektive personalgrupper över tid.

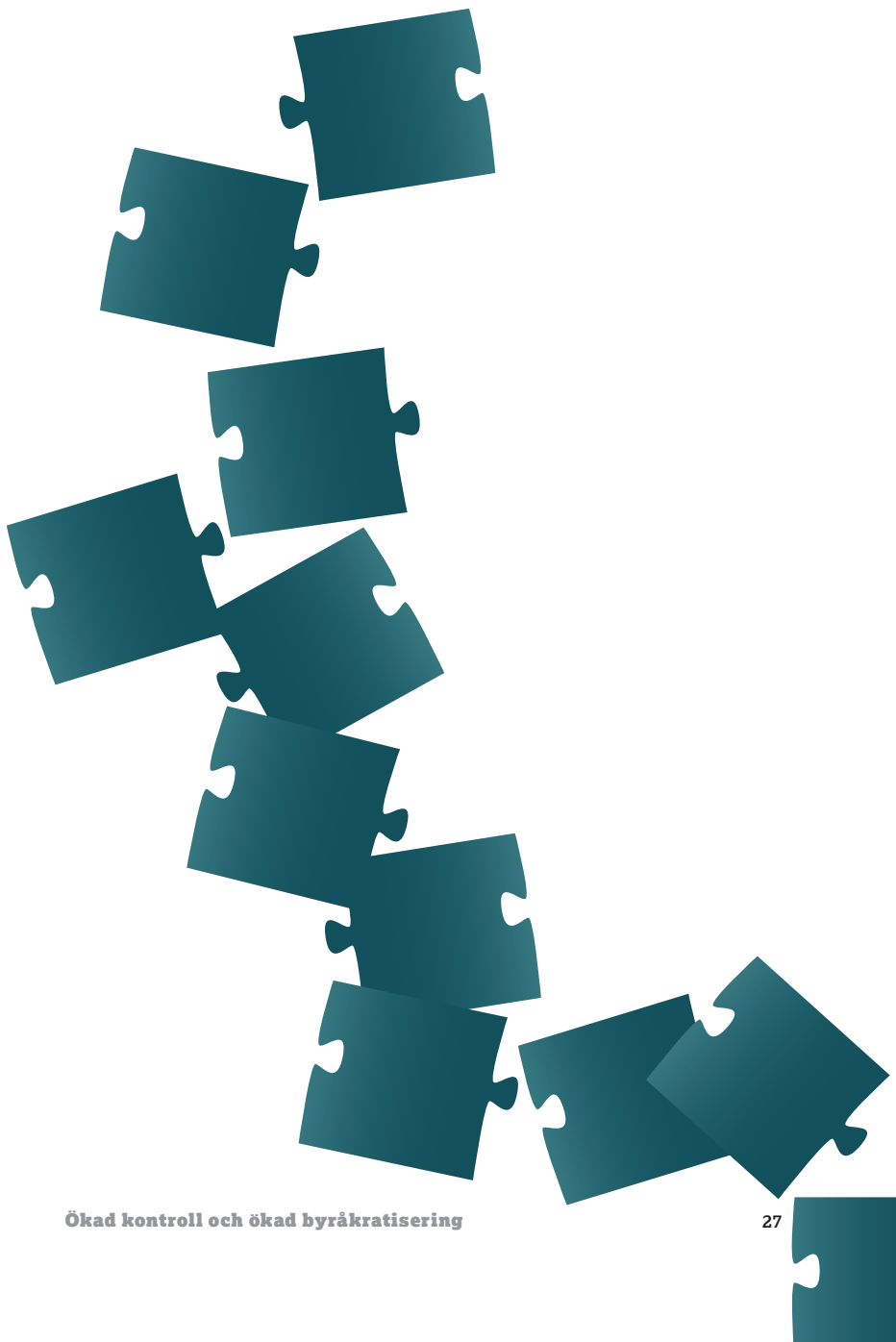
Grunden för de konstaterade förändringarna i det administrativa arbetets innehåll är däremot inte kartlagt i sin helhet – en fråga som vi här kommer närma oss.

Rapporten är indelad i tre empiriska kapitel. Det första kapitlet analyserar de centrala högskoleförfattningarnas utveckling under perioden 1993–2023, med avseende på ökad styrning, kontroll och byråkratisering. Det andra kapitlet riktar fokus på regleringsbrev och regeringsuppdrag under samma undersökningsperiod, med särskilt fokus på omfattningen av mål och återsrapporteringskrav i dessa. Det tredje kapitlet rör sig bortom högskolesektorn och analyserar

²¹ Agevall & Olofsson 2020.

²² Kärnä 2022; se även Andersson m.fl. 2023.

lagar och förordningar av mer generell karaktär, som inte bara träffar lärosäten utan myndigheter eller organisationer i allmänhet. Avslutningsvis sammanfattar vi resultaten och presenterar våra slutsatser.



3



3. Författningsförändringar på högskoleområdet, 1993–2023

Med högskolereformen 1993 trädde en ny högskolelag (1992:1434) och högskoleförordning (1993:100) i kraft. De befäste den övergång till mål- och resultatstyrning som påbörjats under 1980-talet och genomförde en tämligen långtgående avreglering av den statliga högskolesektorn. ”Frihet är normen”, proklamerade regeringen. ”Varje reglering kräver sin egen motivering.”²³ Författningarna reglerar lärosäten med statlig huvudman, som till skillnad från andra myndigheter inte har egna instruktioner.²⁴ Enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ska även uppfylla de krav som uppställs för utbildning i högskolelagens första kapitel.²⁵ Över den undersökta 30-årsperioden kan man observera en tilltagande styrning av lärosätenas verksamhet genom ett kontinuerligt tillägg av olika politiska målsättningar för verksamheten: jämställdhet, samverkan, kommersialisering, hållbar utveckling, livslångt lärande och så vidare. Parallellt med detta sker en successiv avreglering och ett utsuddande av lärosätenas särart inom myndighetsfloran.

Nedan behandlas författningsförändringar på högskoleområdet mellan 1993–2023. Först behandlas förändringar i högskolelagen och -förordningen. Sedan

23 Prop. 1992/93:1, s. 22.

24 Ursprungligen fanns även kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap, vilket upphörde 2013 (se SFS 1992:1434, ändr. SFS 2012:910). De kompletterande bestämmelser som finns i förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan respektive förordning (1996:1476) med instruktion för Försvarshögskolan berörs inte, och inte heller andra specialförfattningar, utom när de bedömts vara av särskild vikt.

25 SFS 1993:792, 2 §.

behandlas regelverken för god forskningssed och etikprövning. Avslutningsvis tar vi oss an regelverket för enskilda utbildningsanordnare med examensrätt. Eftersom författningsförändringarna ofta materialiseras genom mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev, kommer även dessa ibland att beröras. De författningsmässiga förändringarna utgör ofta både en ökad styrning och kontroll av sektorn och en ökad byråkratisering, genom att de många gånger går hand i hand med krav på upprättande av handlingsplaner, åtgärdsprogram, återrapporteringskrav och så vidare.

Förändringar i högskolelag och -förordning

Detta avsnitt behandlar förändringar i högskolelag och -förordning. Avsnittet har delats in i två övergripande områden beroende på om förändringarna, grovt sett, kan sägas röra externa politiska målsättningar eller den akademiska kärnverksamheten.

Politiska målsättningar

Under den undersökta perioden införs successivt nya politiska målsättningar för lärosätena eller skärpningar av målsättningar som föreskrevs redan i 1993 års högskoleförfattningar. Dessa målsättningar återfinns huvudsakligen i högskolelagens första kapitel, som alltså vad avser utbildning även är bindande för enskilda utbildningsanordnare med examensrätt.

Samverkan (1 kap. 2 §)

Enligt högskolelagen från 1993 hade lärosätena till uppgift att bedriva utbildning och forskning, och i forskningsuppgiften ingick även att "sprida kännedom om verksamheten samt om hur sådana kunskaper och erfarenheter som har vunnits i verksamheten skall kunna tillämpas".²⁶ 1997 ändrades detta till att lärosätena utöver undervisning och forskning hade en tredje uppgift, nämligen att "samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet".²⁷ Regeringen ansåg att den tidigare formuleringen var för snäv och att lärosätenas samhällskontakt behövde öka och fördjupas, vilket föranledde att kraven skärptes. Den nya uppgiften skulle utföras inom ramen för lärosätenas ordinarie resurser.²⁸

26 SFS 1992:1434, 1 kap. 2 §.

27 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1996:1392, 1 kap. 2 §.

28 Prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, s. 87.

Ändringen ledde till införandet av återrapporteringskrav för samverkansuppdraget (något motsvarande fanns inte för tidigare uppdrag):

Högskolan skall i ökad utsträckning samverka med det omgivande samhället, t.ex. näringsliv, organisationer, kulturliv och folkbildning. Högskolan skall informera om sin utbildning och forskning och engagera omvärlden i verksamheten. I uppdraget ingår även att sprida såväl nationella som internationella forskningsresultat för att dessa skall komma till nytta. I högskolornas uppgifter ingår att underlätta för det omgivande samhället att få tillgång till relevant information om forskningsresultat samt underlätta deltagande i EU-samarbetet.²⁹

I årsredovisningarna skulle lärosätena redovisa vilka handlingsplaner de har för samverkansuppdraget – vilket betyder att sådana måste upprättas – samt vilka åtgärder man vidtagit för att utveckla forskningsinformationssystem.³⁰

2009 utökades den tredje uppgiften till att lärosätena även skulle ”verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta”.³¹ I den första forsknings- och innovationspropositionen (tidigare talade man endast om forskningspropositioner) förklarade regeringen att forskningsresultatens nyttiggörande bland annat kan ske ”genom att resultat vidareförädlas, avyttras, kommersialiseras eller kommer till praktisk tillämpning på annat sätt”.³² I det långa loppet tänktes detta kunna leda till ökad tillväxt och ökad sysselsättning.³³ I lärosätenas uppgift ingick att erbjuda utbildning och stöd för forskare i frågor som rör immaterialrättsligt skydd för forskningsresultat, entreprenörskap och så vidare. Medel sköts till för såddfinansiering och affärsutveckling samt för att bygga upp innovationskontor vid en uppsättning lärosäten.³⁴ I lärosätenas gemensamma regleringsbrev infördes återrapporteringskrav för bland annat innovationskontorens arbete samt krav på redovisning av holdingbolagens verksamhet, resultat, risker, investeringar och så vidare.³⁵

29 Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 55.

30 *Ibid.*

31 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2009:45, 1 kap. 2 §.

32 Prop. 2008/09:50, s. 117.

33 *Ibid.*, s. 118.

34 *Ibid.*, s. 115, 122.

35 Regeringsbeslut 2008-12-18, bil. 1, s. 3–4. 1994 gavs lärosätena möjlighet att bilda holdingbolag (prop. 1992/93:170, s. 198; bet. 1992/93:UbU15; rskr. 1992/93:388). De första holdingbolagen bildades 1994 och 1995 (prop. 2008/09:50, s. 124). Nyligen ändrade regeringen riktlinjerna för holdingbolagen så att det tydligt framgår att styrelserna vid universitet och högskolor har ansvar för den löpande förvaltningen av holdingbolagen (regeringsbeslut 2020-04-30).

2021 ändrades högskolelagens formulering om samverkan ytterligare en gång. Det hette nu istället att lärosätena har till uppgift att "samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta".³⁶ I den utredning som föregick lagändringen menade man att lärosätenas ansvar för nyttiggörande inte bör begränsas till forskningsresultat, utan "avse den kunskap och kompetens" som finns vid lärosätena.³⁷ Regeringen följde utredningens förslag men tillade att samverkan innefattar ett ömsesidigt utbyte, eftersom "samverkan inte är en enkelriktad process" utan lärosätena även kan berikas av samhället.³⁸ Förslaget ansågs inte ha några ekonomiska konsekvenser eftersom uppgiften att samverka med det omgivna samhället redan har "en framskjuten plats i högskolelagen".³⁹

Jämställdhet (1 kap. 5 §)

I högskolelagen angavs 1993 att i lärosätenas verksamhet "skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas".⁴⁰ 1995 konstaterade regeringen dock att situationen såg dystert ut. Cirka 90 procent av landets professorer, dekaner och prefekter var män, liksom cirka 80 procent av rektorerna vid lärosätena. "De åtgärder som hittills vidtagits för att främja jämställdheten mellan kvinnor och män inom universitet och högskolor har visat sig alltför långsamt verkande. Den rådande situationen är inte acceptabel."⁴¹ Regeringen aviserade därför en rad insatser för att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kvinnor och män inom grundutbildningen, forskarutbildningen, bland forskningsassistenter, i professorgruppen och så vidare.⁴²

Bland annat tillfördes riktade medel för att inrätta nya professurer och forskarassistenttjänster, med målsättningen att åstadkomma en jämnare könsfördelning.⁴³ En tredjedel av kostnaderna för tjänsterna skulle finansieras inom ramen för ramanslagen för forskning och forskarutbildning.⁴⁴ Skälet till satsningen sades vara att det "behövs en extraordinär insats för att på kort sikt

36 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2021:317, 1 kap. 2 §.

37 SOU 2019:6, s. 287.

38 Prop. 2020/21:60, s. 159.

39 Ibid., s. 187.

40 SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.

41 Prop. 1994/95:164, s. 22.

42 Ibid., s. 23–41.

43 Prop. 1994/95:164; bet. 1994/95:UbU18; rskr. 1994/95:405.

44 Regeringsbeslut 1995, s. 63.

åstadkomma en betydande ökning” av antalet kvinnliga professorer.⁴⁵ För att möjliggöra detta genomfördes vissa författningsförändringar. Regeringen gavs rätt att inrätta professurer⁴⁶, för att kunna ”säkerställa nationella forsknings- och utbildningsmål samt göra det möjligt att prioritera vissa forskningsområden”.⁴⁷ Till de tidigare befordringsgrunderna vid tillsättning av lärartjänster – vetenskaplig⁴⁸, pedagogisk, administrativ eller annan skicklighet av betydelse för tjänstens utformning – lades även beaktande av ”sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål”.⁴⁹

En paragraf tillades om användningen av positiv särbehandling – vilket regeringen såg som en väg för att uppnå de jämställdhetspolitiska målsättningarna – som angav att en person av underrepresenterat kön kan utses framför en person med motsatt kön om den förra har tillräckliga kvalifikationer, men att skillnaderna personerna emellan inte får vara så stora att tillämpningen skulle strida mot regeringsformens krav på saklighet vid tillsättning av statliga tjänster.⁵⁰ Samtidigt infördes krav på både manliga och kvinnliga ledamöter i tjänsteförslagsnämnder och bland sakkunniga, om inte synnerliga skäl föreligger, samt att nämnderna skulle redovisa hur man beaktat jämställdhetsaspekten, när det finns sökande av båda könen.⁵¹ I lärosätenas gemensamma regleringsbrev för 1997 infogades jämställdhetspolitiska återrapporteringskrav; lärosätena skulle redovisa könsfördelningen inom forskarutbildningen och de olika tjänstekategorierna samt vilka åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en jämnare könsfördelning.⁵²

I högskoleförordningen infogades även en bestämmelse om att lärosätena skulle ”verka för att studenter inte utsätts för sexuella trakasserier”.⁵³ Visserligen fanns redan regler om sexuella trakasserier i jämställdhetslagen (1991:433), men eftersom det är en arbetsrättslig lagstiftning omfattas inte studenterna, konstaterade regeringen, och den jämställdhetsreglering som hög-

45 Prop. 1994/95:164, s. 35.

46 SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 4 kap. 2 §.

47 Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 105. Detta hade varit möjligt enligt den tidigare högskoleförordningen (1977:263), 19 kap. 20 §.

48 Med vetenskaplig skicklighet avses i denna rapport även konstnärlig skicklighet.

49 SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 4 kap. 15 §.

50 Ibid., 4 kap. 15a §.

51 Ibid., 6 kap. 2, 11 §§.

52 Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 63.

53 SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 1 kap. 9 §.

skolelagen innefattar menade man har "visat sig otillräcklig för att förhindra sexuella trakasserier mot studenterna".⁵⁴ Inga ekonomiska konsekvenser av förslagen redovisades.

Slutligen aviserade regeringen att universiteten och vissa högskolor skulle ges individuella mål avseende könsfördelningen bland nyrekryterade professorer. Målen skulle avse en treårsperiod och anges för första gången i budgetpropositionen för budgetåret 1997. Måluppfyllelsen skulle årligen redovisas i lärosätenas årsredovisningar. Rekryteringsmålen – som funnits i regleringsbrevet, med vissa uppehåll, under hela undersökningsperioden – infördes för att jämte specifika satsningar på nyrekrytering av professorer ha "ett långsiktigt och systematiskt arbete" med frågan.⁵⁵ Även stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping gavs rekryteringsmål, formulerade i de kortsiktiga avtalen med staten. Handelshögskolan i Stockholm undantogs dock eftersom lärosätet inte har något statligt anslag för forskning och forskarutbildning.⁵⁶ Idag har samtliga statliga lärosäten rekryteringsmål.⁵⁷

I samma proposition som regeringen framlade principerna för fastställandet av rekryteringsmålen menade man även att högskolelagens jämställdhetsparagraf skulle revideras för att "ytterligare markera vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete inom alla delar av högskolans verksamhet".⁵⁸ Från och med 1999 löd paragrafen att jämställdhet mellan kvinnor och män "alltid ska iakttas och främjas" i lärosätenas verksamhet.⁵⁹ Efter ändringen skärptes de åtgärder samt återrappporteringskrav som lärosätena ålades i regleringsbrevet. Bland annat skulle lärosätena rapportera vilka åtgärder de vidtagit för att åstadkomma en jämnare könsfördelning i utbildningar med ojämn fördelning samt för att stödja underrepresenterat kön inom forskarutbildningen. Vidare skulle lärosätena sätta upp egna rekryteringsmål för nyrekrytering inom övriga lärarkategorier och redovisa utfallet i årsredovisningen, och lärosäten som inte fått rekryteringsmål för professorer skulle själva sätta upp sådana

54 Prop. 1994/95:164, s. 40–41.

55 Ibid., s. 37.

56 Prop. 1996/97:141, s. 41.

57 Se individuella regleringsbrev för 2023. Antalet lärosäten med rekryteringsmål varierar över perioden. En kortare tid hade högskolor utan eget vetenskapsområde istället ett mål som angav att man vid rekrytering skulle sträva efter att andelen män och kvinnor i populationen av professorer och lektorer skulle ligga inom intervallet 40–60 procent (se HSV 2012, s. 11–12).

58 Prop. 1996/97:141, s. 23.

59 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 1 kap. 5 §.

och redovisa utfallet.⁶⁰ Återrapporteringskraven fungerar således både som ett styrinstrument, genom att föreskriva vad lärosätena ska göra, och är byråkratidrivande, genom att kräva olika typer av åtgärder som måste planeras, genomföras och redovisas.⁶¹ 2002 infördes bestämmelser om att styrelsen, så långt som möjligt, skulle sträva efter att ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater vid förslag till rektor samt att man skulle redovisa hur man beaktat jämställdhetsaspekten.⁶²

Breddad rekrytering (1 kap. 5 §)

Redan 1997 infördes bestämmelser i universitetens och högskolornas gemensamma regleringsbrev om att lärosätena "skall särskilt främja rekryteringen från grupper med svag studietradition och i regioner där personer i mindre utsträckning går vidare till högre utbildning".⁶³ Lärosätena skulle också vid behov anordna stödundervisning i svenska eller annat stöd för studenter med invandrarbakgrund samt särskild teoretisk och praktisk utbildning för arbetssökande med utländsk högskoleutbildning.⁶⁴ 2002 reviderades högskolelagen för att återspegla detta uppdrag, nämligen att i verksamheten "aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan".⁶⁵ Regeringen sade sig sträva efter att högskoleutbildning skulle göras tillgänglig för nya grupper i samhället och menade att aktiva rekryteringsinsatser från lärosätenas sida är av stor betydelse för att få ungdomar att söka sig till högre utbildning. Målsättningen bör vara, sade man, att "studentpopulationen [...] i ökad utsträckning bör spegla befolkningens sammansättning i stort".⁶⁶ Ökad mångfald i studentpopulationen var viktigt av rättviseskäl och tänktes leda till högre kvalitet och kreativitet i den akademiska verksamheten, ökad förståelse och minskande fördomar mellan olika samhällsgrupper samt en ökad legitimitet för lärosätena i samhället i stort.⁶⁷

60 Regeringsbeslut 1999-12-16.

61 Utöver detta har en upplysningsbestämmelse om lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan och senare diskrimineringslagen (2008:567) införts i högskolelagen. Paragrafen ströks igen 2011 (se ändr. SFS 2001:1288; SFS 2008:575; SFS 2010:701). Dessa behandlas under separat avsnitt för likavillkorsarbete.

62 SFS 1993:100, ändr. SFS 2002:558, 2 kap. 8 §.

63 Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 60. Jfr prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, s. 89.

64 Regeringsbeslut 1996-12-19, s. 59.

65 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2001:1263, 1 kap. 5 §.

66 Prop. 2001/02:15, s. 37.

67 Ibid., s. 38.

Utredningen som låg till grund för propositionen konstaterade att direktiven fastslog kostnadsneutralitet för de förslag som framförs. Utredningen såg dock ingen möjlighet till detta:

Att åstadkomma förändringar på ett område som berör social och etnisk mångfald i högskolan ställer krav på att kraftfulla åtgärder vidtas. Frågan bottnar i socioekonomiska och kulturella förhållanden som inte enkelt kan ändras genom t.ex. ökad information eller regeländringar. Som framgått [av forskningsöversikten] har aktiva rekryterande åtgärder tillsammans med studiesociala åtgärder haft störst effekt, medan informationsinsatser och regelförändringar haft obetydlig effekt.⁶⁸

Sådana verkningsfulla åtgärder kostar pengar, och utredningen ansåg det "helt omöjligt att omprioritera resurser inom befintliga ramar i den omfattning som skulle krävas för att genomföra förslagen enligt utredningens riktlinjer".⁶⁹ De enda resurser som tillfördes avsåg dock en engångssatsning på utvecklingsarbete inriktat på breddad rekrytering vid lärosätena.⁷⁰

Efter revideringen av högskolelagen fick lärosätena i uppdrag att upprätta handlingsplaner för att aktivt främja och bredda rekryteringen. Från och med 2003 skulle man i årsredovisningen redovisa vilka åtgärder som vidtagits utifrån handlingsplanerna, och denna redovisning skulle "analyseras och kommenteras".⁷¹ Målen stod kvar till och med regleringsbrevet 2010 och försvann sedan.⁷²

Hållbar utveckling (1 kap. 5 §)

2006 var det hållbar utveckling som lades till lärosätenas uppdrag:

Högskolorna skall i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.⁷³

68 *SOU 2000:47, s. 130.*

69 *Ibid.*

70 *Ibid., s. 39.*

71 *Regeringsbeslut 2002-12-19, 1.4.*

72 *I UKÅ:s utvärdering av arbetet med breddad rekrytering 2022 konstaterar man att ett fåtal lärosäten har en uppdaterad handlingsplan (UKÅ 2022b, s. 99).*

73 *SFS 1992:1434, ändr. SFS 2005:1208, 1 kap. 5 §.*

Regeringen förklarade att arbetet med hållbar utveckling handlade om såväl hur man nyttjar befintliga resurser som om en effektiv användning av och investering i resurser av olika slag, inklusive mänskliga och sociala resurser. Lärosätenas verksamhet sades ha en central roll i arbetet med hållbar utveckling. Eftersom fri utbildning och fri forskning sades vara nödvändigt för att uppnå en hållbar samhällsutveckling sades denna politiska målsättning inte stå i konflikt med forskningens frihet. Några riksdagspartier menade dock att det rörde sig om politisk detaljstyrning.⁷⁴ Lärosätena fick utifrån sina förutsättningar och profiler själva bestämma hur arbetet med hållbar utveckling kunde integreras i verksamheten.⁷⁵ Regleringen åtföljdes inte av några mål eller återrapporteringskrav i regleringsbreven.

Arbetet med hållbar utveckling blev 2017 föremål för en tematisk utvärdering av UKÄ. Myndigheten kom fram till att många lärosäten visserligen bedrev utbildning på temat, men endast runt hälften av lärosätena hade lärosätesövergripande mål inom området, och än färre arbetade systematiskt med dessa. UKÄ presenterade en lång rad rekommendationer till lärosätena. Till regeringen framförde man att återkommande utvärderingar kunde vara ett sätt att åstadkomma bättre lagefterlevnad och föreslog att lärosätena skulle få i uppdrag att redovisa hur de tagit till sig förslagen.⁷⁶ I det gemensamma regleringsbrevet för 2020 infördes sådana redovisningskrav, vilka upphörde igen 2023.⁷⁷

Internationalisering (1 kap. 5 §)

1993 års högskolelag innehöll en skrivning om att lärosätena i sin verksamhet skulle "främja förståelse för andra länder och för internationella förhållanden", och mål och återrapporteringskrav relaterade till internationaliseringsarbetet fördes in i det för universiteten och högskolorna gemensamma regleringsbrevet redan för två decennier sedan.⁷⁸ 2021 reviderades högskolelagens paragraf till att den "samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till [...] hållbar utveckling".⁷⁹ Även om den tidigare bestämmelsen i lagen ansågs fortsatt relevant, menade regeringen att den "skulle kunna upp-

⁷⁴ Bet. 2005/06:UbU1.

⁷⁵ Prop. 2005/06:1, utg.omr. 16, s. 136–37.

⁷⁶ UKÄ 2017b, s. 83–86.

⁷⁷ Regeringsbeslut 2019-12-19, s. 7.

⁷⁸ SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §; regeringsbeslut 2002-12-19.

⁷⁹ SFS 1992:1434, ändr. SFS 2021:317, 1 kap. 5 §.

fattas som att det vore tillräckligt att högskolorna försöker förstå omvärlden men i övrigt förhåller sig passiva till den". Internationaliseringen av högskolans verksamhet ska vara kvalitetsdrivande. Flera remissinstanser såg den nya regleringen som ytterligare en förstärkt styrning av lärosätena. Regeringen svarade att det var "dags att höja ambitionsnivån" för lärosätenas internationaliseringsarbete, och att det då är "naturligt att en sådan ambitionshöjning kommer till uttryck genom en ändring av den nuvarande bestämmelsen på området i högskolelagen".⁸⁰ Den höjda ambitionsnivån ansågs dock, i vanlig ordning, inte medföra några ekonomiska konsekvenser för lärosätena, eftersom internationalisering "redan i dag [är] en uppgift för universitet och högskolor". Den nya regleringen innebar bara "ett tydligare uppdrag".⁸¹ Eftersom nya regleringar i regel framställs som blott förtydliganden av vad som redan finns skrivet i lag och förordning, ser regeringen sällan anledning att tillföra nya resurser för realiserandet.

Livslångt lärande (1 kap. 5 §)

I 1993 års högskolelag angavs att högskoleutbildning omfattar grundläggande utbildning och forskarutbildning, och att den förre även innefattar fortbildning och vidareutbildning.⁸² 2007 utmönstrades begreppen fortbildning och vidareutbildning ur högskolelagen, i samband med den nya nivåuppdeleningen av utbildning i grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.⁸³ Anledningen till att begreppen utmönstrades var att de snarare ansågs uttrycka "individens avsikt med studierna än definierade, egna utbildningskategorier".⁸⁴ 2021 infördes dock livslångt lärande som ett av målen för lärosätenas verksamhet, i högskolelagens första kapitel.⁸⁵ På liknade sätt som vid införandet av andra politiska målsättningar av detta slag, ansåg regeringen att regleringen inte motsvarade någon ny uppgift, utan blott ett "tydliggörande av att lärosätena har denna uppgift", eftersom ansvaret för fort- och vidareutbildning ansågs rymmas inom lärosätenas övergripande ansvar för utbildning.⁸⁶

80 Prop. 2020/21:60, s. 181–83.

81 Ibid., s. 189.

82 SFS 1992:1434, 1 kap. 7 §.

83 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2006:173, 1 kap. 7 §.

84 Prop. 2004/05:162, s. 201.

85 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2021:317, 1 kap. 5 §. Livslångt lärande hade dock förekommit redan 20 år tidigare som ett av de utbildningspolitiska målen för högskolan (prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 36).

86 Prop. 2020/21:60 s. 108.

Förändringen ansågs därmed inte heller medföra några ekonomiska konsekvenser för lärosätena.⁸⁷

Studentinflytande

Enligt 1993 års högskolelag hade studenterna rätt att vara representerade i högskolestyrelser, fakultetsnämnder och grundutbildningsnämnder.⁸⁸ Vid 1990-talets slut ville regeringen dock förstärka studentinflytandet vid lärosätena. Studenten skulle vara "en medaktör i verksamheten" och ett stärkt inflytande sades även stämma överens med "samhällets demokratiska ideal" samt göra studenterna bättre rustade för arbetslivet. "Studenten skall inte vara en passiv mottagare av information och kunskap inom högskolan, utan skall fungera som en dynamisk kraft i kunskapsvärlden, både inom undervisningen och sedan i arbetslivet."⁸⁹ Men detta inflytande skulle inte endast utövas genom representation i olika organ, utan även genom att ge studenterna ett "medansvar att påverka utbildningen genom förslag och konstruktiv kritik".⁹⁰ I högskolelagen föreskrevs till följd av detta att "Studenterna skall ha rätt att utöva inflytande över utbildningen" samt att lärosätena "skall verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen".⁹¹ I högskoleförordningen konkretiserades detta ytterligare:

Studenterna vid högskolan har rätt att vara representerade i alla beslutande och beredande organ inom högskolan vars verksamhet har betydelse för utbildningen och studenternas situation. Om beslut inte skall fattas eller beredning genomföras av ett organ utan av en enda person skall information lämnas till och samråd ske med studentrepresentant i god tid före beslut respektive slutförande av beredningen.⁹²

Lärosätena skulle i sina årsredovisningar redogöra för vilka åtgärder som vidtagits för att stärka studentinflytandet, även ur ett jämställdhetsperspektiv. Studentkårerna gavs även möjlighet att i anslutning till denna redovisning ge

87 *Ibid.*, s. 186.

88 SFS 1992:1434, 2 kap. 4, 6 §§. Lärosäten med konstnärlig utbildning kunde inrätta specifika organ för konstnärlig verksamhet och högskolor utan fakultetsnämnder skulle ha nämnder för utbildning på grund- och avancerad nivå och forskning (SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 3 kap. 1 §). Regleringen av dessa är snarlik den för fakultetsnämnderna och berörs inte nedan. Inte heller berörs de särskilda nämnder för lärarutbildning som under en period infördes (SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:830, 2 kap. 5 a §).

89 Prop. 1999/2000:28, s. 26–27.

90 *Ibid.*, s. 23.

91 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:260, 1 kap. 4 a §.

92 SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:651, 3 kap. 9 §.

sin egen syn på utvecklingen.⁹³ Vidare infördes krav på att anordna kursutvärderingar samt att lärosätena skulle sammanställa och informera om resultaten i dessa liksom eventuella åtgärder de givit upphov till.⁹⁴ Inga ekonomiska konsekvenser redovisades.

I samband med att lärosätenas interna organisation avreglerades med den så kallade Autonomireformen (se nedan) ändrades regleringen om studentinflytande till att studenterna gavs rätt att "vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation".⁹⁵

Studenthälsa och försäkringar

Ansvaret för studenthälsan överfördes 1992 från studentkåren till lärosätena, och öronmärkta medel för studenthälsa gavs budgetåret 1992/93 direkt till lärosätena (öronmärkningen försvann redan året därefter, när ett nytt anslagssystem infördes, och studenthälsovården skulle sedan bekostas ur ramanslaget).⁹⁶ Våren 1993 beslutade riksdagen att kårobligatoriet skulle upphöra vid halvårsskiftet 1995, men beslutet drogs senare tillbaka.⁹⁷ Avskaffandet beräknades innebära stora kostnader för staten, exempelvis eftersom studentkåren gav ett betydande eget bidrag till studenthälsan.⁹⁸ 1996 fördes lärosätenas ansvar för studenthälsan in i högskoleförordningen, efter förslag från Kommittén för avveckling av kårobligatoriet, men motsvarade då alltså inte något nytillkommet uppdrag.⁹⁹ Uppsala universitet menade dock tidigt att man inte fullt ut kompenseras för det nya ansvarsområdet.¹⁰⁰

I samband med att kårobligatoriet till slut avskaffades 2010 fick lärosätena även ett större ansvar för studiesociala frågor, som tidigare ofta hade skötts av studentkåren, ibland med stöd från lärosätena:

93 SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:1057, 1 kap. 7 b §.

94 SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:651, 1 kap. 14 §.

95 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:701, 2 kap. 7 §.

96 Prop. 1991/92:100, bil. 9, s. 138; se även bet. 1991/92:UbU14, s. 41; HSV 1999, s. 17. Studentkåren kunde få statsbidrag för hälsovård enligt förordning (1984:281) om statsbidrag till hälsovård för högskolestuderande, som upphävdes i samband med det ändrade huvudmannaskapet.

97 Prop. 1992/93:169; bet. 1992/93:UbU14; rskr. 1992/93:363.

98 Prop. 1994/95:96; bet. 1994/95:UbU5; rskr. 135.

99 SFS 1993:100, ändr. SFS 1996:568, 1 kap. 11 §. Kommittén för avveckling av kårobligatoriet föreslog att lärosätenas ansvar för studenthälsa skulle införas i högskoleförordningen enligt liknande formulering som de öronmärkta medlen tidigare givits i regleringsbrevet (se SOU 1994:47, s. 95).

100 Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 134. Under pandemin tillskötts riktade medel för att stärka studenthälsan (se t.ex. regeringsbeslut 2020-12-17b, s. 2; jfr prop. 2020/21:1, utg.omr. 16, s. 148).

Högskolorna ska även ansvara för andra uppgifter av studiesocial karaktär som stöder studenterna i deras studiesituation eller underlättar övergången till arbetslivet samt för att studenterna i övrigt har en god studiemiljö.¹⁰¹

Obligatorieutredningen uppskattade att lärosätena behövde tillföras minst 30 miljoner kronor för att fullgöra den nya uppgiften.¹⁰² Regeringen bedömde dock att summan per lärosäte var så pass låg att kostnaden kunde rymmas inom ramen för det befintliga anslaget.¹⁰³ Utredningen menade vidare att lärosätena borde ges cirka 95 miljoner kronor att fördela till studentkårerna som bidrag för studentmedverkan.¹⁰⁴ Regeringen ansåg dock att det räckte att skjuta till 20–30 miljoner kronor och framhöll att det inte var statens uppgift att bära hela kostnaden för studentmedverkan.¹⁰⁵

En annan utveckling under perioden rör studenter och doktoranders försäkringsskydd. 2000 fick lärosätena ansvar för att försäkra studenterna för personskador som inträffat i samband med utbildning. Försäkringen skulle tecknas genom att CSN ingick en överenskommelse med Kammarkollegiet.¹⁰⁶ Lärosätena gavs även rätt att försäkra utresande studenter från lärosätet.¹⁰⁷ Alla kostnader förknippade med försäkringarna skulle bekostas inom befintliga ekonomiska ramar. Flera remissinstanser var kritiska mot att inga medel tillfördes, men regeringen menade att "kostnaderna måste betraktas som ringa i förhållande till ändamålet". Kostnaderna fördelades på respektive lärosäte efter antalet helårsstudenter.¹⁰⁸ Efter införandet av studieavgifter för "tredjelandsstudenter" 2010 (se nedan) skulle lärosätena även teckna sjuk- och tandvårdsförsäkringar samt försäkring för olycksfall under fritiden i Sverige för dessa studenter.¹⁰⁹

101 SFS 1993:100, ändr. SFS 2009:770, 1 kap. 11 §.

102 SOU 2008:11, s. 91.

103 Prop. 2008/09:154, s. 53.

104 SOU 2008:11, s. 91.

105 Prop. 2008/09:154, s. 36. Detta ledde till en underfinansiering av studentkårernas verksamhet som i de flesta fall kompenseras genom att lärosätena tillskjutit medel. I en utredning som UKÄ genomförde några år efter reformen uppskattades lärosätenas årliga samlade bidrag till ca 97 mkr, vilket är ungefär tre gånger så mycket som statsbidraget vid samma tidpunkt (UKÄ 2017a, s. 74; jfr regeringsbeslut 2014-12-22).

106 SFS 1993:100, ändr. SFS 2000:261, 1 kap. 11 a §.

107 Ibid., 1 kap. 11 b §.

108 Prop. 1999/2000:5, s. 8.

109 SFS 1993:100, ändr. SFS 2010:544, 1 kap. 11 b §.

2013 utvidgades lärosätenas försäkringsansvar för stipendiefinansierade doktorander. Det handlade då inte om försäkring för personskador, utan istället om en försäkring som skulle träda in om doktoranden är frånvarande från sina studier till följd av sjukdom eller föräldraledighet, eftersom stipendiedoktorander i många fall inte omfattas av de sociala trygghetssystemen.¹¹⁰ Även denna försäkring skulle tecknas med Kammarkollegiet. Omkring 9 procent av doktoranderna finansierades vid tiden med stipendier, och försäkringspremien uppgick till 10 000 kr per heltidsdoktorand.¹¹¹ Även dessa kostnader skulle belasta befintliga anslag.¹¹²

Den akademiska verksamheten

Styrelse och rektor

De statliga lärosätena undantas från myndighetsförordningens (tidigare verksamhetsförordningens) föreskrifter om ledningens utformning.¹¹³ Istället innehåller högskolelagen och -förordningen specialföreskrifter om styrelsens utformning och myndighetschefens (dvs. rektors) tillsättning, som alltså reglerar regeringens utnämningsmakt. Under den undersökta tidsperioden ser vi en utveckling där staten tar ett allt starkare grepp om lärosätenas högsta ledning.

Vid periodens början reglerades i högskolelagen att rektor skulle ingå i styrelsen, att lärare och studenter hade rätt att vara representerade samt att regeringen skulle utse en majoritet av styrelseledamöterna. När dessa ledamöter utses bör man, anger lagen, "välja personer med bakgrund i sådan verksamhet som är av betydelse för högskolans utbildnings- eller forskningsuppdrag".¹¹⁴ Med denna reglering avsåg regeringen att bryta med den äldre korporativistiska tanken om intesserepresentation i styrelserna (s.k. allmänrepresentanter).¹¹⁵ Ledamöterna ska verka för lärosätets intresse och "skall således inte företräda särintressen vare sig utanför eller inom universitetet/högskolan", angav regeringen i propo-

110 SFS 1993:100, ändr. SFS 2013:525, 1 kap. 11 c §. 2018 utvidgades skyddet till att gälla även om studierna förlängs till följd av sjukdom eller föräldraledighet utan att stipendiet gör det (ändr. SFS 2017:947, 1 kap. 11 c §).

111 Prop. 2012/13:30, s. 173; SOU 2016:29, s. 139, n. 91. Premien kunde justeras ned om skadeutfallet understeg premierna vid lärosätet.

112 Prop. 2012/13:30, s. 171.

113 För undantagets nuvarande lydelse, se SFS 1993:100, 1 kap. 5 §.

114 SFS 1992:1434, 2 kap. 4 §.

115 För frågan om intesserepresentation, se Boberg 2022.

sitionen.¹¹⁶ Högskoleförordningen angav vidare att rektor skulle vara styrelsens ordförande och utses av regeringen på förslag från styrelsen efter val inom lärosätet.¹¹⁷ I valförsamlingen skulle majoriteten av ledamöterna vara lärare.¹¹⁸

1994 aviserade den nytilträdde socialdemokratiska regeringen att man hade för avsikt att komplettera "allmänföreträdarna" (som man fortsatt ville kalla dem) i styrelserna med olika politiska företrädare för nationella, regionala och lokala intressen.¹¹⁹ För att möjliggöra detta utökades styrelserna med två ledamöter.¹²⁰

1998 ströks sedan regleringen rörande styrelseledamöternas bakgrund, eftersom regeringen ansåg att "det ligger

i sakens natur att ledamöter med den i högskolelagen föreskrivna bakgrunden utses".¹²¹ Förändringen stämde dock väl överens med den nya inriktningen mot en politisering av styrelserna. Utredningen RUT-93 hade föreslagit att regeringen skulle samråda med lärosätena innan ledamöter utses, men regeringen fann inte någon anledning att förändra praxis. "De

ledamöter som regeringen utser", skrev man, "har naturligen sin bakgrund i olika delar av samhället som har relevans för högskolans verksamhet. Dessa ledamöter ger således samhället ett inflytande över högskolan. Högskolan bör därför inte ha något inflytande över nomineringen av dessa ledamöter."¹²²

I samband med detta bestämdes även att regeringen skulle utse en extern ordförande i styrelserna, eftersom man ansåg att det vore lämpligt "om uppdraget som ordförande är skilt från anställningen som rektor och funktionen som verkställande ledamot i högskolestyrelsen".¹²³ På detta vis ville man åstadkomma en tydlig uppdelning mellan en beslutande och en verkställande funktion; förändringen återspeg-



1998 ströks sedan regleringen rörande styrelseledamöternas bakgrund, eftersom regeringen ansåg att "det ligger i sakens natur att ledamöter med den i högskolelagen föreskrivna bakgrunden utses".

116 Prop. 1992/93:1, s. 62.

117 SFS 1993:100, 2 kap. 1, 8 §§.

118 Ibid., 2 kap. 14 §.

119 Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 81.

120 SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:337, 2 kap. 1 §.

121 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797; prop. 1996/97:141, s. 19.

122 Prop. 1996/97:141, s. 20.

123 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 2 kap. 4 §; prop. 1996/97:141, s. 21.

lar den generella utvecklingen på myndighetsområdet.¹²⁴ En majoritet av lärosätena motsatte sig förändringen, som likväl drevs igenom.¹²⁵ Samtidigt bestämdes att rektor inte längre skulle tillsättas via val, utan att styrelsen istället skulle avge ett förslag efter ett "hörande" av lärare, övriga anställda och studenter.¹²⁶ Hur detta hörande skulle gå till och hur en eventuell hörandeförsamling skulle vara sammansatt reglerades inte. Regeringen gav inga närmare skäl för ändringen än att man inte såg något behov av att proceduren "regleras så detaljerat som i dag".¹²⁷

Denna ordning gällde fram till 2007, då bestämmelserna om extern ordförande och extern majoritet i styrelserna ströks i högskolelagen.¹²⁸ Samtidigt angavs att ordförande och externa ledamöter skulle tillsättas efter förslag från lärosätet efter "ett samråd inom och utom högskolan" samt, på liknande sätt som i den ursprungliga högskolelagen, "avse personer med kompetens och erfarenhet från verksamhet av betydelse för högskolans utbildnings-, forsknings- och samverkansuppdrag".¹²⁹ Motivet för ändringen uttrycktes som en generell vilja till "avpolitisering" av lärosätena och deras styrelser.¹³⁰

Förändringen blev dock kortvarig. Från och med 2013 föreskrevs återigen att externa ledamöter skulle vara i majoritet i styrelserna. Ordförande och externa ledamöter skulle utses av regeringen efter förslag från en nomineringsgrupp bestående av (i) en person utsedd av regeringen, (ii) landshövdingen i det län där lärosätet har sitt huvudsakliga säte, eller dennes ställföreträdande, och (iii) en studentrepresentant.¹³¹ Enligt den tidigare ordningen, resonerade regeringen, där rektor bestämde på vilket sätt samråd skulle ske vid förslag till ledamöter, kan det "uppfattas som

124 Vid tiden för 1993 års högskolereform reglerade verksförordningen (1987:1100) myndighetenas ledningsstruktur. Förordningen specificerade inte om myndighetschefen också skulle vara ordförande i myndighetens styrelse, men i förarbetena angavs att så normalt bör vara fallet och att ansvaret för verksamheten delades mellan chef och styrelse. Undantaget från regeln var affärsverken där de två rollerna skulle skiljas åt, på samma sätt som rollerna som verkställande direktör och styrelseordförande skildes åt i större aktiebolag vid denna tid (prop. 1986/87:99, s. 84, 119; bet 1986/87:KU29; rskr. 1986/87:226; jfr SFS 1975:1385, 8 kap. 8 §). 1994 beslutade riksdagen att det delade ansvaret mellan myndighetschef och -styrelse (i styrelsemyndigheter) skulle upphöra och att styrelsen i normala fall skulle ha "ett totalt ansvar för verksamheten inför regeringen". En extern styrelseledamot skulle utses till ordförande och myndighetschefen skulle istället vara självskriven ledamot i styrelsen (prop. 1993/94:185, s. 13; bet. 1993/94:KU42; rskr. 1993/94:381). Det är samma förändring som sker på högskoleområdet, med en förändrad relation mellan styrelse och rektor som resultat.

125 Prop. 1996/97:141, s. 20.

126 SFS 1993:100, ändr. SFS 1997:1123, 2 kap. 8 §.

127 Prop. 1996/97:141, s. 22.

128 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2007:141, 2 kap. 4 §.

129 SFS 1993:100, ändr. SFS 2007:151, 2 kap. 7 a §.

130 Prop. 2006/07:43, s. 8, 10.

131 SFS 1993:100, ändr. SFS 2012:584, 2 kap. 7 b §.

att rektor i praktiken själv har utsett styrelsen, samtidigt som det kan bli aktuellt för styrelsen att ta ställning till frågor om förtroende för rektor”.¹³² Bara tre år senare ändrades processen till att förslaget skulle tas fram av två nomineringspersoner utsedda av regeringen, varav en efter förslag från lärosätet i fråga.¹³³

2018 återinfördes kravet på extern ordförande.¹³⁴ ”Att rektor kan utses till ordförande”, menade regeringen,

riskerar att skapa en otydlig roll- och ansvarsfördelning i högskolans ledning, eftersom rektorn leder den operativa verksamheten vid högskolan under styrelsen. Styrelsen och dess ordförande har t.ex. en central roll vid uppföljning av verksamheten och bedömning av rektorns resultat. Om rektor samtidigt är ordförande för styrelsen försvåras detta ansvarsutkrävande. [...] Styrelsen ansvarar vidare för att lämna förslag till regeringen om vem som ska anställas som rektor. Om rektor är styrelseordförande finns det risk att jävssituationer och oklarheter uppstår i denna process.¹³⁵

Möjligheten att utse rektor till ordförande, konstaterar man vidare, har inte utnyttjats under de fyra mandatperioder då denna möjlighet funnits, och ändringen kan därmed ses som blott ”en bekräftelse av etablerad praxis”. Förändringen ansågs dock vara av principiell vikt för att ”tydliggöra rollfördelningen mellan myndighetschefen och styrelsen”. Vidare ansågs det positivt att regleringen blir densamma som för andra styrelsemyndigheter.¹³⁶

Intern organisation

I samband med högskolereformen 1993 avreglerades institutionsstyrelserna vid de statliga lärosätena. Rörande lärosätenas interna organisation fanns efter detta huvudsakligen reglering rörande styrelse och rektor, som behandlats i föregående avsnitt, samt fakulteter, fakultetsnämnder och särskilda organ för grundutbildning. Fakulteterna fungerade dels som valförsamlingar för val till respektive fakultetsnämnd, dels som enheter för statens resurstilldelning till lärosätena.¹³⁷ Fakultetsnämnderna svarade för fakulteternas uppgifter.

132 Prop. 2011/12:133, s. 19.

133 SFS 1993:100, ändr. SFS 2016:745, 2 kap. 7 b §.

134 SFS 1993:100, ändr. SFS 2018:1131, 2 kap. 1 §.

135 Prop. 2017/18:204, s. 32.

136 Ibid., s. 33.

137 Jfr prop. 1996/97:141, s. 56.

Det traditionella kriteriet för att benämnas "universitet" var att lärosätet är statligt, har examensrätt för forskarutbildning samt bedriver utbildning och forskning vid minst tre fakulteter.¹³⁸ 1997 beslutade riksdagen om nya kriterier för när ett lärosäte ska få benämnas universitet. Lärosäten skulle kunna ansöka hos regeringen om att få universitetsstatus, efter prövning av Högskoleverket.¹³⁹ Kravet på tre fakulteter slopades.¹⁴⁰ Från och med januari 1997 utsågs Karolinska Institutet, Kungl. Tekniska högskolan och Luleå tekniska högskola till universitet, och därmed bar alla lärosäten med fakultet beteckningen universitet.¹⁴¹ Sedan dess har ytterligare ett antal lärosäten fått universitetsstatus. Möjligheten att ansöka om universitetsstatus togs dock bort 2009, samtidigt som regeringens rätt att tilldela universitetsstatus ligger fast.¹⁴²

Två år senare, 1999, utmönstrades fakultet som begrepp och ersattes av vetenskapsområde. Tidigare hade resurstilldelningen för forskning och forskarutbildning skett utifrån tio olika fakulteter; nu fördelades medlen istället utifrån fyra vetenskapsområden: humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde.¹⁴³ Det organ som svarade för vetenskapsområdenas uppgifter kallades fortfarande fakultetsnämnd, men det blev nu möjligt för lärosätena att reducera antalet fakultetsnämnder. Det reglerades endast att det vid lärosäten som har vetenskapsområde ska det finnas minst en fakultetsnämnd.¹⁴⁴ Lärosätena fick också friare händer att internt omfördela resurser. Tidigare kunde högst 3 procent av resurserna omfördelas från en fakultet till en annan. Nu blev det istället möjligt att göra motsvarande omfördelning mellan vetenskapsområden.¹⁴⁵ Universiteten hade en generell rätt att bedriva forskarutbildning.¹⁴⁶ Högskolor med utbildning och forskning av tillräcklig kvalitet kunde ansöka om att få ett eller flera vetenskapsområden och därmed examensrätt inom tillhörande forskarutbildning. Regeringen fattade beslutet.¹⁴⁷

138 Prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, s. 77.

139 För statliga lärosäten, eftersom användningen inte är reglerad.

140 Ibid.

141 Prop. 1996/97:141, s. 53.

142 Se prop. 2008/09:134, s. 56. Se även UKÄ 2021.

143 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 2 kap. 5 §; SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 3 kap. 1 §.

144 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 2 kap. 5 a §.

145 Prop. 1996/97:141, s. 53. Inom den verksamhet som tidigare tillhört medicinsk och odontologisk fakultet blev det exempelvis möjligt att fritt omfördela resurser, eftersom de nu tillhör ett och samma vetenskapsområde.

146 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1997:797, 1 kap. 12 §.

147 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1998:1832, 2 kap. 5 §.

2010 avreglerades även vetenskapsområdena. Regeringen menade att systemet med breda vetenskapsområden hade gjort att lärosäten fokuserat på att bredda sin verksamhet utifrån den administrativa indelningen istället för att koncentrera sig på de områden där de har goda förutsättningar att bli framgångsrika. Breda examensrätter inom hela vetenskapsområden kunde därmed leda till kvalitetsproblem.¹⁴⁸ Lärosäten som ej är universitet gavs istället möjlighet att ansöka hos Högskoleverket om att få rätt att utfärda examina på forskarnivå inom ett mer avgränsat område. Högskoleverket beslutade om examensrätt på grund- och avancerad nivå för samtliga lärosäten.¹⁴⁹ Efter avregleringen hette det att lärosäten med examensrätt på forskarnivå ska ha minst en fakultetsnämnd.¹⁵⁰

Året därefter genomfördes den så kallade Autonomireformen. Den utredning som föregick reformen hade föreslagit att lärosätena skulle ges en ny offentlig-rättslig associationsform, "självständiga lärosäten", för att frigöra dem från myndighetskostymen som ansågs opassande. Frågan om ändrad associationsform har varit ett återkommande tema sedan högskolereformen 1993.¹⁵¹ Regeringen gick dock inte vidare med autonomiutredningens förslag, som ansågs intressant men komplicerat och i behov av ytterligare konsekvensanalys.¹⁵² Istället föreslog regeringen avregleringar inom ramen för myndighetsformen:

Universitets och högskolors organisation och anställning av lärare är två centrala områden där det i dag finns omfattande och detaljerade bestämmelser men där lärosätena bör få ett ökat och avgörande inflytande. Regleringen av interna frågor för lärosätena, t.ex. intern ledning och organisation, bör begränsas.¹⁵³

I organisatoriskt avseende innebar reformen en avreglering av det kollegiala styret vid lärosätena, som upprätthållit maktindelningen mellan linjestyret och kollegiet vid lärosätena. Angående lärosätenas interna organisation reglerades inget utöver styrelse och rektor. Istället för beslutande kollegiala organ fastställdes att beslut rörande kärnverksamheten – utbildning och forskning – skulle fattas av

148 Prop. 2008/09:134, s. 29.

149 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2009:764, 1 kap. 12–14 §§.

150 Ibid., 2 kap. 5 §.

151 Stiftelseformen utgjorde ett tidigt svar, och även RUT-93 (SOU 1996:21) och Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) hade adresserat frågan.

152 Prop. 2009/10:149, s. 21.

153 Ibid., s. 24.

personer med vetenskaplig kompetens, och om besluten ska fattas av en grupp så ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig kompetens.¹⁵⁴

Medan autonomiutredningen ursprungligen syftat till att ta fram förslag för att särskilja lärosätena från de statliga förvaltningsmyndigheterna, ledde den genomdrivna avregleringen snarare till det omvända. Regleringen av den interna akademiska organisationen vid lärosätena var det sätt på vilket särarten hos denna specifika form av myndighet hade markerats. Intressant nog ställde sig lärosätena nästintill unisont bakom den föreslagna avregleringen, medan fackförbund och studentorganisationer påtalade riskerna med reformen.¹⁵⁵ Tydligast formulerades det principiella problemet av Statskontoret:

Statskontoret saknar en diskussion om varför fakultetsnämnder och särskilda organ finns och om för- och nackdelar med dem. En aspekt som behöver analyseras närmare är vilken betydelse dessa organ har för att värna den akademiska friheten. Det förhållande att fakultetsnämnderna och de särskilda organen är valda direkt av lärare och forskare vid universiteten gör att de har en oberoende ställning i förhållande till universitetens och högskolornas ledning. Därmed har de indirekt även en oberoende ställning i förhållande till statsmakterna. Fakultetsnämndernas oberoende ställning kan uppfattas som ett värn av den akademiska friheten. Promemorians förslag om att införa ett krav på att beslut ska fattas av personer med viss akademisk kompetens ger enligt Statskontorets mening knappast upphov till samma grad av oberoende beslutsfattande som det som bestämmelserna om fakultetsnämnder och särskilda organ ger. Förslaget riskerar därför att urgröpa den frihet i forskning och utbildning som enligt promemorian är en av utgångspunkterna för förslagen i promemorian.¹⁵⁶

154 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:701, 2 kap. 5–6 §§.

155 En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2010/222/UH).

156 Statskontoret 2010, s. 2.

Regeringen ville dock inte kännas vid dessa problem, utan såg i regleringarna om fakultetsnämnder och särskilda organ ”en alltför detaljerad styrning av universitetens och högskolornas interna organisation som inte stämmer överens med regeringens ambition att ge dem större frihet och självbestämmande”.¹⁵⁷ Förslaget sades bygga på ett förtroende för att lärosätena hanterar sin nya frihet på ett ansvarsfullt sätt och finner lämpliga vägar för att tillvarata lärarnas och forskarnas kompetens i beslutsfattandet samt mer allmänt bereda dem möjlighet att påverka verksamheten.¹⁵⁸ Någon generell problematik kring maktindelningen inom lärosätet såg man inte.

Den vilja till avreglering som regeringen gav uttryck för var i linje med den allmänna avsiktsförklaring som gavs i samband med högskolereformen 1993, där frihet sades vara normen och varje reglering sågs som ett avsteg från denna frihet.¹⁵⁹ I enlighet med den allmänna inriktningen mot NPM-styrning ser man här lärosätena som autonoma enheter som ska ges ökade befogenheter att styra och organisera sig själva. Konsekvensen blir dock att det är lärosätenas ledningar som ges ökad autonomi, på bekostnad av det akademiska kollegiet.¹⁶⁰ Paradoxalt nog kan en avreglering – som i en bemärkelse kan ses som minskad styrning från statsmakternas sida – leda till ökad styrbarhet, genom att linjeorganisationen stärks samtidigt som det är regeringen som utser rektor och majoriteten av ledamöterna i styrelsen. Avregleringen av den kollegiala organisationen ger således regeringen bättre förutsättningar för att få genomslag för sina styrningsambitioner.

Detta problem med idén om att likställa frihet med avreglering restes av Uppsala universitets konsistorium i samband med remissrundan inför högskolereformen 1993:



Paradoxalt nog kan en avreglering – som i en bemärkelse kan ses som minskad styrning från statsmakternas sida – leda till ökad styrbarhet, genom att linjeorganisationen stärks samtidigt som det är regeringen som utser rektor och majoriteten av ledamöterna i styrelsen.

¹⁵⁷ Prop. 2009/10:149, s. 31.

¹⁵⁸ Ibid., s. 32.

¹⁵⁹ Prop. 1992/93:1, s. 22.

¹⁶⁰ Jfr Ahlbäck Öberg & Boberg 2022.

Hittillsvarande detaljregler i högskolelagen och framför allt i högskoleförordningen och dithörande specialförfattningar har i betydande omfattning tillkommit för att tillgodose de särskilda förhållanden och intressen som är karaktäristiska för högskolan till skillnad från andra offentliga myndigheter (vissa omröstnings- och beslutsregler m m). I den mån högskolan fortsättningsvis kommer att utgöra en del av den offentliga förvaltningen innebär avskaffandet av denna detaljreglering, att den allmänna förvaltningsrättens regler blir tillämpliga. Detta betyder inte att en avreglering äger rum, utan snarare att en för sakområdet kanske mindre lämplig generell central författningsreglering blir tillämplig. En omsorgsfull granskning av sådana konsekvenser från fall till fall ter sig nödvändig.¹⁶¹

Kommentaren är fortsatt relevant och pekar ut problemet med avregleringen av den interna organisationen vid lärosätena. Regleringen hade tillkommit för att garantera de akademiska lärarna och forskarna ett avgörande inflytande över kärnverksamheten, utbildning och forskning. Med avregleringen blir lärosäten alltmer som myndigheter i allmänhet.

Lärartjänster

Som vi tidigare sett gavs regeringen 1995 rätt att inrätta professorer, vilket var ett led i att försöka åstadkomma en jämnare könsfördelning inom professorskåren.¹⁶² Samtidigt gavs högskolorna rätt att ansöka hos Högskoleverket om att få inrätta professorer.¹⁶³ Tidigare hade detta inte varit möjligt, utan endast universiteten hade haft rätt att inrätta professorer. Regeringen menade dock att det var viktigt för utbildningens forskningsanknytning att denna möjlighet även utsträcktes till högskolorna – det centrala var att samma kvalitetskriterier tillämpas i båda fallen.¹⁶⁴

1999 avskaffades regeringens rätt att inrätta professorer igen.¹⁶⁵ På samma gång gavs även högskolorna – när fakulteterna ersattes av vetenskapsområden

¹⁶¹ Uppsala universitet 1992, s. 379.

¹⁶² Denna möjlighet hade funnits enligt den äldre högskoleförordningen, men försvunnit i och med reformen 1993. Se högskoleförordningen (1977:263), 19 kap. 20 §.

¹⁶³ SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 4 kap. 3 §.

¹⁶⁴ Prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 104.

¹⁶⁵ SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 4 kap. 2 §.

(se ovan) – en generell rätt att inrätta professorer.¹⁶⁶ Den generella rätten att anställa professorer hade tidigare varit knuten till innehav av fakultet. Regeringen såg dock ett stort behov av att öka antalet professorer i landet, och införde därför möjligheten för lektorer att befordras till professorer.¹⁶⁷ Denna rätt utsträcktes även till högskolorna.

I samband med befordringsreformen beslutade man att avreglera professorernas särskilda anställningsskydd. Det äldre fullmaktssystemet hade upphört att gälla i samband med högskolereformen 1993. För att åstadkomma ett motsvarande förstärkt anställningsskydd för professorer även framgent, hade regeringen vid utformandet av den nya högskolelagen tagit regeringsformens bestämmelser rörande domares anställningsskydd som förebild.¹⁶⁸ I den nya högskolelagen angavs 1993 att:

Den som har fått en tjänst som professor utan tidsbegränsning får skiljas från tjänsten endast om professorn

1. genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåligganden har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten eller
2. har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.¹⁶⁹

Det var denna bestämmelse som upphörde 1999.¹⁷⁰ Bakgrunden var just befordringsreformen vilken förutsågs leda till att många fler professorer skulle anställas framöver. I en sådan situation ansåg regeringen det "orimligt att en så stor del av lärarkåren skulle åtnjuta ett anställningsskydd som avviker från allmänt tillämpliga regler på arbetsmarknaden".¹⁷¹ Visserligen erkände man att bestämmelsen införts för att skydda professorernas frihet, men bedömde att reglerna i lagen om anställningsskydd (1982:80) utgjorde "en tillräcklig garanti för att uppsägningar och avskedanden inte kan ske på ett sätt som hotar integriteten i forskning och utbildning".¹⁷²

166 *Ibid.*, 4 kap.

167 *Prop. 1996/97:141*, s. 27; *SFS 1993:100*, ändr. *SFS 1998:1003*, 4 kap. 11 §.

168 *Prop. 1992/93:1*, s. 59; se *regeringsformen (1974:152)*, 11 kap. 7 §.

169 *SFS 1992:1434*, 3 kap. 4 §.

170 *SFS 1992:1434*, ändr. *SFS 1997:1330*, 3 kap. 4 §.

171 *Prop. 1996/97:141*, s. 29.

172 *Ibid.*, s. 29–30.

Även om regleringen kring tillsättande av professorer gradvisa lättades upp, var det dock länge hårt reglerat vilka lärartjänster som kunde finnas vid lärosätena. Visserligen föreskrev högskolelagen att lärosäten själva beslutade om vilka lärartjänster, bedömningskrav och befodringsgrunder som skulle finnas – utöver professorer och lektorer – om inte andra föreskrifter meddelades av regeringen.¹⁷³ I praktiken var detta dock starkt reglerat i högskoleförordningen till och med 2010. Lärosäten fick som lärare anställa: professorer, lektorer, adjunkter, forskarassistenter, tim- och gästlärare (med mindre variationer över åren).¹⁷⁴ "Några andra lärartjänster får inte inrättas vid högskolorna", angav förordningen.¹⁷⁵ Förordningen reglerade även behörighet och befodringsgrunder för tjänsterna, tillsättningsproceduren samt tjänsteförslagsnämndens arbete (ansvaret övertogs senare av fakultetsnämnden/motsv.).¹⁷⁶ Regleringen ökar dessutom i omfattning över tid.¹⁷⁷

En stor del av regleringen kring lärartjänsterna försvann i och med Autonomireformen 2011. Efter reformen föreskrev högskolelagen att det ska finnas professorer och lektorer som lärare vid lärosätena och att regeringen meddelar föreskrifter om behörighetskrav och bedömningsgrunder för dessa.¹⁷⁸ I förordningen angavs behörighetskraven och bedömningsgrunderna för de två tjänstekategorierna (likasom vissa regler för tidsbegränsade anställningar).¹⁷⁹ Eftersom Autonomireformen avreglerat fakultetsnämnderna hade ingen intern nämnd längre ansvar för tillsättningsprocessen. Istället angavs i högskoleförordningen att om en grupp ska lämna förslag om vem som ska anställas, ska gruppen ha en jämn könsfördelning. Vid anställning av professor reglerades även att sakkunnigbedömning skulle inhämtas (om det inte uppenbart är obehövligt) samt att det även här ska finnas en jämn könsfördelning. Vidare gavs lärosätena möjlighet att kalla professorer.¹⁸⁰

Utöver denna grundläggande reglering lämnades övrigt rörande vilka tjänstekategorier som skulle finnas, deras behörighetskrav och bedömningsgrunder, hur tillsättningsprocessen skulle utformas och så vidare till lärosätena att bestämma om i lokala styrdokument. Enligt regeringen var lärosätena själva "bäst

173 SFS 1992:1434, 3 kap. 5–6 §§. Bestämmelsen kvarstår, med enbart språkliga revideringar, till Autonomireformen.

174 Se 1993:100, 4 kap. 1 §.

175 Ibid.

176 Ibid., 4, 6 kap. Se SFS 1993:100, ändr. SFS 1998:1003, 4 kap. 20 §.

177 Jfr t.ex. SFS 1993:100, 4 kap. och SFS 1993:100, ändr. SFS 2002:761, 4 kap.

178 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:701, 3 kap. 2 §.

179 SFS 1993:100, ändr. SFS 2010:1064, 4 kap.

180 Ibid., 4 kap. 5–7 §§.

lämpade att skapa befattningsstrukturer som säkerställer utbildning och forskning av högsta kvalitet och säkerställer god rekrytering till forskarbanan”.¹⁸¹

Utbildning

Frågan om statsmakternas styrning av lärosätenas utbildningsutbud är av avgörande betydelse och har länge diskuterats. Högskolereformen 1993 hade sin bakgrund i en stark kritik mot den centralisering och totaldimensionering som 1977 års högskolereform hade infört, vilken enligt regeringen ”byggde på en orealistisk tilltro till att det genom central planering i allt var möjligt att förutse samhällets och individernas behov av utbildning för ett framtida arbetsliv”.¹⁸² Eftersom frågor rörande styrningen av utbildningsutbudet dock är föremål för en av de andra utredningarna som SUHF:s expertgrupp tillsatt, kommer frågan här endast att behandlas översiktligt.¹⁸³

Högskolelagens inledande kapitel anger vissa allmänna villkor för den högre utbildningen samt dess inriktning. Här anges vilka nivåer högskoleutbildning ges på, att den grundläggande högskoleutbildningen väsentligen ska bygga på de kunskaper som de nationella gymnasieprogrammen ger eller motsvarande kunskaper samt hur de olika nivåerna av högskoleutbildning bygger vidare på varandra.¹⁸⁴ Det inledande kapitlet specificerar även vissa generiska kunskaper och färdigheter som högre utbildning ska förmedla, som kritiskt tänkande, problemformulerings- och problemlösningsförmåga, förmåga att följa med i kunskapsutvecklingen och så vidare. Endast mindre innehållsliga förändringar har skett över tidsperioden, exempelvis att mer vikt lagts på högskoleutbildningens yrkesförberedande roll (bl.a. i och med Bolognareformen).¹⁸⁵ Till detta kommer även bestämmelser om att det ska finnas ett nära samband mellan utbildning och forskning samt de olika politiska mål som behandlats tidigare, rörande jämställdhet, hållbar utveckling med mera som successivt lagts till.¹⁸⁶

Högskolelagens väldigt generella reglering kompletteras dock med examensordningen som ligger som bilaga till högskoleförordningen och alltså beslutas av regeringen. Examensordningen anger vilka examina som finns, hur många

181 Prop. 2009/10:149, s. 58. En annan viktig förändring under perioden, som vi dock inte kommer att gå närmare in på här, är avskaffandet av utbildningsbidrag för doktorander (se prop. 2016/17:50, s. 68–70).

182 Prop. 1992/93:169, s. 8.

183 Se Amnéus & Fredman (kommande).

184 SFS 1992:1434, 1 kap. 7–8 §§. Endast mindre revideringar har skett.

185 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2001:1263, 1 kap. 9 §; ändr. SFS 2006:173, 1 kap. 8–9 §§.

186 SFS 1992:1434, 1 kap. 3, 5 §§.

högskolepoäng de omfattar samt de mål som ska uppnås.¹⁸⁷ För vissa yrkesexamina förekommer väldigt detaljerade examensmål, och således en hög grad av styrning från regeringens sida, vilket varit föremål för återkommande kritik.¹⁸⁸

Högskoleförfattningarna innehåller dock ingen direkt styrning av utbildningsutbudet, utan principen är istället att lärosätena ges ett övergripande utbildningsuppdrag via regleringsbrevet och sedan ansvarar för dimensioneringen av utbildningsutbudet, inom ramen för detta, utifrån studenternas val och egna prioriteringar, med undantag för vissa yrken och mindre ämnen där staten tar ett nationellt ansvar.¹⁸⁹ Lärosätena beslutar dock inte själva om vilka examina som kan avläggas vid dem, utan detta beslutades ursprungligen av regeringen och idag är det UKÄ som prövar ansökan om examensrätt.¹⁹⁰

Principen om den högre utbildningens avgiftsfrihet har legat fast under lång tid i Sverige. Redan när de statliga anslagen till privata högstskolor ökade under 1900-talets mitt kom ökad statlig finansiering med motkrav om sänkta avgifter eller avgiftsfrihet.¹⁹¹ Avgiftsfriheten skrevs aldrig in lag och förordning vid högstskolereformen 1993 (någon sådan skrivelse hade heller inte förekommit i föregående högstskoleförfattningar¹⁹²). Utbildningsutskottet konstaterade att

frågan om avgifter i högstskoleutbildningen inte berörs i propositionen.

För de statliga universiteten och högstskolorna är det sedan lång tid en självklarhet att avgifter inte tas ut för undervisningen. Dessa högstskolor och universitet är statliga myndigheter. Sådana får inte utan be-
myndigande i instruktion eller liknande författning ta ut avgifter för sin verksamhet.¹⁹³

Med avseende på de enskilda utbildningsanordnarnas rätt att ta ut studieavgifter konstaterade utskottet vidare att de stadgar som regeringen tidigare fastställt

187 Se SFS 1993:100, bil. 2.

188 Se t.ex. SUHF 2021 för ingående analys och kritik.

189 Prop. 1992/93:169, s. 2–3, 8.

190 Se SFS 1992:1434, 1 kap. 11 §; med ändr. SFS 1997:797 och SFS 2012:490. Vidare kan nämnas att regleringar införts i högstskoleförordningen om undre gränser för antalet examinationstillfällen (minst fem) och examinerande praktikperioder (minst två) och studenterna har även givits rätt att begära en annan examinerare om man underkänts vid två prov för en kurs eller delkurs (se SFS 1993:100, ändr. SFS 2004:289, 6 kap. 11 a–b §).

191 Se avtal med Stockholms och Göteborgs högstskola (prop. 1948:219) samt avtal med Handelshögskolan i Stockholm (prop. 1954:99; prop. 1978/79:15). Det senare avtalet med Handelshögskolan i Stockholm gällde fram till tiden för högstskolereformen 1993 (se prop. 1992/93:169, s. 99–100).

192 Se SFS 1977:218; SFS 1977:263.

193 Bet. 1992/93:UbU3, s. 17.

för Handelshögskolan i Stockholm anger att termins-, inskrivnings-, examens- eller kompletteringsavgifter inte får tas ut (denna paragraf skulle dock komma att strykas strax därefter), och i övrigt menade utskottet att frågan torde komma att bli föremål för de avtal som staten skulle ingå med de enskilda utbildningsanordnare (se nedan).

1995 infördes bestämmelser i högskoleförordningen om avgiftsfrihet för de statliga lärosätenas utbildning, men kodifierade då alltså vad som sedan länge redan varit fallet.¹⁹⁴ 2010 infördes bestämmelser om avgiftsfrihet i högskolelagen, och omfattade då studenter som är medborgare i EES-länder eller Schweiz (även brittiska medborgare undantogs avgiftsskyldighet efter Storbritanniens EU-utträde¹⁹⁵). Detta skedde i samband med att avgifter skulle börja tas ut av så kallade "tredjelandsstudenter".¹⁹⁶ Lärosätena var tvungna att ta ut avgifter om regeringen beslutade detta.¹⁹⁷ Regeringen menade att utgångspunkten bör vara att de resurser som frigjorts genom införandet av studieavgifter skulle dras av från lärosätenas grundutbildningsanslag.¹⁹⁸ Samma år gavs även lärosäten möjlighet att utfärda gemensam examen tillsammans med andra svenska eller utländska lärosäten.¹⁹⁹



1995 infördes bestämmelser i högskoleförordningen om avgiftsfrihet för de statliga lärosätenas utbildning, men kodifierade då alltså vad som sedan länge redan varit fallet.

Kvalitetsutvärdering

I linje med principerna för mål- och resultatstyrning var utgångspunkten för 1993 års högskolereform att regering och riksdag skulle formulera de övergripande målen för lärosätenas verksamhet, medan lärosätena själva skulle besluta om hur målen skulle uppnås. Till följd av detta fick de centrala myndigheterna en ändrad roll; istället för att planera och styra sektorn, skulle de ägna sig åt uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat i relation till fastlagda mål.²⁰⁰ I 1993 års högskolelag angavs om lärosätenas kvalitetsarbete att:

194 SFS 1993:100, ändr. SFS 1995:944, 1 kap. 10 §.

195 SFS 2010:543, ändr. SFS 2020:762.

196 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2010:298, 4 kap. 4, 4 a §§; se även prop. 2009/10:65.

197 Bestämmelser om anmälnings- och studieavgifter återfinns i förordning (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

198 Prop. 2009/10:65, s. 35.

199 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2009:695, 1 kap. 17 §.

200 Gribbe 2022, s. 193–94.

Verksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.

Det är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna vid högskolorna att de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.²⁰¹

I det gemensamma regleringsbrevet specificerades närmare att lärosätena ska "utforma och ta i bruk interna kvalitetsutvecklingsprogram för den grundläggande högskoleutbildningen".²⁰²

Med högskolereformen inrättades den nya myndigheten Kanslersämbetet. Myndigheten övertog de utvärderande uppgifter som det avvecklade Universitets- och högskoleämbetet tidigare hade haft.²⁰³ Redan 1995 ersattes dock Kanslersämbetet av Högskoleverket. Högskoleverket fick även i uppgift att utöva tillsyn av att lärosätena följer de regler och riktlinjer som fastslagits i författning.²⁰⁴ I regleringsbrevet från samma år angavs att:

Vid universitet och högskolor skall finnas kvalitetsutvecklingsprogram som avser hela verksamheten. En sammanfattning av programmet och hur detta har genomförts skall ingå i årsredovisningen. Programmet och genomförandet av detta utgör underlag för Högskoleverkets bedömning av kvaliteten i verksamheten inom högskolan.²⁰⁵

Utvärderingssystemet har växelvis fokuserat huvudsakligen på resultat respektive system för kvalitetssäkring. Vid periodens början låg fokus på lärosätenas interna system för kvalitetssäkring och alltså inte på utbildningarnas kvalitet i sig. Under perioden 1995–2002 genomförde Högskoleverket kvalitetsarbetsbedömningar i två omgångar för samtliga lärosäten.²⁰⁶ Vid sidan av detta ansvarade myndigheten även för att pröva de statliga lärosätenas ansökningar om tillstånd att utfärda examina (med undantag för forskarutbildning), medan regeringen i högskoleförordningen fastlade vilka examina som får avläggas.²⁰⁷ Utvärderingar av de faktiska

201 SFS 1992:1434, 1 kap. 4 §.

202 Regeringsbeslut 1993, s. 57; se även regeringsbeslut 1994, s. 54.

203 Universitets- och högskoleämbetet avvecklades 1992, och under perioden 1992–1993 låg det utvärderande uppdraget på Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor (Gröjer 2004, s. 20).

204 Gribbe 2022, s. 128.

205 Regeringsbeslut 1995, s. 54.

206 Prop. 2009/10:139, s. 10–11.

207 SFS 1992:1434, ändr. SFS 1995:817, 1 kap. 11 §.

utbildningarna genomfördes endast i mindre utsträckning under perioden.²⁰⁸

Vid 1990-talets slut ansåg regeringen att fokuset behövde skifta till utbildningarnas kvalitet. "Samhället, alltifrån den enskilda medborgaren till utbildningens finansierare," skrev man, "behöver en granskning av utbildningens kvalitet för att kunna bedöma i vilken utsträckning de stora resursinsatserna svarar mot goda resultat."²⁰⁹ Det nya kvalitetssäkringssystemet skulle vara heltäckande för såväl lärosäten som utbildningar och periodiskt återkommande.²¹⁰ I det gemensamma regleringsbrevet specificerades att lärosäten hade ansvar för att säkra kvaliteten i utbildning och forskning samt att Högskoleverket har till uppgift att utvärdera om lärosätena upprätthåller kvaliteten. Vidare angavs att lärosätena skulle intensifiera det pedagogiska utvecklingsarbetet genom att erbjuda såväl nyanställda som befintliga lärare pedagogisk utbildning, vilket även bör innefatta jämställdhets- och genusperspektiv.

Rörande lärosätenas kvalitetssäkringssystem angavs utförliga återrapporteringskrav:

Av årsredovisningen skall framgå:

- vilka åtgärder som har vidtagits med utgångspunkt i högskolans kvalitetsutvecklingsprogram,
- vilka åtgärder som har vidtagits mot bakgrund av Högskoleverkets lärosätesbedömningar samt olika nationella och internationella utvärderingar som granskat kvalitetsarbetet,
- vilka åtgärder som har vidtagits mot bakgrund av resultat av lärosätets egna utvärderingar,
- vilka kvalitetskriterier som har använts i den egna verksamheten och om möjligt med jämförelsetal för åren 1998 och 1999,
- vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa studenternas deltagande i och inflytande över högskolans verksamhet och därmed sin egen utbildning och
- omfattningen av den pedagogiska utbildning för nyanställda lärare samt andelen av samtliga nyanställda lärare som har deltagit i sådan utbildning. Vidare skall en redovisning göras av andelen lärare som har deltagit i pedagogisk vidareutbildning samt inriktning och omfattning av densamma.²¹¹

208 Prop. 2009/10:139, s. 10–11.

209 Prop. 1999/2000:28, s. 7.

210 Ibid.; bet. 1999/2000:UbU12; rskr. 1999/2000:180.

211 Regeringsbeslut 1999-12-16, s. 71.

Från och med 2001 utvärderade Högskoleverket samtliga utbildningar för generell och yrkesexamina, liksom forskarutbildningen, i perioder om sex år. Vid sidan av detta genomfördes även tematiska studier av lärosätena utifrån politiskt uppsatta mål av det slag som behandlats ovan (t.ex. jämställdhet, mångfald och internationalisering). På samma sätt som tidigare prövade myndigheten även lärosätenas ansökningar om examenstillstånd.²¹² I högskolelagen infördes en paragraf om att Högskoleverket, vid identifierade kvalitetsbrister i utbildningen, skulle anmoda lärosätena att inom en viss tid avhjälpa bristerna, och att examenstillståndet kunde återkallas om bristerna kvarstår.²¹³ Vid den andra tidsperiodens start, 2007, skiftades fokus återigen till en granskning av lärosätenas egna kvalitetsarbete. Arbetet avbröts dock redan 2008, efter kritik från lärosätena.²¹⁴

I samband med Autonomireformen, som innebar ytterligare avreglering och decentralisering av sektorn, menade regeringen att lärosätenas ökade frihet behövde ”kombineras med en effektiv och ändamålsenlig kvalitetsutvärdering”.²¹⁵ Enligt det nya systemet, som varade under perioden 2011–2014, skulle utbildning på samtliga nivåer utvärderas i fyraårscykler.²¹⁶ Fokus för bedömningen skulle – i linje med mål- och resultatstyrningens principer – ligga på utbildningarnas resultat, och utgå från studenternas självständiga arbeten tillsammans med självvärderingar och platsbesök av externa, oberoende sakkunniga. Till detta lades ekonomiska incitament i form av en kvalitetspremie till de lärosäten som kom ut väl i bedömningarna. Det nya systemet skulle finansieras inom ramen för befintliga anslag (utöver premien).²¹⁷ Som tidigare innefattade systemet även bedömningar av ansökningar om examenstillstånd.

I samband med introducerandet av det nya kvalitetssäkringssystemet skedde också en omstrukturering av högskolemyndigheterna. Tre myndigheter avvecklades och två nya, Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Universitets- och högskolerådet (UHR) inrättades. Den förra fick ansvar för kvalitetssäkring och juridisk tillsyn och den senare fick ett service- och samordningsuppdrag.²¹⁸

212 Prop. 2009/10:139, s. 10–11.

213 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:1370, 1 kap. 11 a §.

214 Prop. 2009/10:139, s. 11.

215 Ibid., s. 7.

216 Av resursskäl utvärderades inte forskarutbildningen under fyraårsperioden (skr. 2015/16:76, s. 5).

217 Prop. 2009/10:139; bet. 2009/10:UbU20; rskr. 2009/10:320.

218 Gribbe 2022, s. 196–97. Universitetskanslersämbetet fick även ansvar för officiell statistik och uppföljning av effektiviteten i lärosätenas resursutnyttjande.

2015 fick UKÄ i uppdrag av regeringen att vidareutveckla det nationella kvalitetssäkringssystemet för att det bättre skulle överensstämma med de principer för kvalitetssäkring som tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen; principer som betonade kvalitetsfrämjande utvecklingsarbete, inte bara kontroll.²¹⁹ Det nya systemet skulle, som tidigare, bestå av prövning av examenstillstånd och utbildningsutvärderingar, med fokus på resultat. Till detta lades även granskning av lärosätenas interna kvalitetssäkringsarbete samt tematiska utvärderingar. Det sista avsåg utvärderingar av olika uppgifter som lärosätena ansvarar för enligt lag och förordning, det vill säga sådana politiska målsättningar som behandlats ovan.²²⁰ Det är inom ramen för detta uppdrag som UKÄ genomfört ovan nämnda utvärderingar av lärosätenas arbete med breddad rekrytering och hållbar utveckling. Den uttalade avsikten är att utvärderingarna ska vara kvalitetsdrivande.

När nu även det interna kvalitetssäkringssystemet skulle bli föremål för granskning, menade vissa mindre lärosäten att det kunde bli kostnadsdrivande att bygga upp sådana system. Regeringen framhöll dock att ”kravet på intern kvalitetssäkring inte är nytt, varken i det svenska regelverket eller i de internationella principerna för kvalitetssäkring, och att lärosätena själva förfogar över kvalitetssäkringssystemets utformning”.

Eftersom det rör sig om en uppgift lärosätena redan har, ska den utföras inom ramen för befintliga resurser.²²¹ 2016 fattades beslut om att även forskningen vid lärosätena skulle innefattas i granskningarna.²²²



När nu även det interna kvalitetssäkringssystemet skulle bli föremål för granskning, menade vissa mindre lärosäten att det kunde bli kostnadsdrivande att bygga upp sådana system. Regeringen framhöll dock att ”kravet på intern kvalitetssäkring inte är nytt [...]”. Eftersom det rör sig om en uppgift lärosätena redan har, ska den utföras inom ramen för befintliga resurser.

219 Skr. 2015/16:76, s. 7. 2012 hade UKÄ förlorat sitt medlemskap i European Association for Quality Assurance in Higher Education efter kritik om bristande oberoende från regeringen och brister i kvalitetssäkringssystemet. 2021 återfick myndigheten sitt medlemskap (Gribbe 2022, s. 197–98).

220 Skr. 2015/16:76, s. 9–19; bet. 2015/16:UbU9; rskr. 2015/16:155.

221 Skr. 2015/16:76, s. 14.

222 Prop. 2016/17:50; bet. 2016/17:UbU12; rskr. 2016/17:208.

God forskningssed

2001 infördes en paragraf i högskolelagen som angav att lärosätena ska värna "vetenskapens trovärdighet och god forskningssed" i sin verksamhet.²²³ Den utredning som föregick bestämmelsens införande (som även avhandlade frågor om forskningsetik, se nedan) hade utöver denna reglering även föreslagit att det skulle inrättas en central förtroendenämnd, där – efter en inledande bedömning på lärosätet – misstänkta fall av oredlighet skulle utredas, samt att de statliga lärosätena skulle åläggas att besluta om lokala riktlinjer för utredning av oredlighet i forskning.²²⁴ Regeringen valde dock att endast gå vidare med förslaget att revidera högskolelagen. Interna riktlinjer om utredning av oredlighet fanns redan vid lärosätena, menade man, och rörande frågan om att inrätta en ny central nämnd, ansågs gällande reglering av hur arbetsgivare ska hantera misstankar om brott och tjänstefel tillräcklig.²²⁵

Några år senare, 2006, förtydligades regelverket genom att en bestämmelse infördes i högskolelagen om att lärosätena ska utreda misstankar om forskningsfusk, om sådana kommer lärosätet till kännedom (antingen via anmälan eller på annat vis).²²⁶ Bestämmelsen ska inte ses som ett nytt uppdrag, utan snare som en specificering av att det allmänna uppdraget att värna god forskningssed innefattar att utreda misstänkta avsteg från detsamma.

2010 inrättades Expertgruppen för oredlighet i forskning vid dåvarande Centrala etikprövningsnämnden (dagens Överklagandenämnden för etikprövning).²²⁷ Samtidigt angavs i högskoleförordningen att lärosätena, under utredningar av oredlighet i forskning, kunde inhämta yttranden från expertgruppen.²²⁸ Expertgruppen utgjorde alltså inte, som i det tidigare utredningsförslaget, en central förtroendenämnd till vilken utredningar skulle överlämnas, utan en bistående verksamhet. På detta vis, menade regeringen, kunde lärosätenas ansvar att utreda misstankar om oredlighet kombineras med "en möjlighet till granskning utförd av experter fristående från det egna universitetet eller högskolan".²²⁹ Centrala etikprövningsmyndigheten tillfördes 4 miljoner kronor för ändamålet.²³⁰

Inrättandet av expertgruppen var dock del av en övergripande rörelse mot en

223 SFS 1992:1434, ändr. SFS 2000:1370, 1 kap. 3 a §.

224 SOU 1999:4, 3, 8 kap.

225 Prop. 2000/01:3, s. 88–90.

226 SFS 1993:100, ändr. SFS 2006:1053, 1 kap. 16 §.

227 SFS 2007:1068, ändr. SFS 2009:1069.

228 SFS 1993:100, ändr. SFS 2009:1068, 1 kap 16 §.

229 Prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, s. 73.

230 Ibid., s. 133.

juridifiering av oredlighetsfrågan – genom att expertgruppen skulle ledas av någon som var eller hade varit domare i svensk domstol, inte av en forskare – samt mot att bedömningen förläggs utanför akademien (liknande utveckling sker på etikprövningens område, se nedan). Denna utveckling fullföljdes 2020 då lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning trädde i kraft. I lagen regleras det ansvar som både forskare och forskningshuvudmän har för att upprätthålla god forskningssed, och medan tidigare reglering endast gällt statliga lärosäten omfattades nu såväl statliga som privata huvudmän (t.ex. enskilda utbildningsanordnare).²³¹ En upplysningsbestämmelse om lagen infördes i högskolelagen.²³²

Prövningen av oredlighet överfördes till den nyinrättade Nämnden för prövning av oredlighet i forskning och den tidigare expertgruppen avvecklades.²³³ Regeringen menade att det tidigare, lokalt förankrade, systemet uppvisade brister. Bland annat riskerade de lokala utredningarna att utföras på olika sätt vid olika lärosäten och utredningarnas trovärdighet kunde ifrågasättas ”eftersom forskningshuvudmännen samtidigt har ett intresse av att påvisa att oredlighet inte förekommer inom den egna organisationen”.²³⁴ Inte heller hade expertgruppens yttranden blivit tillräckligt normerande; lärosäten agerade ibland i strid med vad expertgruppen kommit fram till.²³⁵ Lösningen blev att överföra prövningen till en extern myndighet. I den nämnd som leder myndigheten skulle ordföranden vara eller ha varit domare i svensk domstol.²³⁶

I lagen anges att huvudmännen, vid misstankar om oredlighet i den egna forskningsverksamheten, ska överlämna handlingar i ärendet till nämnden för prövning.²³⁷ Huvudmännen är skyldiga att lämna sådana upplysningar och handlingar till nämnden som behövs för att utreda ärendet, liksom ge tillgång till datorer och annan utrustning av relevans. Vid underlåtelse att bistå nämnden kan vite utdömas. Nämndens prövning av ärenden ska redovisas som ett beslut, och om nämnden kommer fram till att det rör sig om oredlighet eller annan grov avvikelse från god forskningssed, ska huvudmannen inom sex månader åiterrapportera vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas. Huvudman-

²³¹ SFS 2019:504, 4–5 §§.

²³² SFS 1992:1434, ändr. SFS 2019:505, 1 kap. 3 a §.

²³³ Förordning (2019:1152) med instruktion för Nämnden för prövning av oredlighet i forskning.

²³⁴ Prop. 2018/19:58, s. 17.

²³⁵ Ibid., s. 17–18.

²³⁶ SFS 2019:1152, 5 §.

²³⁷ SFS 2019:504, 6 §.

nen ska även informera berörda parter om nämndens beslut.²³⁸ Oredlighet är dock inte straffsanktionerat. Den nya nämndens verksamhet finansierades med medel från den nedlagda expertgruppen samt genom att 6 miljoner kronor överfördes från lärosätenas anslag, eftersom förändringen ansågs innebära ”en kostnadsminskning för de statliga universiteten och högskolorna”.²³⁹

Medan utredningsansvaret överfördes från lärosätena till den nya myndigheten, skärptes regleringen av lärosätenas ansvar för övriga delar av området. I högskoleförordningen infördes bestämmelser om att lärosätena ska (i) ge sina medarbetare råd och stöd i frågor om god forskningssed, (ii) pröva sådana avvikelser från god forskningssed som ligger utanför nämndens ansvarsområde, (iii) fastställa lokala riktlinjer för prövning av misstankar om avvikelse från god forskningssed, och (iv) årligen, genom avidentifierade uppgifter, redovisa för nämnden vilka avvikelser som prövats vid lärosätet.²⁴⁰

Etikprövning

Ett annat regelverk som tangerar det för god forskningssed är regelverket för etikprövning. Fram till 2004, då lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor trädde i kraft, var formerna för forskningsetisk granskning (avseende forskning på människor) inte rättsligt reglerade genom lag och förordning; istället fanns ett system med forskningsetiska kommittéer, ursprungligen inrättade av de medicinska fakulteterna, samt forskningsetisk prövning vid vissa forskningsråd.²⁴¹ Formellt sett var de forskningsetiska kommittéernas granskning frivillig och besluten rådgivande.²⁴²

Frågan om den forskningsetiska prövningens organisation utreddes vid flera tillfällen innan den slutgiltiga lagen utfärdades. 1989 hade betänkandet *Forskningsetisk prövning* framfört en rad förslag på området, vilka dock inte ledde till några åtgärder från statsmakternas sida. Istället uttalade riksdagen att forskarna själva måste ta ansvar för såväl den etiska som den vetenskapliga kvaliteten i forskningen.²⁴³

238 *Ibid.*, 12–14 §§.

239 *Prop. 2019/20:1, utg.omr. 16, s. 230; bet. 2019/20:UbU1; rskr. 2019/20:120; prop. 2018/19:58, s. 95.*

240 *SFS 1993:100, ändr. SFS 2019:1151, 1 kap. 16–18 §§.*

241 *Prop. 2002/03:50, s. 30.*

242 *Ibid.*, s. 28.

243 *Ibid.*, s. 34.

1997 beslutade regeringen på nytt att låta utreda frågan om forskningsetik (dir. 1997:68). Kommittén presenterade 1999 betänkandet *God forskningssed*, som också låg till grund för ovan beskrivna reglering av god forskningssed i högskolelagen. Betänkandet föreslog att bestämmelser skulle införas i högskoleförordningen om att forskningsprojekt som innefattar försök på människor eller mänsklig vävnad skulle prövas av en forskningsetisk kommitté. Kommittéernas beslut skulle, som tidigare, endast vara rådgivande vilket, skriver man, ”innebär en stark markering till forskaren att han/hon själv är den som är ytterst moraliskt ansvarig genom hela forskningsprocessen”.²⁴⁴

Regeringen och flera av remissinstanserna ansåg att förslagen rörande forskningsetik var otydliga, bland annat med avseende på vilka projekt som skulle bli föremål för granskning.²⁴⁵ Regeringen menade vidare att det fanns skäl som talade för en generell författningsreglering av forskningsetisk prövning – inte enbart genom högskoleförordningen, som kommittén föreslagit – men att betänkandet inte gav ett tillräckligt underlag för sådan.²⁴⁶ Regeringen avsåg att återkomma till frågan.

2004 trädde lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (hädanefter etikprövningslagen) i kraft. Vid sidan av det forskningsetiska ramverket är även dataskyddsregleringen (se nedan) av stor vikt för forskning som innefattar känsliga personuppgifter. Etikprövningslagen syftar till att skydda ”den enskilda människan och respekten för människovärdet vid forskning”, och innehåller bestämmelser för forskning som avser människor eller mänskligt biologiskt material, medan exempelvis användningen av försöksdjur regleras i djurskyddslagen.²⁴⁷ Avsikten var att skapa ett mer enhetligt och förutsebart system samt komma ifrån det system där viss icke-medicinsk forskning endast etikprövas i samband med finansieringsbeslut (t.ex. humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning vid forskningsråden).²⁴⁸

244 *SOU 1999:4, s. 141.*

245 *Prop. 2000/01:3, s. 36.*

246 *Ibid., s. 92.*

247 *SFS 2003:460, 1 §. Djurförsök i vetenskaplig forskning regleras istället i djurskyddslagen (2018:1192), där det anges att användning av försöksdjur kräver godkännande av djurförsöksetisk nämnd (2 kap. 1 §).*

248 *Prop. 2002/03:50, s. 88.*

I nuvarande lydelse anges lagens tillämpningsområde på följande vis:

3 § Denna lag ska tillämpas på forskning som innefattar behandling av

1. personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter), eller
2. personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden.

4 § Utöver vad som följer av 3 § ska lagen tillämpas på forskning som

1. innebär ett fysiskt ingrepp på en forskningsperson,
2. utförs enligt en metod som syftar till att påverka forskningspersonen fysiskt eller psykiskt eller som innebär en uppenbar risk att skada forskningspersonen fysiskt eller psykiskt,
3. avser studier på biologiskt material som har tagits från en levande människa och kan härledas till denna människa,
4. innebär ett fysiskt ingrepp på en avliden människa, eller
5. avser studier på biologiskt material som har tagits för medicinskt ändamål från en avliden människa och kan härledas till denna människa.²⁴⁹

Etikprövningslagen omfattar såväl statliga som privata forskningshuvudmän, men endast sådan forskning som utförs i Sverige. Godkännande kan inte lämnas retroaktivt för forskning som redan påbörjats, och det är straffbart att påbörja sådan forskning som omfattas av lagen utan att godkännande först inhämtats.²⁵⁰ Under perioden 2004–2019 skulle detta godkännande inhämtas från regionala etikprövningsnämnder, som ersatte de tidigare kommittéerna.²⁵¹ Nämnderna var indelad i olika avdelningar och avdelningarnas ordförande skulle vara eller ha varit domare.²⁵²

Lagen har skärpts och förtydligats i olika omgångar sedan den först utfärdades. Fram till 2008 var forskning innefattande känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser undantagen från etikprövning om samtycke in-

249 SFS 2003:460.

250 Ibid., 2, 5 §§.

251 Se förordning (2003:616) med instruktion för regionala etikprövningsnämnder och förordning (2007:1069) med instruktion för regionala etikprövningsnämnden.

252 Se SFS 2003:460, 25 §, ursprunglig lydelse.

hämtats från forskningspersonen, men undantaget ströks därefter.²⁵³ "Det faktum att personerna själva har haft möjlighet att ta ställning till behandlingen av personuppgifterna vid inhämtandet av godkännande utgör inte", menade regeringen, "tillräcklig grund för att undandra dessa ärenden från den kontroll som en etikprövning innebär."²⁵⁴ Enligt den äldre regleringen hade många enkät- och intervjustudier undsluppit etikprövning. Det reglerades även att forskning som bedrivs med en metod "som innebär en uppenbar risk att skada forskningspersonen fysiskt eller psykiskt" skulle etikprövas.²⁵⁵ Samtidigt förtydligades forskningsbegreppet, bland annat genom att studentarbeten på grund- och avancerad nivå uttryckligen undantogs från kravet på etikprövning.²⁵⁶ Tidigare hade detta inte framgått av forskningsdefinitionen, men hade tydliggjorts av regeringen i förarbetena till lagen.²⁵⁷

Regeringen återkom till frågan om studentarbeten i den större revidering av etikprövningslagen som skedde 2019–2020. En ny utredning hade föreslagit att det så kallade studentundantaget skulle slopas.²⁵⁸ Regeringen höll dock fast vid undantaget, men förtydligade i lagen att det är sådana studier som "endast" utförs inom ramen för utbildning på grund- och avancerad nivå som är undantagna.²⁵⁹ Detta för att undvika att "studenter används som bulvaner för att därigenom slippa krav på tillstånd".²⁶⁰ I den mån studenter utför sina självständiga arbeten inom ramen för större forskningsprojekt är arbetena således tillståndspliktiga.

Vidare ersattes de regionala etikprövningsnämnderna av en central myndighet, Etikprövningsmyndigheten.²⁶¹ Straffskalan för uppsåtliga brott mot kravet på etikprövning höjdes från tidigare böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst två år. Straffansvar infördes även för forskningshuvudmännen, och belades med samma straffskala.²⁶² Inom huvudmännens ansvarsområde, som tidigare varit otydligt reglerat, ligger numera att vidta förebyggande åtgärder för att forskning i verksamheten inte ska bedrivas utan etiskt godkännande eller i strid med villkoren för godkännandet.²⁶³

253 SFS 2003:460, ändr. SFS 2008:192, 3 §.

254 Prop. 2007/08:44, s. 25.

255 SFS 2003:460, ändr. SFS 2008:192, 4 §.

256 Ibid., 2 §.

257 Se prop. 2002/03:50, s. 90.

258 Se SOU 2017:104, s. 206.

259 SFS 2003:460, ändr. SFS 2019:1144, 2 §.

260 Prop. 2018/19:165, s. 27.

261 SFS 2003:460, ändr. SFS 2018:147, 24 §.

262 SFS 2003:460, ändr. SFS 2019:1144, 38 §.

263 Ibid., 6 §.

Regeringen angav att:

De förebyggande åtgärder som ska vidtas är t.ex. att se till att ha goda rutiner för information, uppföljning och kontroll när det gäller frågor om etikprövning inom organisationen. Forskningshuvudmannen har också ett ansvar för att se till att doktorander, forskare och andra som arbetar med forskning får nödvändig utbildning om etikprövningslagen.²⁶⁴

Det poängterades dock att detta straffansvar endast föreligger om forskning verkligen bedrivs i strid med lagen, inte om det i allmänhet föreligger brister i det förebyggande arbetet.²⁶⁵

Överklagandenämnden för etikprövning (tidigare Centrala etikprövningsnämnden) har tillsynsansvar för efterlevnaden av etikprövningslagen. Tillsynen kan initieras av nämnden själv eller efter anmälan, och vem som helst kan lämna in en sådan anmälan oavsett om man är berörd av forskningen i fråga eller inte.²⁶⁶ Tillsynen har dock i praktiken varit väldigt begränsad under lång tid, men skärptes 2020.²⁶⁷

På liknande sätt som för frågan om oredlighet i forskning, ser vi alltså dels en juridifiering av etikprövningen, dels ett förläggande av prövningen utanför akademien. I Sverige har lärosätena numera i princip igen rådighet över vilken typ av forskning som ska vara föremål för etikprövning, vilket står ut i en internationell jämförelse. Åtminstone vad gäller krav på etisk prövning av humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning, är det internationellt sett oftast lärosätena själva som uppställer krav på etikprövning.²⁶⁸

Krav på etiktillstånd innebär ett omfattande administrativt arbete, ansökan om tillstånd är avgiftsbelagd och tillståndprocessen fördröjer forskningsprocessen eftersom handläggningen tar tid. Kretsen av forskning som omfattas av kraven har vidgats under de två decennier som etikprövningslagen funnits (t.ex. genom slopandet av ovan nämnda undantag för behandling av känsliga personuppgifter vid samtycke). Vidare råder det stor osäkerhet, åtminstone inom humaniora och samhällsvetenskap, kring vilken forskning som egentligen är tillståndspliktig. Till detta kommer att forskarna efter att tillstånd beviljats är bundna av den

264 Prop. 2018/19:165, s. 56.

265 Ibid., s. 57.

266 Prop. 2002/03:50, s. 206.

267 Prop. 2018/19:165, s. 47; bet. 2019/20:UbU4; rskr. 2019/20:55. Rörande tillsynen fram till 2016, se Johansson 2017.

268 Johansson m.fl. 2023, s. 1147.

forskningsplan som prövats, och vid "väsentliga förändringar" återigen måste ansöka om prövning. Det är dock inte klarlagt exakt vad en väsentlig förändring består i.²⁶⁹ Även rörande prövningsprocessens omfattning står Sverige ut internationellt. På många andra håll finns undantag för lågriskforskning, forskning som bedrivs med samtycke, vid harmlösa interventioner, när personuppgifter är allmänt tillgänglig och så vidare. Det kan även finnas lokala regler för förenklad prövning.²⁷⁰ Etikprövningslagen ger visserligen ansvarig myndighet möjlighet att göra undantag för forskning som behandlar personuppgifter när ingen beaktansvärd risk föreligger.²⁷¹ Möjligheten har dock ännu inte nyttjats.

Förändringar för enskilda utbildningsanordnare

Förhållandet mellan staten och enskilda utbildningsanordnare regleras i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, som trädde i kraft 1993. Lagen reglerar enskilda utbildningsanordnares möjlighet att utfärda examina, efter tillstånd från regeringen. "Någon omedelbar koppling mellan examensrätt och statsbidrag förutses inte," anger propositionen, "men rätt att utfärda examina skall enligt vad som anförs i den nämnda propositionen vara en förutsättning för att ge studenterna vid utbildningen studiestöd."²⁷²

I jämförelse med det stora antal revideringar som högskolelagen och -förordningen genomgått, har lagen om tillstånd att utfärda examina lämnats förvånansvärt oförändrad sedan den trädde i kraft. 2001 infördes skyldighet för lärosätena att upprätta årliga kvalitetsredovisningar, och samma år infördes mindre förändringar rörande under vilka förhållanden examenstillståndet kan återkallas.²⁷³ 2002 infördes en upplysningsparagraf om lagen om likabehandling av studenter, som 2009 ersattes med motsvarande paragraf rörande diskrimineringslagen, för att slutligen strykas 2011 (motsvarande förändringar skedde i högskolelagen).²⁷⁴ 2010 gavs enskilda utbildningsanordnare samma rätt som statliga lärosäten att utfärda gemensam examen med andra lärosäten.²⁷⁵ Efter att den nya dataskyddslagen (2018:218) införts, reglerades 2018 under vilka förhållanden enskilda utbildningsanordnare har rätt att behandla känsliga person-

269 För en diskussion, se Ahlbäck Öberg 2023, s. 32–34.

270 För en internationell överblick, se Johansson m.fl. 2023.

271 SFS 2003:460, 40 §.

272 Prop. 1992/93:169, s. 77.

273 SFS 1993:792, ändr. SFS 2000:1371.

274 SFS 1993:792, ändr. SFS 2001:1289; ändr. SFS 2008:576; ändr. SFS 2010:702.

275 SFS 1993:792, ändr. SFS 2009:696.

uppgifter.²⁷⁶ Som vi ser är förändringarna ytterst blygsamma och ingen tydlig trend av varken ökad eller minskad styrning framträder.

Avtalen med staten

Enligt förarbetena till lagen var avsikten att förhållandet mellan staten och de enskilda utbildningsanordnarna skulle regleras i avtal.²⁷⁷ För de två statliga lärosäten som 1994 ombildades till stiftelsehögskolor, Chalmers tekniska högskola (CTH) och Högskolan i Jönköping (HJ), regleras förhållandet till staten dels genom långsiktiga ramavtal om utbildning och forskning (omfattande 15-årsperioder) och dels genom kortare avtal om utbildning och forskning (1–3 år). De långsiktiga ramavtalen omfattar frågor om konkurrensneutralitet och verksamheten vid lärosätet samt avgiftsfrihet för sådan utbildning som motsvarar den som bedrivs vid de statliga lärosätena.²⁷⁸ Avtalen har förlängts för ytterligare en 15-årsperiod sedan de ursprungligen ingicks, och har reviderats vid ett tillfälle, 2011, för att ge stiftelsehögskolorna rätt att i vissa fall ta ut studieavgifter, på samma sätt som de statliga lärosätena fick samma år (se ovan).²⁷⁹

De kortsiktiga avtalen var ursprungligen (1994) kortfattade och avsåg åtaganden gällande grundutbildningens omfattning och inriktning samt forskarutbildning, liksom ersättningsnivåer för detsamma.²⁸⁰ De är i princip direkta kopior av de regleringsbrev som lärosätena tidigare haft.²⁸¹ Gör man nedslag per tioårsperioder ser man en utveckling där många av de politiska målsättningar som för de statliga lärosätena införts i högskolelag och -förordning under perioden – men inte återspeglas lagen för enskilda utbildningsanordnare – skrivs in i avtalen. 2003 har skrivelser om (i) samverkan och god forskningssed, (ii) pedagogiskt kvalitetsarbete och deltagande i Högskoleverkets kvalitetsgranskningar, (iii) internationaliseringsarbete, (iv) jämställdhet och rekryteringsmål för andel kvinnliga professorer, (v) att tillhandahålla studenthälsovård, och (vi) att främja studentrekrytering från underrepresenterade grupper infogats i avtalen, liksom detaljerade beskrivningar kring redovisning och åiterrapportering, dock med fokus på kärnverksamheten.²⁸² 2013 är situationen tämligen oförändrad.²⁸³ Tio

276 SFS 1993:792, ändr. SFS 2018:1351.

277 Prop. 1992/93:169, s. 77.

278 CTH 1994a; HJ 1994a.

279 Regeringsbeslut 2011-02-17a; regeringsbeslut 2011-02-17b.

280 CTH 1994b; HJ 1994b.

281 Jfr regeringsbeslut 1993.

282 CTH 2003.

283 CTH 2013.

år senare, 2023, hade redovisnings- och återrapporteringskraven utökats med krav på arbete med, och redovisning av, öppen vetenskap, informationssäkerhet, jämställdhetsintegrering, hållbar utveckling och Sveriges återhämtningsplan.²⁸⁴ Utvecklingen följer de generella trenderna för de statliga lärosätenas regleringsbrev och visar att regeringen i praktiken förhåller sig till de två stiftelsehögskolorna på samma sätt som till de statliga lärosätena.

Alla enskilda utbildningsanordnare har dock inte avtal med staten, men där de finns är avtalen långsiktiga och övergripande likt stiftelsehögskolornas ramavtal.²⁸⁵ De avser utbildningens inriktning, statsbidragen, viss redovisningsskyldighet, förbud mot studieavgifter samt – för de teologiska högskolorna – förbud mot krav på konfessionell tillhörighet vid rekrytering av studenter och lärare.²⁸⁶

Organisation

Lagen om tillstånd att utfärda vissa examina innehåller inga regler kring lärosätenas interna organisation, och det står således lärosätena fritt att organisera sig efter eget tycke. De två stiftelsehögskolorna har en ägarstiftelse och bedriver sin verksamhet i aktiebolagsform. I stiftelsernas ursprungliga stadgar angavs att rektor var självskriven ledamot av styrelsen, att studenterna hade rätt att utse en ledamot samt att av övriga ledamöter skulle en utses av regeringen och 4–6 av en elektorsförsamling. Församlingen skulle också utse ordförande och vice ordförande. Stadgarna angav att permutation krävde samtliga styrelseledamöters närvaro och att alla utom högst en är ense om beslutet.²⁸⁷ Stadgarna saknade ytterligare bestämmelser om den interna organisationen, utöver elektorsförsamling.

Efter regeringsskiftet 1994 togs ett starkare grepp om stiftelsehögskolorna. Efter att en ny paragraf införts i stiftelselagen (1994:1220), gavs regeringen rätt att "även utan styrelsens eller förvaltarens samtycke" ändra föreskrifter i stadgarna som inte avser stiftelsens ändamål för stiftelser som bildats av staten.²⁸⁸ Motivet var att åtgärda den "brist på demokratiskt inflytande" som den social-

284 CTH 2023.

285 De som har avtal är: Chalmers tekniska högskola AB (kortare avtal och ramavtal från 1994), Stiftelsen Högskolan i Jönköping (kortare avtal och ramavtal från 1994), Handelshögskolan i Stockholm AB (avtal 1993–2009, nytt avtal 2010–), Enskilda Högskolan Stockholm (tidigare Teologiska högskolan i Stockholm, avtal från 1993), Johannelunds teologiska högskola (tidigare Johannelunds teologiska institut, avtal från 1993) och Akademi för ledarskap och teologi (tidigare Örebro Missionsskola, avtal från 1993). Se regeringsbeslut 2023-12-20d.

286 EFS 1993; THS 1993; ÖM 1993; HHS 1993; HHS 2009.

287 Regeringsbeslut 1994-05-26a; regeringsbeslut 1994-05-26b.

288 SFS 1994:1220, ändr. SFS 1996:1207, 6 kap. 4a §.

demokratiska regeringen menade att skapandet av stiftelsehögskolor och forskningsstiftelser med löntagarfondsmedel hade givit upphov till.²⁸⁹ I den forskningspolitiska propositionen föreslog regeringen att riktlinjen för ändringen av stadgarna för dessa stiftelser skulle vara att "regeringen utser och entledigar ledamöterna i stiftelsernas styrelser".²⁹⁰ Efter att lagen hade trätt i kraft ändrades stadgarna för de två stiftelsehögskolorna 1997 till att styrelsen skulle bestå av rektor, en lärarrepresentant, en studentrepresentant och 4–8 ledamöter utsedda av regeringen. Ordföranden skulle även utses av regeringen.²⁹¹ Föreskrifterna om elektorsförsamling ströks.

Under samma period infördes offentlighetsprincipen för de två stiftelsehögskolorna. När stiftelserna bildades ansåg regeringen att frågan om offentlighet var något som bör regleras i högskolornas avtal med staten.²⁹² Den nya regeringen menade dock att skälen "som bär upp offentlighetsprincipen vid verksamhet som drivs direkt i statlig regi gör sig lika starkt gällande i fråga om den verksamhet som bedrivs av stiftelserna".²⁹³ Till följd av detta infördes offentlighetsprincipen för all verksamhet vid de två stiftelsehögskolorna och deras aktiebolag, genom en ändring i bilagan till sekretesslagen (1980:100).²⁹⁴ Samma skrivelser finns i den nu gällande offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För Handelshögskolan i Stockholm gäller offentlighetsprincipen endast sådana handlingar som avser statligt stöd för utbildningsbidrag till doktorander.

Slutsats

Utifrån denna genomgång av centrala författningar inom högskoleområdet framträder en tydlig bild av ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av tilltagande byråkratisering. För det första sker en tilltagande politisk styrning genom ett successivt adderande av olika politiska målsättningar – eller höjda ambitioner för redan befintliga uppdrag – inom allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling, vilket ofta följs av krav på upprättande av handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering. Detta riskerar att tränga undan kärnuppdraget, utbildning och forskning, och leda till

289 Prop. 1996/97:22, s. 34.

290 Prop. 1996/97:5, s. 1.

291 Regeringsbeslut 1997-01-07a; regeringsbeslut 1997-01-07b.

292 Prop. 1992/93:231, s. 23.

293 Prop. 1996/97:142, s. 16.

294 SFS 1980:100, ändr. SFS 1997:958.

en förvaltning som i högre grad måste svara mot externa pålagor än vara ett internt stöd. Ytterst sällan åtföljs besluten om nya uppdragsområden av tillskjutna resurser, vilket inte minst vittnar om ett ständigt underskattande, från statsmakternas sida, av omfattning av de bördor som läggs på lärosätena.

För det andra sker en stegvis avreglering av den akademiska verksamheten, inte minst av den kollegiala organisationen som upprätthållit en intern maktindelning inom lärosätena. Denna reformstrategi återknyter till idéerna bakom 1993 års högskolereform, där reglering likställdes med inskränkt frihet. Paradoxalt nog, menar vi, leder dock denna typ av avreglering till att lärosätena blir alltmer som myndigheter i allmänhet – deras särdrag suddas ut – och därmed mer öppna för politisk styrning. Denna avreglering har dessutom skett sida vid sida med att regeringen fått ett starkare grepp om lärosätenas översta ledningsskikt, till exempel genom att regeringen utser en extern ordförande och rektor inte längre utses genom val.

För det tredje ser vi att även de så kallade stiftelsehögskolorna, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, är föremål för påfallande mycket statlig styrning, trots att ambitionen bakom reformen var ökad frihet. Tidigt reviderades stadgarna så att regeringen fick stark kontroll över stiftelsernas styrelser. Vidare är styrningen av stiftelsehögskolorna via kortsiktiga avtal snarlik styrningen av statliga lärosäten via regleringsbrev – samma politiska målsättningar återfinns i de förra som i de senare. Till detta kommer att även enskilda utbildningsanordnare med examensrätt är ålagda att följa det som föreskrivs för utbildning i högskolelagens första kapitel, och det är just där många av de politiska målsättningarna återfinns.

I genomgången av högskoleförfattningarna har vi stundtals berört hur nya regleringar i regleringsbreven materialiseras i form av mål och återrapporteringskrav. I nästa kapitel ger vi en mer ingående analys av utvecklingslinjerna inom regleringsbrev och regeringsuppdrag.

4



4. Regleringsbrev och regeringsuppdrag, 1993–2023

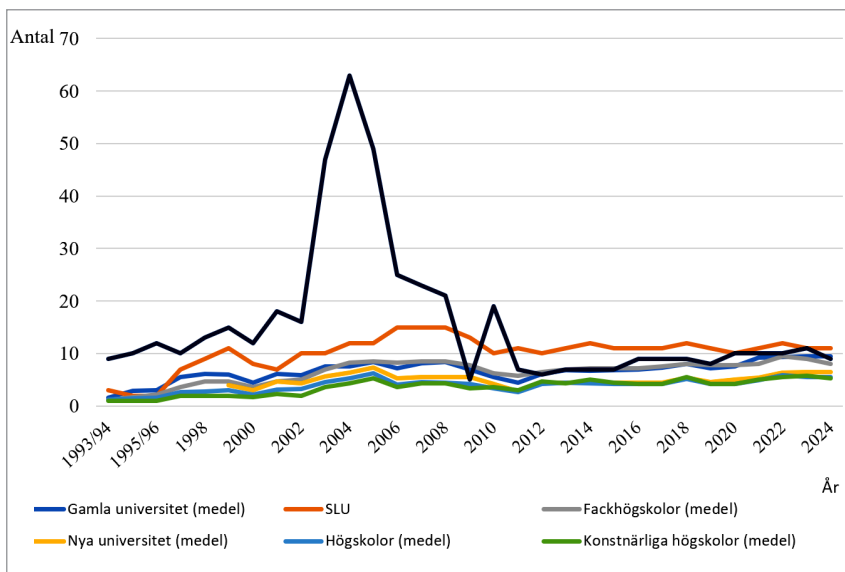
Ett viktigt dokument för svenska regeringar för att operativt styra sina myndigheter är de regleringsbrev som regeringen årligen utfärdar. Regleringsbrevet anger anslag för – i det här sammanhanget – de statliga lärosätenas verksamhet och det innehåller också mål och återrapporteringskrav samt uppdrag som regeringen kan lägga på lärosätena. I följande kapitel kommer vi analysera omfattningen av återrapporteringskrav och uppdrag som kommuniceras via regleringsbreven till universitet och högskolor under perioden 1993–2023. För åren 2003–2023 finns regleringsbreven digitalt åtkomliga på Ekonomistyrningsverkets webbplats (www.esv.se) men för åren 1993–2002 har vi fått gå till regleringsbreven i den tryckta Statsliggaren.²⁹⁵ Det kan här tilläggas att regleringsbreven är av särskilt dagspolitiskt intresse, eftersom utbildningsminister Mats Persson (L) aviserat en bred översyn av regleringsbreven för att komma ur den ”administrations- och dokumentationssjuka” som offentlig sektor – inräknat lärosätena – är drabbad av.²⁹⁶

I det följande kommer en noggrann genomgång av regleringsbreven göras, men som en första indikation kan det vara värt att se hur långa regleringsbreven är genom att titta på antal sidor.

295 Under åren 2006–2011 tillfogas de enskilda lärosätenas respektive regleringsbrev som bilagor till det gemensamma regleringsbrevet.

296 Persson 2023. I UKÅ:s regleringsbrev för 2024 ges myndigheten i uppdrag att kartlägga administrativ börda vid utvärdering av universitet och högskolor. Uppdraget ska slutredovisas senast den 13 december 2024 (regeringsbeslut 2023-12-20b).

Figur 1. Genomsnittligt antal sidor i regleringsbrev för olika lärosäteskategorier (medeltal) och SLU samt totalt antal sidor i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet (1993/94–2024).



Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.²⁹⁷

Kommentar: Sidantalet inkluderar ändringsbesluten under varje angivet år utom för 2024 som nyss är påbörjat, och där några ändringsbeslut ännu ej utfärdats. Notera att budgetåret 1995/96 var 18 månader långt eftersom efterföljande budgetår följde kalenderåret. Medelvärdet för antal sidor anges för de olika lärosäteskategorierna per år med ett undantag: Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), som vi normalt hade fört till fackhögskolorna, avviker i så hög utsträckning vad gäller regleringsbrevens utformning att vi valt att särredovisa SLU. En förklaring till denna avvikelse ligger i att SLU som enda statligt lärosäte inte sorterar under Utbildningsdepartementet utan under Jordbruksdepartementet/Landsbyggsdepartementet/Näringsdepartementet/Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet.

297 Texttättheten, dvs. antal ord per sida, är inte lika för alla regleringsbrev under undersökningsperioden, varför vi har korregerat för detta i grafen. Utgångspunkten har varit sidorna i de PDF-filer som finns för åren 2006–2024 på ESV:s webbplats. För perioden 2003–2005, då regleringsbrev visserligen finns på ESV:s webb, men inte som PDF-filer, har vi själva gjort om dessa regleringsbrev till PDF-filer och sedan räknat sidorna. För perioden 1997–2002 har vi använt den tryckta Statsliggaren och sedan gjort stickprovsanalyser vad gäller antal ord per sida, och noterar då att dessa i stort överensstämmer med det som gäller för perioden 2006–2024. Däremot är sidorna i den tryckta Statsliggaren för perioden 1993/94–1995/96 klart luftigare och innehåller därmed mindre text per sida. Efter analys konstaterar vi att jämförbarhet mellan den första och sista delen av undersökningsperioden uppnås genom att multiplicera antalet sidor för perioden 1993/94–1995/96 med 0,5, vilket alltså är gjort i ovanstående figur.

Detta är ett grovt mått, men ger ändå en fingervisning om hur omfattande de anvisningar och instruktioner är som regeringen ger i dessa styrdokument.

Av figur 1 framgår att regleringsbrevens genomsnittliga omfattning för de olika lärosätetyperna över tidsperioden successivt ökar. Det sker en markant förändring av antal sidor i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet (den svarta linjen). Den dykning i sidantal som sker år 2009 – även för de individuella lärosätena, men mest markant i det gemensamma regleringsbrevet – hänger samman med att regeringen från och med 2009 strävade efter att reformera tillämpningen av resultatstyrningen: ”En utgångspunkt för inriktningen av regeringens fortsatta [utveckling av resultatstyrningen] kommer vara att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk, mer flexibel i förhållande till myndigheters skilda förutsättningar och i mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav.”²⁹⁸ Studier som genomfördes efter reformen tyder dock på att de olika departementen i varierande grad kunde och ville genomföra reformen.²⁹⁹ Vad figur 1 avspeglar i just detta fall är att reformen 2009 resulterade i en ordentlig reduktion av det gemensamma regleringsbrevets omfattning, och också en smärre nedgång i de olika lärosätenas regleringsbrev. Sedan reformen är dock trenden långsamt uppgående.

För analys av det innehåll i regleringsbreven som kan generera administration har vi valt att närmare granska antalet återrapporteringskrav och uppdrag, vilket framgår av figur 2 och 3.

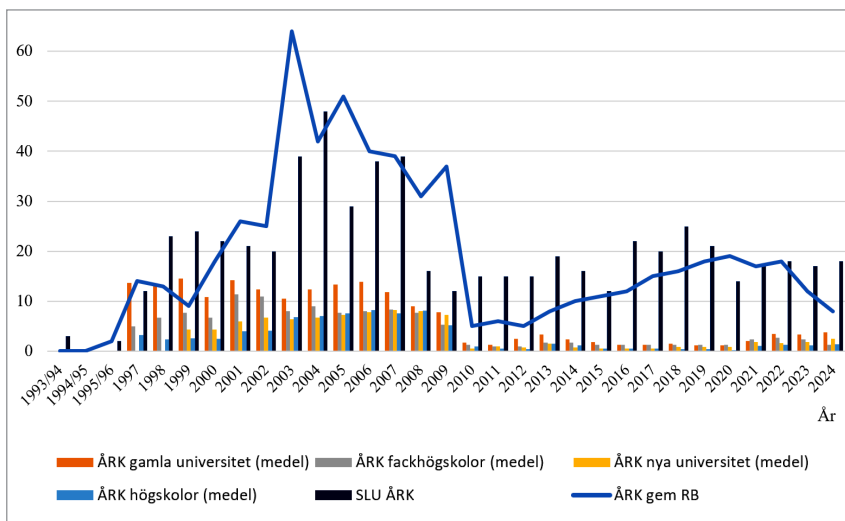


En utgångspunkt för inriktningen av regeringens fortsatta [utveckling av resultatstyrningen] kommer vara att styrningen bör bli mer långsiktig och strategisk, mer flexibel i förhållande till myndigheters skilda förutsättningar och i mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav.

298 Prop. 2007/08:100, s. 59–60; se även prop. 2008/09:1.

299 Statskontoret 2013; Erlandsson 2014.

Figur 2. Regleringsbrevens omfattning med avseende på antal återrapporteringskrav i verksamhetsdelen (1993/94–2024).



Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.
 Kommentar: ÅRK = återrapporteringskrav och gem RB = gemensamt regleringsbrev för universitet och högskolor. Kodningsstrategin för att räkna antalet återrapporteringskrav i regleringsbrev har varit att i verksamhetsdelen av dessa summera antalet gånger regeringen anmodar lärosätet att redovisa eller redogöra för uppgifter samt då regeringen vill att det av årsredovisningen ska framgå vissa uppgifter (i äldre regleringsbrev har även lämna information och beskriva räknats). Summeringen av återrapporteringskrav inkluderar även ändringsbeslut, medan detta inte varit möjligt för år 2024 som knappt har börjat. För att öka översiktligheten presenterar vi ett årligt medeltal för varje lärosäteskategori, och SLU som sorterar under ett annat departement än Utbildningsdepartementet redovisas i särskild ordning. Återrapporteringskraven i den ekonomiska delen är inte medtagna i denna kartläggning. Notera att budgetåret 1995/96 var 18 månader långt eftersom efterföljande budgetår följde kalenderåret.

Figur 2 visar att återrapporteringskraven i det gemensamma regleringsbrevet inledningsvis snabbt ökade till en mycket hög nivå – som snarare indikerar detaljstyrning än resultatstyrning – för att i samband med regeringens reform 2009 kraftigt reduceras. Sedan reformen har dock antalet återrapporteringskrav successivt ökat, men befinner sig fortfarande långt ifrån de nivåer som förelåg under

00-talet. Ett undantag utgörs av SLU, som har påfallande högt antal återrapporteringskrav under mitten av 00-talet. Dessa reduceras visserligen 2009, men tilltar sedan betydligt mer än för övriga lärosäteskategorier. Här ska dock noteras att det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet inte omfattar SLU. För de senaste tre åren kan vi notera en tydlig reduktion av återrapporteringskraven i det gemensamma regleringsbrevet samtidigt som en tendens till ökning av det genomsnittliga antalet återrapporteringskrav i de individuella regleringsbrevet observeras.

En kvalitativ analys av återrapporteringskravens innehåll över tid visar att hur krävande återrapporteringskraven är ganska väl följer volymkurvan i figur 2. En tydlig indikation på detta är när olika regeringar inte bara begär in vissa uppgifter om exempelvis breddad rekrytering, jämställdhet, internationalisering, utbildningsutbud, kvalitetsarbete, redovisning av samverkan med mera, utan också begär att dessa uppgifter i särskild ordning ska kommenteras. Till exempel anges i det gemensamma regleringsbrevet för år 2003: "Av årsredovisningen skall framgå vilka åtgärder [för breddad rekrytering] respektive lärosäte vidtagit med anledning av dessa handlingsplaner. Redovisningen skall analyseras och kommenteras." Den sista meningen innebär således en ytterligare pålaga utöver själva tillhandahållandet av sakuppgiften. I samma regleringsbrev anges också att "I årsredovisningen skall universitets och högskolors internationella kontakter [inom forskning och konstnärligt utvecklingsarbete] redovisas och kommenteras".³⁰⁰ Detta är bara ett par exempel ur ett och samma regleringsbrev, och dessa krav kommer alltså utöver andra redovisningskrav, vilket tydligt framgår av figur 2. Det är emellertid uppenbart att en fullständig redovisning av ett universitets eller en högskolas internationella kontakter inte lätt låter sig sammanställas, och inte heller lätt låter sig kommenteras. Redovisningskraven att begära särskilda kommentarer utöver själva redovisningen tilltar fram till 2009 för att sedan nästan helt försvinna ur det gemensamma regleringsbrevet åren 2011–2018. Under åren 2019–2020 kommer denna typ av mer betungande tilläggskrav tillbaka, för att därefter återigen försvinna.

I sammanhanget kan också nämnas att kravet på upprättande av olika handlingsplaner eller -program också varierar över tid. Inledningsvis ställdes

300 Regeringsbeslut 2002-12-19.

jämförelsevis blygsamma krav på särskilda handlingsplaner eller -program på lärosätena i det gemensamma regleringsbrevet, så kallade kvalitetsutvecklingsprogram 1993/94–1999. Men därefter tar det under några år fart: Krav på handlingsplaner eller -program över breddad rekrytering (2002–2003, 2005–2008), samverkan (1998–1999, 2001, 2003–2004), likabehandling av studenter (2004–2005), tillgänglighet för funktionsnedsatta (2005–2006), kompetensförsörjning (2005–2006), kommersialisering (2006, riktat till utvalda lärosäten) är alltså vanligt förekommande under de år där återrapporteringskrav och uppdrag toppar för att sedan helt försvinna. Generellt kan sägas att krav på handlingsplaner genererar åtskillig administration lokalt, vilket följande citat ur det gemensamma regleringsbrevet för år 2005 vittnar om:

Universitet och högskolor ålades i regleringsbrevet för budgetåret 2002 att senast den 31 december 2002 upprätta handlingsplaner för att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. Handlingsplanerna skulle innehålla mätbara mål för arbetet. Av årsredovisningen för 2005 skall framgå vilka åtgärder respektive lärosäte vidtagit med anledning av dessa handlingsplaner och hur de uppställda målen uppnåtts under treårsperioden. Redovisningen skall kommenteras och analyseras. Handlingsplanerna skall vidare revideras utifrån resultaten och en ny handlingsplan med nya mätbara och uppföljningsbara mål skall upprättas för kommande treårsperiod och redovisas till Utbildnings- och kulturdepartementet senast den 31 december 2005.³⁰¹

Att krav på handlingsplan eller -program försvinner ur regleringsbreven innebär emellertid inte nödvändigtvis att uppgifterna försvinner. Ett tydligt exempel på detta är kravet att inrätta miljöledningssystem som återfinns som uppdrag i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet för åren 2001–2007.³⁰² Därefter försvinner dessa uppdrag visserligen i regleringsbrevet, men uppgiften i denna del åläggs universitet och högskolor istället genom regeringens förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.³⁰³

301 Regeringsbeslut 2005-12-15.

302 Regeringsbeslut 2000-12-21; 2001-12-20; 2002-12-19; 2003-12-18; 2004-12-16; 2005-12-15; 2006-12-21.

303 Sedan återkommer uppgifter i regleringsbreven vilka knyts till miljöledningsarbetet: som del av hållbar utveckling (regeringsbeslut 2019-12-19; 2020-12-17a; 2021-12-16) och även som del av att minska utsläppen vid tjänsteresor (regeringsbeslut 2021-12-16).

På senare år är det få handlingsplaner och -program som efterfrågas i de gemensamma regleringsbreven – dessa dyker snarare upp i samband med annan lagstiftning som vi kommer att redogöra för nedan. Ett undantag utgörs dock av kravet på plan för jämställdhetsintegrering som dyker upp för åren 2016–2021.³⁰⁴

Vi har i vår tidigare forskning visat att svenska regeringar alltmer hanterar de statliga lärosätena som vilka förvaltningsmyndigheter som helst, vilket kommer i uppenbar konflikt med det behov av institutionell autonomi som denna typ av institutioner kräver.³⁰⁵ Denna utveckling – hanteringen av de statliga lärosätena som ett reguljärt förvaltningspolitiskt problem – avspeglas också i det gemensamma regleringsbrevets mål och återrapporteringskrav. I början av undersökningsperioden och fram till år 2015 formulerar de olika regeringarna huvudsakligen mål och återrapporteringskrav som specifikt handlar om högskoleverksamheten. I slutet av undersökningsperioden tilltar dock den allmänna förvaltningsstyrningens innehåll, det vill säga den typ av krav som ställs till förvaltningsmyndigheter i allmänhet. Centrala mål som hållbar utveckling dyker upp i de gemensamma regleringsbreven 2020 och 2021, ett mål som omfattar hela den statliga sektorn³⁰⁶ och som infördes som mål i högskolelagen redan 2006 (se genomgång ovan). Samma sak gäller kravet på jämställdhetsintegrering – som också omfattar alla statliga myndigheter – vilket dyker upp i det gemensamma regleringsbrevet för åren 2016–2020, 2022 och 2024, och som alltså försvinner som återrapporteringskrav 2021 och 2023 men istället dyker upp som preciserat uppdrag i regleringsbrevet.³⁰⁷ Ett ytterligare uttryck för att regeringar alltmer ser de statliga lärosätena som del av den allmänna förvaltningspolitiken utgörs också av det faktum att styrningen som träffar de statliga myndigheterna rent generellt tilltar – och alltså även ofiltrerat träffar lärosätena – vilket denna delrapport i sin helhet avtäckar.

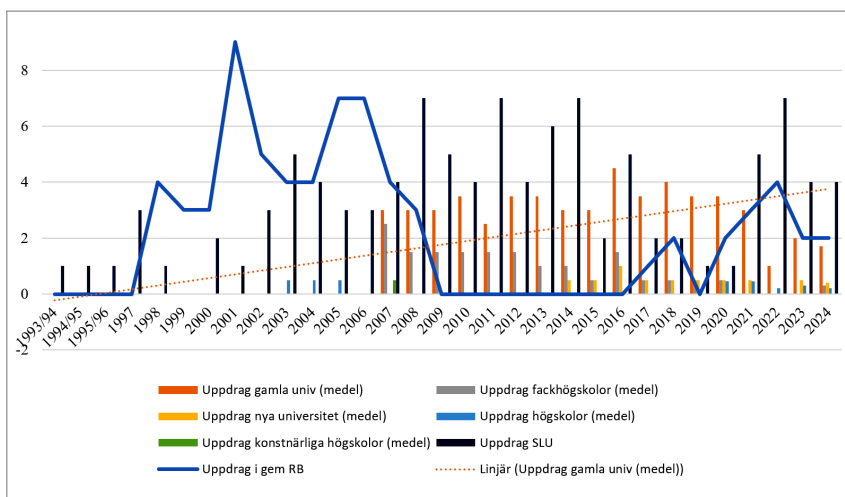
304 Regeringsbeslut, 2015-12-18; 2016-12-18; 2017-12-20; 2018-12-18; 2019-12-19; 2020-12-17a.

305 Ahlbäck Öberg m.fl. 2022; Ahlbäck Öberg 2023.

306 Se SOU 2023:14.

307 I regleringsbreven har målet om ökad könsbalans inom högskolan återkommit i olika former under hela undersökningsperioden. För översikt över just jämställdhetsintegreringsarbetet i staten, se Jämställdhetsmyndigheten 2023.

Figur 3 Regleringsbrevens omfattning med avseende på antal uppdrag (1993/94–2024).



Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.

Kommentar: Antalet kodade uppdrag återfinns under rubriken Uppdrag i regleringsbrevet. Från 2020 anges i regleringsbrevens uppdragsdel även regeringsuppdrag som regeringen fattat beslut om i särskild ordning samt uppdrag från tidigare regleringsbrev i en särskild tabell, men dessa är inte medräknade här.

Genomgången av regleringsbrevens så här långt visar att dessa under en period var omfattande och därmed genererade administrativt arbete lokalt. Men givet den utveckling som presenteras i figur 2 – där återrapporteringskraven i slutet av tidsserien relativt sett kraftigt minskar – drar vi slutsatsen att regleringsbrevens återrapporteringskrav inte kan vara huvudorsaken till den ökade administration för lärosätena som rapporteras både i forskningen och i den allmänna debatten.³⁰⁸ Samma intryck får vi då vi analyserar de uppdrag som förmedlas via regleringsbrevens.

I figur 3 återger vi både de uppdrag som anges i det gemensamma regleringsbrevet och de uppdrag som dessutom tillkommer i de regleringsbrev som lärosätena får individuellt (det senare anges i medeltal per år för varje lärosäteskategori förutom för SLU som särredovisas). Nivåerna på antalet uppdrag är inte samma

308 Se Andersson m.fl. 2023; Agevall & Olofsson 2020; Engwall m.fl. 2022; Hall 2017; Andersson 2023; Ellegren 2023; jfr Persson 2023 och UKÅ:s regleringsbrev för 2024.

som för återrporteringskraven, men kurvan för uppdragen i det gemensamma regleringsbrevet är snarlik den för återrporteringskraven. Det vill säga, en relativt ihållande topp under 00-talet för att sedan under en period helt försvinna ur det gemensamma regleringsbrevet i samband med reformen 2009. Vad som däremot skiljer sig åt är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrporteringskraven efter reformen 2009. I figur 3 markeras detta med en trendlinje för de gamla universiteten som är de lärosäten – bortsett från SLU – som får ta emot absolut flest uppdrag. Reduceringen av återrporteringskrav i verksamhetsdelen har således inneburit en ökning av uppdragsdelen i de individuella regleringsbreven, framförallt för de gamla universiteten. Vi noterar också att uppdragen återkommer i det gemensamma regleringsbrevet i slutet av tidsserien.

Uppdragen i regleringsbreven följer i princip samma mönster som återrporteringskraven. Under 00-talet – då de är mer förekommande – blandas enklare uppdrag med mer omfattande sådana. Ett slående exempel på ett omfattande uppdrag återfinns i regleringsbrevet för 2007:

Av årsredovisningen för 2007 skall framgå lärosätets samverkan med det omgivande samhället inom utbildning och forskning. Nästa periodiserade redovisning till Regeringskansliet skall ske om fyra år i samband med årsredovisningen för 2011.

Av årsredovisningen skall vidare framgå

- vilken utveckling som skett efter redovisningen som rapporteras till regeringen för 2003,
- hur samverkan med det omgivande samhället påverkar lärosätets verksamhet,
- hur universitet och högskolor utformat sina utbildningar i samverkan med arbetslivet för att tillgodose såväl studenternas efterfrågan som arbetsmarknadens behov,
- metoder för samarbete med det omgivande samhället avseende utbildning och forskning,
- hur lärosätena informerar om sin verksamhet, och
- hur lärosätets samverkansaktiviteter följs upp och utvärderas.

Universitet och högskolor bör utifrån lärosätets särskilda ansvars- och kompetensområden bidra till genomförandet av den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 och dess prioriteringar. Lärosätena skall samverka med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet. Av redovisningen skall kortfattat framgå på vilket sätt lärosätet bidragit till genomförandet av strategin.³⁰⁹

Detta uppdrag torde ha tagit stora resurser i anspråk för lärosätena. De flesta uppdrag är emellertid inte lika omfattande, men kräver ändå resurser för att

lösas. När uppdragsdelen växlas över till lärosätenas individuella regleringsbrev är det, som redan nämnts, främst de gamla universiteten som är mottagare av dessa. Övriga lärosäteskategorier träffas i mycket liten utsträckning av uppdrag under perioden 2009–2016, vilket framgår av figur 3. De uppdrag som de gamla universiteten mottar är av naturliga skäl mer riktade till den lokala verksamheten, och denna direkta koppling gjorde troligtvis uppdragen jämförelsevis enklare att lösa. Ett exempel är Stockholms universitet som i det individuella regleringsbrevet för år 2014 uppdras att undervisa i vissa

språk samt svara för produktion, utprovning, analys och utveckling av ett behörighetsgivande test i svenska för universitets- och högskolestudier.³¹⁰

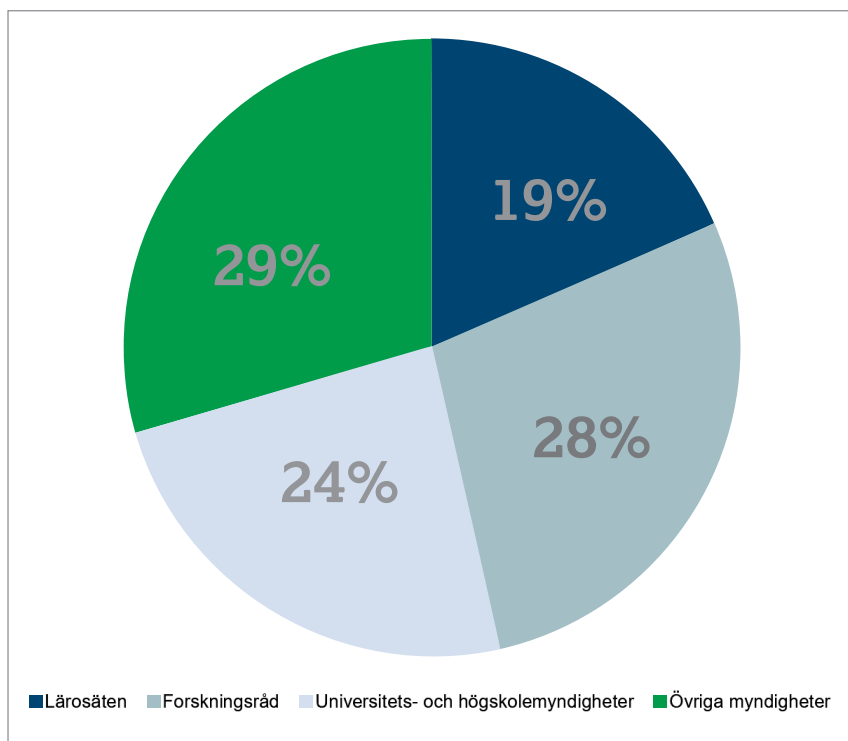
När uppdragsdelen växlas över till lärosätenas individuella regleringsbrev är det, som redan nämnts, främst de gamla universiteten som är mottagare av dessa.

De uppdrag som de gamla universiteten mottar är av naturliga skäl mer riktade till den lokala verksamheten, och denna direkta koppling gjorde troligtvis uppdragen jämförelsevis enklare att lösa.

309 Regeringsbeslut 2006-12-21.

310 Regeringsbeslut 2013-12-12.

Diagram 1. Fördelning av uppdrag genom särskilda regeringsbeslut inom området Högskola och forskning under tidsperioden 2010–2023, indelat efter olika kategorier av myndigheter (n =156).



Källa: Regeringskansliet 2024.

Kommentar: **Lärosäten:** här ingår samtliga lärosäten utom Försvarshögskolan, Konstfack, Högskolan i Borås och Högskolan i Skövde. **Forskningsråd:** Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet (VR). **Universitets- och högskolemyndigheter:** Centrala studiestödsnämnden (CSN), De regionala etikprövningsnämnderna, Etikprövningsmyndigheten (EPM), Högskoleverket (HSV), Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK), Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), Polarforskningssektariatet, Universitets- och högskolerådet (UHR), Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Verket för högskoleservice (VHS) och Kungliga Biblioteket (KB). **Övriga myndigheter:** Arbetsförmedlingen (AF), Diskrimineringsombudsmannen (DO), Ekonomistyrningsverket (ESV), Folkhälsomyndigheten (FoHM), Försvarets materielverk (FMV), Försvarsmakten, Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS), Rymdstyrelsen, Skolverket, Socialstyrelsen (SoS), Statens energimyndighet (STEM), Statens jordbruksverk (SJV), Statens kulturråd, Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret, Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Trafikverket och Ungdomsstyrelsen. Om flera myndigheter tillsammans delar på ett uppdrag, räknas det som att respektive myndighet fått en andel av uppdraget.

Sedan 2017 har emellertid uppdragsdelen återkommit i det för universitet och högskolor gemensamma regleringsbrevet, vilket alltså adderar till de uppdrag som återfinns i framförallt de gamla universitetens individuella regleringsbrev.

Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut

För att få en mer komplett bild vad gäller regeringsuppdragen, får vi också vända oss till de uppdrag som regeringen beslutar om i särskild ordning vid sidan av dem som ingår i regleringsbreven. Det totala antalet uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut inom området Högskola och forskning under perioden 2010–2023 är 156.³¹¹ Av diagram 1 framgår det hur dessa regeringsuppdrag fördelar sig på lärosäten, forskningsråd, universitets- och högskolemyndigheter samt övriga myndigheter.

Under perioden ges alla lärosäten utom Försvarshögskolan, Konstfack, Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde, Kungl. Musikhögskolan och Stockholms konstnärliga högskola uppdrag genom särskilda regeringsbeslut.



I respektive lärosäteskategori är det återigen de gamla universiteten som ges absolut flest uppdrag, därefter kommer de nya universiteten, och sedan är det ett klart hopp ned till högskolorna och fackhögskolorna.

I respektive lärosäteskategori är det återigen de gamla universiteten som ges absolut flest uppdrag, därefter kommer de nya universiteten, och sedan är det ett klart hopp ned till högskolorna och fackhögskolorna. De konstnärliga högskolorna får endast ett uppdrag under perioden 2010–2023 (KKH). Huvuddelen av regeringsuppdragen till lärosätena

under perioden 2010–2023 inom området Högskola och forskning rör frågor om lärarutbildningen. Denna typ av uppdrag träffar inte bara lärosätena, utan även Statens skolverk, Högskoleverket, Statskontoret, Universitets- och högskolerådet (UHR), Vetenskapsrådet (VR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ). För lärosätenas del handlar det om att de ges i uppdrag att inrätta högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärar-

311 Se Regeringskansliet 2024.

examen, att anordna kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen och att långsiktigt utveckla samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän inom skolväsendet kring praktisk forskning.

De uppdrag som går direkt till lärosätena är visserligen intressanta i sig, och av föregående diagram kan man få intrycket att dessa rent volymmässigt inte är så omfattande relativt sett. Men detta ger inte hela bilden i termer av vad som skapar administrativt merarbete på lärosätetsnivå. Om vi vänder blicken mot de andra myndigheterna och studerar innehållsförteckningarna

till ärendena i deras diarieser vi att det framförallt är inom kategorin Universitets- och högskolemyndigheter som lärosätena indirekt blir involverade i regeringsuppdragen genom att de anmodas att svara på enkäter, lämna remissvar eller på annat sätt förse utredande myndighet med underlag.³¹² Det är då huvudsakligen Högskoleverket och sedermera (från 2013) UKÄ som inhämtar information direkt från lärosätena. Detta empiriska fynd föranleder oss att närmare studera de regeringsuppdrag som tillställs just UKÄ. I tabell 2

redovisar vi på vilket sätt UKÄ:s uppdrag genom särskilda regeringsbeslut åren 2019–2023 resulterar i att UKÄ i sin tur måste begära in underlag från lärosätena. Det är alltså viktigt att påpeka att de uppdrag som ges via UKÄ:s regleringsbrev inte ingår i nedanstående sammanställning (de är nämligen betydligt fler), utan dessa återkommer vi till längre fram.



De uppdrag som går direkt till lärosätena är visserligen intressanta i sig, och av föregående diagram kan man få intrycket att dessa rent volymmässigt inte är så omfattande relativt sett. Men detta ger inte hela bilden i termer av vad som skapar administrativt merarbete på lärosätetsnivå.

312 Vi har beställt diarieutskrift för regeringsuppdragen från alla idag verksamma myndigheter som berörs av diagram 1, och kan av dessa avläsa vilka som begärt in uppgifter från lärosätena i arbetet med specifika regeringsuppdrag. Detta bör ge en tämligen rättvisande bild, även om diarieföringen kan innehålla brister.

Tabell 2. Uppdrag genom särskilda regeringsbeslut till UKÄ och ämbetets inhämtning av underlag från lärosätena (2019–2023)

Regeringsuppdraget (regeringens dnr)	UKÄ:s rapport	Informationsinhämtning från lärosäten
Uppdrag att kartlägga studenthälsovården (U2019/03999/UH)	<i>Studenthälsovården vid Sveriges universitet och högskolor – Redovisning av ett regeringsuppdrag</i> Utgiven av UKÄ 2020	Enkätundersökning skickades till samtliga 48 lärosäten – 31 statliga och 17 enskilda. Samtliga 48 lärosätena svarade på enkäten och 40 av dem svarade att de har studenthälsovård. Många lärosäten har undervisning på flera olika orter och UKÄ bad lärosätena att beskriva studenthälsovården vid respektive kursort.
Uppdrag att samverka kring kompetensförsörjningen av digital spetskompetens (I2019/01963/D)	<i>Förbättrad kompetensförsörjning av digital spetskompetens / Satsningar för ökad tillväxt och konkurrenskraft</i> Utgiven av UKÄ & Tillväxtverket 2022	Redovisas inte tydligt: "Förutom rapporter och andra analyser skedde kunskapsutveckling genom ett stort antal inledande dialoger med berörda aktörer. Dessa dialoger har syftat till att informera om regeringsuppdraget, men ett syfte var även att etablera kontakter med aktörer som myndigheterna på olika vis har samverkat med under uppdragets gång." (s. 15 i rapporten)
Uppdrag att kartlägga och föreslå fler vägar till vårdyrken (U2021/00256)	<i>Fler vägar till vårdyrken – Ett regeringsuppdrag att kartlägga och föreslå fler vägar för yrkesverksamma, Rapport 2022:20</i> Utgiven av UKÄ 2022	Dialog Göteborgs universitet Högskolan Dalarna Högskolan Kristianstad Högskolan Väst Högskolan i Skövde Karlstads universitet Karolinska institutet Linköpings universitet Linnéuniversitetet Luleå tekniska universitet Lunds universitet Stiftelsen Högskolan i Jönköping Mittuniversitetet Malmö universitet Marie Cederschiöld högskola Umeå universitet Uppsala universitet
Uppdrag att genomföra en översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (U2022/01915)	<i>En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag</i> Utgiven av UKÄ 2023	Svarat på enkät <i>Statliga lärosäten</i> Samtliga lärosäten utom Karolinska institutet, Luleå tekniska universitet och Blekinge tekniska högskola <i>Enskilda utbildningsanordnare</i> Brunnsviks folkhögskola Chalmers tekniska högskola Stiftelsen Högskolan i Jönköping Johannelunds teologiska högskola Röda Korsets Högskola Sophiahemmet Högskola Örebro Teologiska Högskola (numera Akademi för Ledarskap och Teologi)
Uppdrag att ta fram en modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor (U2022/02487)	<i>Modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor</i> <i>Redovisning av ett regeringsuppdrag</i> Utgiven av UKÄ 2023	"Underlaget för utvärderingarna består av följande delar: • en självvärdering från lärosätet • inlagor från de högskolor som får stöd av innovationskontor vid lärosäten som fått i särskild uppgift (via regleringsbrev eller annan reglering) att ge detta stöd till dem • indikatorer från senaste fyra åren som på årsbasis följer innovationskontorets verksamhet • intervjuer." (s. 11 i rapporten)

Källa: Regeringskansliet 2024 samt de i tabellen refererade rapporterna.

Av uppställningen i tabellen framgår att UKÄ för att kunna genomföra de uppdrag de får av regeringen är beroende av att inhämta uppgifter från lärosätena. Detta kanske inte i sig är något anmärkningsvärt – korrekta underlag behövs – men poängen här är att detta kommer ovanpå de direkta uppgifter och åtaganden som lärosätena får via annan lagstiftning, egna regleringsbrev och regeringsuppdrag.

Vi har även analyserat de regeringsuppdrag som går till UHR som också är en sektorsmyndighet inom högskoleområdet. Även rådet är för en del av sina uppdrag beroende av uppgiftsinhämtning för att besvara en del av de uppdrag fattade genom särskilda regeringsbeslut som de får. Ett exempel är regeringsuppdraget, som rådet fick under coronapandemin, att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020. I kartläggningen behövde rådet vända sig till provanordnarna för inhämtande av information, dvs. till 18 lärosäten.³¹³ Vad gäller de övriga

myndigheterna förekommer det även till viss del att Vetenskapsrådet och Skolverket involverar lärosätena – men inte i samma utsträckning som UKÄ –, i det senare fallet handlar det nästan uteslutande om lärarutbildningen.

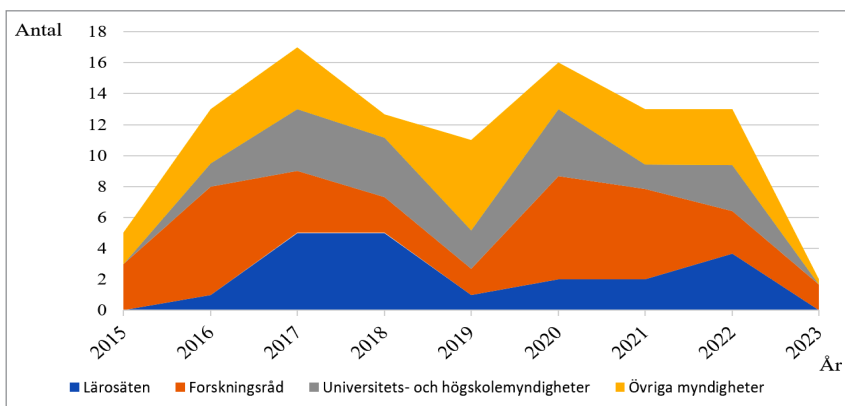
I en kartläggning av ökad kontroll och ökad byråkratisering av lärosätenas verksamhet finns det goda skäl att granska sektorsmyndigheterna ännu lite närmare, vilket vi strax återkommer till. Men innan vi går vidare med analys av uppdragen till universitets- och högskolemyndigheterna kan vi avsluta detta kapitel med att presentera en graf av vilken framgång hur uppdragen genom särskilda regeringsbeslut fördelar sig över tid mellan olika kategorier av myndigheter.



Det typiska är således att en sittande regering före ett allmänt val ökar sin aktivitet att utfärda uppdrag genom särskilda regeringsbeslut, och att en nyttillträdd regering kommer igång med detta först efter något år och ökar volymen precis före kommande val.

313 UHR 2020. Det svar som UHR förmedlade med anledning av uppdraget – dvs. att UHR och de lärosäten som anordnar provet bedömde att provet inte kunde genomföras på ett smittosäkert sätt – föll dock inte i god jord hos regeringen, som i ett snabbt påföljande regeringsuppdrag i praktiken beordrade UHR att anordna högskoleprov trots de svårigheter som hade pekats ut vad gäller smittorisk m.m. (regeringsbeslut 2020-08-13).

Figur 4. Fördelning av regeringsuppdrag mellan olika kategorier av myndigheter (2015–2023)



Källa: Regeringskansliet 2024.

Kommentar: Fördelning av regeringsuppdrag inom området Högskola och forskning under tidsperioden 2015–2023, indelat efter olika kategorier av myndigheter. Tidsperioden är kortare än den i föregående figur, eftersom det på regeringens webbplats för regeringsuppdrag endast finns fullständiga data fr.o.m. 2015.³¹⁴ Om flera myndigheter tillsammans delar på ett uppdrag, räknas det som att respektive myndighet fått en andel av uppdraget.

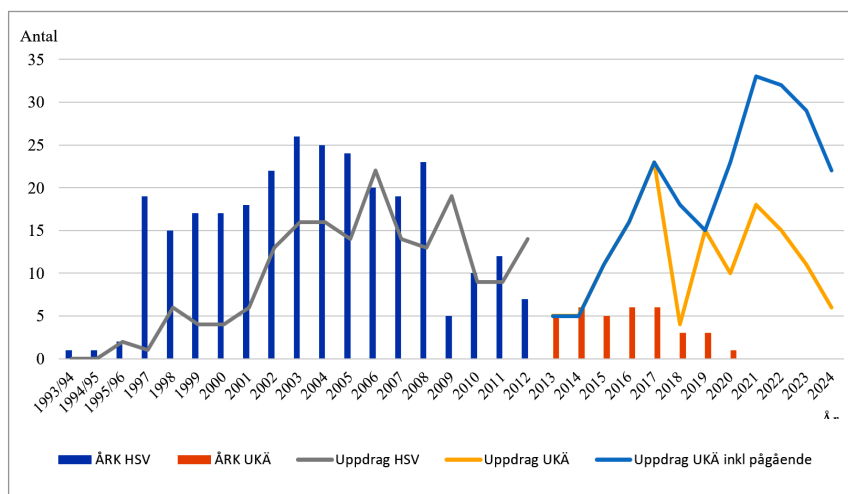
Av figur 4 kan ett cykliskt mönster avläsas där antalet uppdrag genom särskilda regeringsbeslut når sin topp i samband med valår. Detta mönster bekräftas om vi också väger in utfärdandet av regeringsuppdrag 2010–2014. Det typiska är således att en sittande regering före ett allmänt val ökar sin aktivitet att utfärda uppdrag genom särskilda regeringsbeslut, och att en nytillträdd regering kommer igång med detta först efter något år och ökar volymen precis före kommande val. Detta mönster skiner igenom även om vi tar hänsyn till viss pandemieffekt där den sittande regeringen 2020 och 2021 gav framförallt Vetenskapsrådet i uppdrag att analysera frågor som rörde pandemin.

Regleringsbrev till sektorsmyndigheterna

Som redovisats ovan intar UKÄ en särställning bland sektorsmyndigheterna – dvs. bland de myndigheter som ovan listas som Universitets- och högskolemyndigheter – vad gäller myndighetens behov av att inhämta uppgifter från lärosätena för att lösa de uppdrag man får från regeringen. Därför genomför vi här också en närmare

³¹⁴ Det finns ingen tidigare samlad information om regeringsuppdragen över tid (som det finns för exempelvis regleringsbrev genom den årliga utgivningen av Statsliggaren). Regeringsuppdragen kan endast sammanställas genom att gå igenom diariet för de olika departementen i Regeringskansliet, ett arbete som denna kartläggning inte haft möjlighet att företa för hela undersökningsperioden.

Figur 5. Antalet återrapporteringskrav och uppdrag i HSV:s (1993/94–2012) och UKÄ:s (2013–2024) regleringsbrev.



Källa: Statsliggaren (tryckt) 1993/94–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.
 Kommentar: Återrapporteringskraven och uppdragen har kodats på samma sätt som för figur 2 och 3. I UKÄ:s regleringsbrev ändras hur uppdragen presenteras fr.o.m. regleringsbrevet för 2018, varför två linjer för perioden 2018–2024 presenteras för UKÄ: "Uppdrag UKÄ" representerar de nya och återkommande uppdragen i regleringsbrevet, medan "Uppdrag UKÄ inkl pågående" inkluderar nya, återkommande och pågående uppdrag. Pågående uppdrag innefattar både uppdrag som getts i tidigare regleringsbrev och uppdrag genom särskilda regeringsbeslut. Siffrorna inkluderar ändringsbesluten för varje år, förutom för 2024 som nyss är påbörjat, dvs. det kan tillkomma fler uppdrag under 2024.

granskning av UKÄ:s regleringsbrev, både vad avser återrapporteringskrav och uppdrag, vilka kan medföra att myndigheten måste vända sig till lärosätena för informationsinhämtning.

År 2013 tog UKÄ över den del av det tidigare Högskoleverket (HSV) som sysslade med kvalitetsutvärdering, juridisk tillsyn och statistisk uppföljning av svenska lärosäten, varför de båda myndigheterna redovisas i samma figur för perioden 1993/94–2024 (figur 5). Vad gäller HSV kan vi notera att såväl återrapporteringskrav som uppdrag i regleringsbrevet ökar under 00-talet för att – på liknande sätt som i tidigare redovisning – sjunka i samband med 2009 års reform av resultatstyrningen. Intressant nog börjar dock båda dessa uppgifter klättra redan åren efter reformen. För UKÄ är läget dock annorlunda. Återrapporteringskraven ligger på en relativt låg nivå från det att myndigheten inrättas 2013, och sjunker därefter för att helt upphöra från och med 2021. Enligt Riksrevisionens granskning så har Regeringskansliets förvaltningsstyrning utvecklats åt att tillfälliga uppdrag i ökad utsträckning läggs i regleringsbreven medan återkommande uppgifter

läggs i myndigheternas instruktioner. Under 2017 flyttades således UKÄ:s återrapporteringskrav om effektivitet och uppgiften om uppföljning till myndighetsinstruktionen, vilket bland annat avspeglas i ovanstående graf genom minskande antal återrapporteringskrav från 2018 och framåt.³¹⁵

Uppdragen, däremot, minskar inte, utan de ökar. UKÄ:s uppdrag är av intresse i denna kartläggning eftersom de i mycket hög utsträckning innebär att lärosätena måste avsätta resurser för att besvara remisser, enkäter eller på annat sätt tillhandahålla uppgifter som UKÄ behöver för att fullgöra regeringsuppdragen. Eftersom regleringsbreven utformas på nytt sätt vad gäller redovisningen av uppdrag från och med 2018 har vi markerat detta med två grafer för perioden 2018–2024: den nedre grafen innehåller endast nytillkomna och återkommande uppdrag i regleringsbrevet, medan den övre grafen även innehåller pågående uppdrag. Kategorin pågående uppdrag innefattar både uppdrag som getts i tidigare regleringsbrev och uppdrag genom särskilda regeringsbeslut, och det senare är därmed en god sammanställning av det totala antalet regeringsuppdrag som UKÄ – och i förlängningen lärosätena – har att hantera. Oavsett vilken av graferna som analyseras för perioden 2018–2024 så är trenden att uppdragen sammantaget ökar.³¹⁶

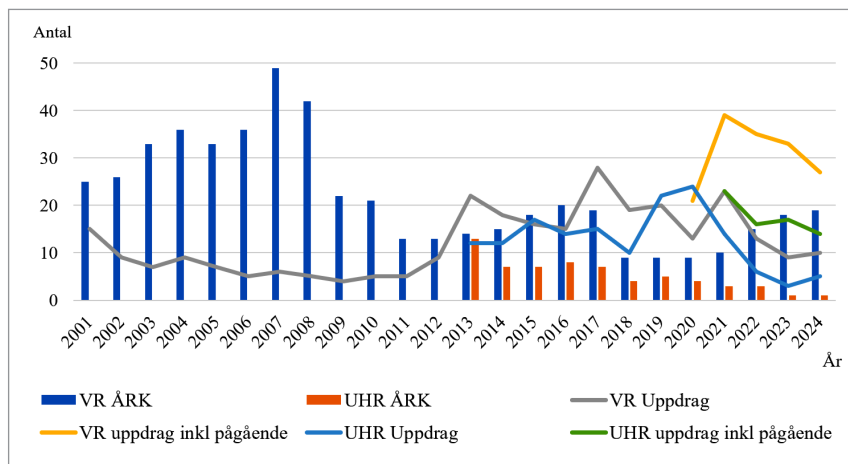
Detta är mest påtagligt för grafen som inkluderar pågående uppdrag (både givna i tidigare regleringsbrev och som särskilda regeringsbeslut), och innebär helt enkelt att lärosätena får allt fler uppgifter att rapportera in till UKÄ. Till detta kommer att uppdragen som tillställs UKÄ på senare år också kräver mer av lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV fick att hantera under 00-talet. Av uppdragens utformning att döma var det i HSV:s fall fler uppdrag som kunde hanteras med sekundärkällor som exempelvis befintlig statistik, alternativt i samarbete med andra myndigheter och organisationer som hade kunskap på området. I genomgången av dessa regleringsbrev framgår det tydligt att regeringen har velat knyta den då nya myndigheten UKÄ närmare sig³¹⁷ vilket avspeglas i mängden uppdrag som läggs på UKÄ under det senaste decenniet. En inte orimlig tanke – givet omfattningen av uppdragen – är att flera av de frågor som olika regeringar velat ha svar på hade lämpat sig bättre för utredningsväsendet.

315 RiR 2018.

316 Siffrorna i figur 6 innehåller även ändringsbesluten för varje år, men detta gäller dock inte för 2024 eftersom året var knappt påbörjat då detta skrevs.

317 Se prop. 2011/12:133.

Figur 6. Antalet återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrev till VR (2001–2024) och UHR (2013–2024)



Källa: Statsliggaren (tryckt) 2001–2002 och Statsliggaren via ESV:s webbplats 2003–2024.
 Kommentar: Återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrev är kodade enligt samma princip som för figur 2 och 3. Ändringsbesluten ingår för åren 2003–2023 (men inte för innevarande år 2024 som precis har börjat). I VR:s regleringsbrev redovisas även pågående uppdrag (från tidigare regleringsbrev och som särskilda regeringsbeslut) från och med år 2020 varför vi lagt till en graf för detta – motsvarande graf för UHR redovisas från 2021.

Även om sektorsmyndigheten UKÄ:s uppdrag på ett mer omedelbart sätt har återverkningar på lärosätena både vad gäller ökad kontroll och administration vill vi även kort belysa utvecklingen för UHR, som ju också var resultatet av omstruktureringen av myndigheter på högskoleområdet från 2013. Därtill har vi valt att även ta upp utvecklingen för Vetenskapsrådet (VR) som är den största av fem forsknings- och innovationsfinansierande statliga myndigheter i Sverige (de övriga är Forte, Formas, Vinnova och Energimyndigheten).

Figur 6 visar att samma växling mellan återrapporteringskrav och uppdrag över tid som vi redogjort för i tidigare analyser av andra myndigheter också gäller för VR, med den skillnaden att återrapporteringskraven tilltar de senaste tre åren. Uppdragen ligger däremot mellan 10–20 stycken från 2021 fram till idag, eller 20–40 om man också räknar in pågående uppdrag (där t.ex. toppen 2021 delvis förklaras av uppdrag som tillkommer med anledning av propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*).³¹⁸ Innehållsmässigt kan konstateras att VR:s uppdrag inte medför ökad administration för

318 Prop. 2020/21:60.

lärosätena på samma direkta sätt som UKÄ:s uppdrag. Som belysande exempel kan vi ta VR:s regleringsbrev för 2022 som alltså innehöll 13 nya uppdrag (35 uppdrag om man även inkluderar de pågående uppdragen). De nytillkomna uppdragen handlar om:

- Samordning av arbetet med värdskapet för European Spallation Source ERIC.
- Plattform för internationalisering (tillsammans med UKÄ, UHR, Vinnova och Svenska institutet). Uppdraget ska genomföras i dialog med universitet och högskolor samt andra berörda myndigheter och aktörer.
- Fusionsforskning inom Euratom – VR ska vara svensk part i den del av Euratoms forsknings- och utbildningsprogram (2021–2025) som avser fusionsforskning m.m.
- Forskningssatsning om Förintelsen och antisemitism – VR ska genomföra en särskild forskningssatsning.
- Forskningsprogram om det civila samhället – VR ska genomföra ett flerveenskapligt grundforskningsprogram om det civila samhället.
- Statistiska underlag 1 – VR ska redovisa bibliometriska data för perioden 2000–2021.
- Statistiska underlag 2 – VR ska ta fram underlag för beräkning av indikatorerna vetenskaplig produktion och citeringar inför budgetåret 2023.
- Statistiska underlag 3 – VR ska ta fram statistiska data för svensk forsknings internationella attraktivitet och omfattningen av investeringarna inom forskning och utveckling.
- Minskade utsläpp från tjänsteresor – VR ska redovisa hur rådet arbetar för att ta tillvara de erfarenheter av vad pandemin inneburit i fråga om minskade utsläpp från tjänsteresor.
- Information om svenskt stöd till forskare från Ukraina – VR har ett övergripande ansvar för att samordna kommunikation om forskning.
- Nationella riktlinjer för öppen vetenskap – VR ska bistå Kungl. biblioteket i dess uppdrag att ta fram nationella riktlinjer för öppen vetenskap genom att bidra med kunskap och underlag rörande öppna forskningsdata och andra relevanta områden.
- Prognoser.³¹⁹

319 Regeringsbeslut 2021-12-22.

Av uppställningen framgår att det i jämförelse med UKÄ:s regleringsbrev är få fall där VR har behövt vända sig direkt till lärosätena för att få underlag för uppdragen.³²⁰

Av figur 6 framgår också att UHR – som inrättades 2013 – åtnjutit en klar reducering av återrapporteringskrav sedan myndigheten inrättades; nivån i denna del är i dagsläget minimal. I uppdragsdelen hittar vi 3–14 nya uppdrag under åren 2021–2024, eller 14–23 uppdrag inklusive pågående regeringsuppdrag.³²¹ På samma sätt som för VR kan vi konstatera att inte heller regeringsuppdragen till UHR träffar lärosätena med samma höga andel som UKÄ:s uppdrag. Likväl bör vi hålla i minnet att regeringsuppdragen till såväl VR som UHR och andra universitets- och högskolemyndigheter också kan komma att påverka det administrativa arbetet på lärosätena.

Slutsats

Av genomgången av lärosätenas gemensamma och individuella regleringsbrev framgår att det inte är återrapporteringskraven i dessa som bidrar till de administrativa bördor som är föremål för dagens diskussion. Återrapporteringskraven i dessa var av betydligt större volym under 00-talet för att sedan drastiskt minska i samband med 2009 års reform av resultatstyrningen. Vad vi däremot kan observera är att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrapporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för återrapporteringskraven efter reformen. Bland lärosätena är det de gamla universiteten som får ta emot absolut flest uppdrag. Reduceringen av återrapporteringskrav i verksamhetsdelen har således inneburit en ökning av uppdragsdelen i de individuella regleringsbreven framförallt för de gamla universiteten. Vi noterar



Bland lärosätena är det de gamla universiteten som får ta emot absolut flest uppdrag. Reduceringen av återrapporteringskrav i verksamhetsdelen har således inneburit en ökning av uppdragsdelen i de individuella regleringsbreven framförallt för de gamla universiteten.

³²⁰ Enhetschefen för VR:s avdelning för Styrning och strategi menar också att den absolut största delen av den redovisning VR är ålagda bygger på uppgifter VR själv förfogar över (e-post 2023-11-23).

Detta bekräftas även av vår genomgång av ärendenas innehållsförteckningar i diariet.

³²¹ Regeringsbeslut 2021-12-09; 2022-06-30; 2023-11-09; 2023-12-20c.

också att uppdragen återkommer i det gemensamma regleringsbrevet i slutet av tidsserien.

Här bör tilläggas att SLU, det enda statliga universitet som inte ligger under Utbildningsdepartementet, genomgående ligger påfallande högt vad gäller återrapporteringskrav och uppdrag i de individuella regleringsbreven under den undersökta perioden. Här är det politiska intresset av att styra verksamheten påtagligt.

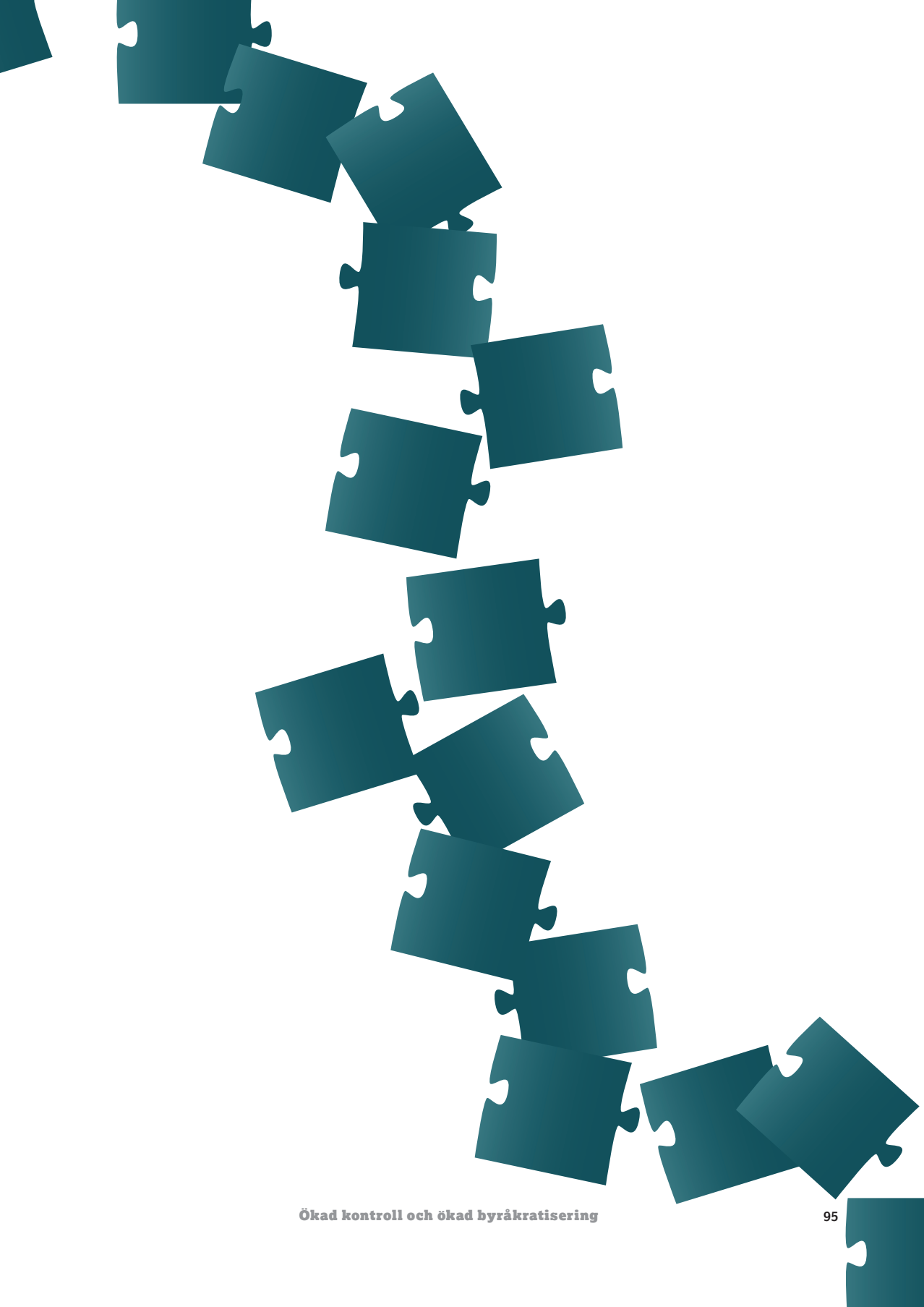
Vi har även analyserat flera sektorsmyndigheters regleringsbrev för att se om de återrapporteringskrav och uppdrag som dessa får av regeringen inne-

bär en överförd administrativ belastning på lärosätena. UKÄ är den sektorsmyndighet vars verksamhet belastar lärosätena tyngst med krav på informationsinhämtning som följer av regeringens uppdrag. På senare år handlar det om en stor volym uppdrag, och för vars fullgörande UKÄ alltså är beroende av att hämta information direkt från lärosätena. Vi konstaterar också att till detta kommer att uppdragen som tillställs UKÄ de senaste åren också kräver mer av

lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV hade att hantera under 00-talet.

I denna del av undersökningen har vi också analyserat senare års uppdrag genom särskilda regleringsbeslut som riktar sig till området Högskola och forskning. Vid närmare analys av dessa regleringsuppdrag för perioden 2015–2023 kan ett tydligt cykliskt mönster avläsas, där antalet uppdrag genom särskilda regleringsbeslut tenderar att nå sin topp i samband med valår.

UKÄ är den sektorsmyndighet vars verksamhet belastar lärosätena tyngst med krav på informationsinhämtning som följer av regeringens uppdrag. På senare år handlar det om en stor volym uppdrag, och för vars fullgörande UKÄ alltså är beroende av att hämta information direkt från lärosätena.



5



5. Generell lagstiftning som träffar lärosätena

I detta kapitel ska vi redogöra för den skärpning i lagstiftning som har skett på en rad politikområden och som de statliga lärosätena – och i vissa fall även de enskilda utbildningsanordnarna inom högskoleområdet – måste hantera. Vår genomgång lägger egentligen inte någon värdering i huruvida åliggandena i sig är viktiga eller ej, det är den sammantagna kontrollen och byråkratiseringen som vi vill avtäckas. Intentionerna bakom de regelverk som presenteras i detta kapitel är goda och rör viktiga frågor, men i debatten lyfts att de detaljerade krav som följer inte sällan är oproportionerliga i relation till lärosätenas huvuduppgifter.³²²

Här ska också särskilt poängteras att eftersom lagstiftaren i vår samtid inte gör någon nämnvärd skillnad mellan olika typer av förvaltningsmyndigheter, träffas de statliga lärosätena också av den allmänna myndighetsstyrningen i lika hög grad som andra både större och mindre statliga myndigheter. Det finns inte utrymme i denna delrapport för att göra en grundlig utvärdering av varje lagstiftning som redovisas, men redovisningen ger en överblick över de kontrollfunktioner och administrativa pålagor som lärosätena måste förhålla sig till. Framförallt blir det klarlagt att ambitionshöjning sker på område efter område, vilket sammantaget alltmer tränger ut huvuduppgiften vid lärosätena. Den centrala förvaltningen vid universitet och högskolor blir alltmer en funktion för att möta externa administrativa krav och allt mindre en stödverksamhet för kärnverksamheten, det vill säga forskning och undervisning.³²³

Det ska noteras att vi – med något undantag – inte kommer att behandla det offentligrättsliga regelverket i allmänhet (t.ex. offentlighetsprincipen, förvalt-

322 Se särskilt Andersson 2023.

323 Jfr Agevall & Olofsson 2020.

ningslagen, myndighetsförordningen, budgetlagen m.m.) som ju hanterar det som kan ses som ordningsfrågorna inom den offentligt finansierade verksamheten. Vad som upptar vårt huvudsakliga intresse i denna del är ambitionshöjningar inom andra sakpolitiska områden som får direkt bäring på hur administrativa resurser allokeras lokalt. Dessa områden har tagits fram i dialog med de administrativt ansvariga på lärosätena.

Systematiskt arbetsmiljöarbete

Systematiskt arbetsmiljöarbete infördes som nytt begrepp i Arbetsmiljölagen 1991.³²⁴ Bestämmelsen, som hamnade i en ny paragraf (3 kap. 2 a §), angav en skyldighet för arbetsgivaren att systematiskt planera, leda och kontrollera arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren ålades att fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och genomföra de åtgärder som behövs. Arbetsmiljöfrågorna skulle integreras med övriga frågor rörande verksamheten i dess helhet. Arbetsgivaren skulle vidare, i den utsträckning verksamheten kräver, dokumen-

tera arbetsmiljön och arbetet med den och upprätta handlingsplaner. Arbetsmiljölagen trädde i kraft 1978 men har alltså ändrats flera gånger sedan dess, bland annat har skärpningar av lagstiftningen gjorts under de senaste decennierna. Arbetsmiljölagen drar således upp riktlinjerna för arbetsmiljöarbetet. Men lagen är

allmänt formulerad för att passa alla arbetsplatser, en så kallad ramlag. Den kompletteras därför av arbetsmiljöförordningen (1977:1166) som bland annat innehåller bestämmelser om skyddsombud och skyddskommittéer,³²⁵ samt av Arbetsmiljöverkets (AV) föreskrifter som tillhandhåller detaljerade regler för arbetsmiljön och arbetsmiljöarbetet.³²⁶

Processbilden i figur 7 är en karta med ett flöde av återkommande aktiviteter i mitten, och med stöd- och ledningsprocesser ovanför och under aktiviteterna. Bilden representerar samtliga delar i arbetsmiljöarbetet.



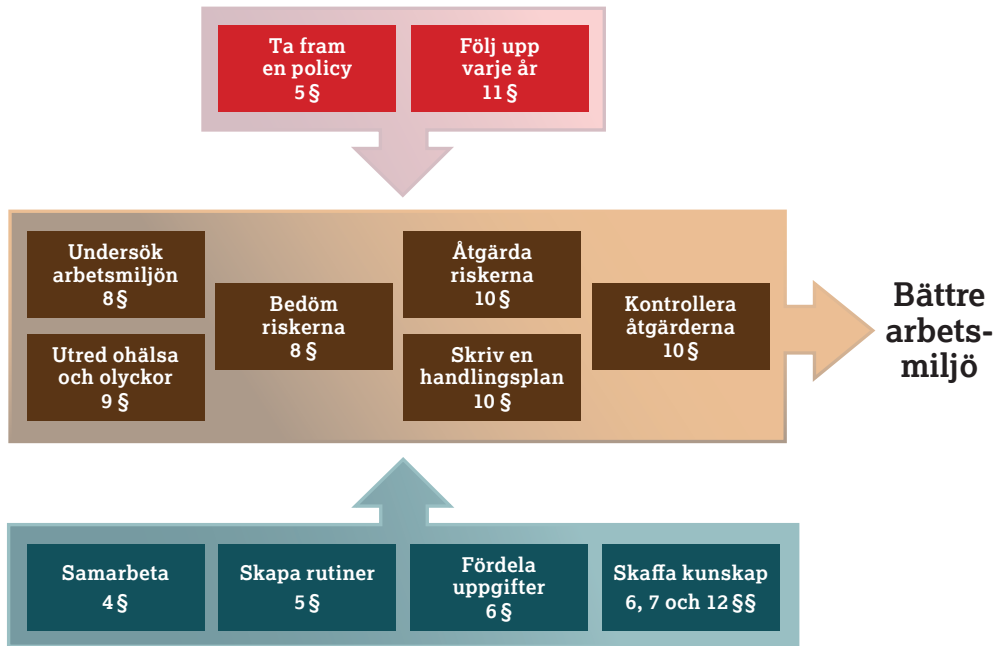
Arbetsmiljölagen... kompletteras därför av arbetsmiljöförordningen som bland annat innehåller bestämmelser om skyddsombud och skyddskommittéer, samt av Arbetsmiljöverkets föreskrifter...

324 SFS 1977:1160.

325 SFS 1977:1166.

326 Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) 2001:1.

Figur 7. Processbild över systematiskt arbetsmiljöarbete



Källa: AV 2022b.

Kommentar: Notera att hänvisningarna till paragrafer i bilden är referenser till paragraferna i myndighetsföreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Figuren representerar samtliga delar i arbetsmiljöarbetet, och de centrala aktiviteterna är markerade med orange, det vill säga:

- Undersöka arbetsmiljön.
- Utreda ohälsa, olyckor och tillbud.
- Bedöma risker.
- Vidta åtgärder.
- Upprätta handlingsplaner.
- Kontrollera åtgärderna.

Stödaktiviteter är markerat med blått och innefattar:

- Ge möjlighet för medverkan.
- Upprätta rutiner.
- Fördela arbetsmiljöuppgifterna.
- Skaffa kunskap och kompetens och eventuellt anlita extern hjälp.

De röda delarna markerar den interna styrningen av verksamheten, det vill säga att upprätta en arbetsmiljöpolicy och göra en årlig uppföljning av det systema-

tiska arbetsmiljöarbetet. Ytterst är det lärosätets rektor som ansvarar för att arbetsmiljöarbetet fungerar, men av lagstiftningen följer att arbetsmiljöarbetet ska bedrivas som en gemensam angelägenhet för studenter, lärare och lärosätesledning. Det är oftast prefekt/motsvarande som har ansvaret för att tillse att en plan för arbetsmiljöarbetet på den lokala nivån (oftast institution) tas fram och arbetas med. Övriga medarbetare samt studenter ansvarar för att bidra till arbetet, med andra ord ska detta arbete ske i samverkan.

AV är tillsynsmyndighet för arbetsmiljöarbetet. Som redan nämnts är själva regleringen om en god arbetsmiljö i sig inte något nytt, men en skärpning av såväl författningarnas innehåll som tillsynsmyndighetens sanktionsmedel har skett över tid. Det finns inte här utrymme att ge en fullständig överblick över denna utveckling. Vi nöjer oss med att redovisa ett aktuellt exempel för att belysa dokumentationskravens problematik vad gäller regleringarnas efterlevnad. Under 2023 genomförde AV inspektion av 115 arbetsställen vid landets lärosäten, institutioner och liknande, och inspekterade deras arbetsmiljöarbete. Det resulterade i att 70 procent av arbetsställena fick så kallade inspektionsmeddelanden.³²⁷ Innebörden av detta är att AV markerar att arbetsgivarna inte tillräckligt hade undersökt och riskbedömt vilka situationer som kan medföra, i det här fallet, risker för kränkande särbehandling, och utifrån detta informerat om och klargjort att kränkande särbehandling inte accepteras.³²⁸ Verkets rapport har dock mötts av kritik från lärosäteshåll.³²⁹

Bland annat har förvaltningschefen för Södertörns högskola, Hans Andersson, i en replik på utbildningsministerns debattinlägg i *Svenska Dagbladet* under våren 2023 formulerat kritik i just denna del:

[Tillsynsmyndighetens] kritik fångar knappast upp låga ambitionsnivåer, utan är symptom på att det inom så många delområden finns så höga och omfattande krav – inte minst krav på dokumentation – att det helt enkelt inte är möjligt att möta kraven inom alla områden.³³⁰

Enligt en intervju i *Universitetsläraren* i januari 2023 har verket inte analyserat det konkreta arbetsmiljöarbetet utan just bara brister i dokumentation. Vi har begärt ut underlagen för AV:s bedömning i denna del, och konstaterar av det

327 AV 2022a.

328 *Inspektionsmeddelanden är inte juridiskt bindande, men om arbetsgivaren inte återkommer med hur man har tillrättalagt missförhållandena skickar AV ett juridiskt bindande dokument, ett så kallat föreläggande (Universitetsläraren 2023).*

329 *Se Universitetsläraren 2023.*

330 *Andersson 2023.*

material som vi har mottagit att det i stor utsträckning är just mer dokumentation som efterlyses i verkets krav på åtgärder.³³¹ Ett illustrativt exempel är: "Ni har på olika sätt undersökt den organisatoriska och sociala arbetsmiljön för att identifiera faktorer som kan leda till kränkande särbehandling, men ni saknar en tydlig skriftlig riskbedömning med åtgärder och handlingsplan."³³² Med andra ord har den granskade institutionen *de facto* bedrivit ett arbetsmiljöarbete, men får ändå underkänt eftersom dokumentation saknas. Här kan tilläggas att inget av inspektionsmeddelandena som riktade sig till lärosätena resulterade i något föreläggande.

Likavillkorsarbete, aktiva åtgärder

Av högskolelagen framgår att jämställdhet ska främjas.³³³ Diskrimineringslagen (2008:567) kräver att lärosätena bedriver ett aktivt arbete för att identifiera och undanröja risker för diskriminering och trakasserier.³³⁴ Lärosätena ska även arbeta för att främja lika villkor för att allas lika rättigheter och möjligheter tillgodoses. Arbetet med aktiva åtgärder har i förarbetena till den nuvarande diskrimineringslagen hämtat inspiration från arbetsmiljöarbetet:

Ett område där det redan i dag finns regler som väl beskriver hur arbetet ska utföras är arbetsmiljöområdet. Där stadgas en skyldighet att utföra ett systematiskt arbete. Reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete skulle kunna fungera som förebild för arbetet med aktiva åtgärder på diskrimineringsområdet.³³⁵

Så blev också fallet, och från 2017 har regleringen av likavillkorsarbetet på lärosätena skärpts.³³⁶ Diskrimineringslagen slår idag fast att lärosätena ska vidta "aktiva åtgärder", det vill säga bedriva ett förebyggande och främjande arbete i fyra delar: "undersöka", "analysera", "vidta åtgärder", "följa upp och utvärdera arbetet" (3 kap. 16 §), och i detta arbete omfattas både studenter och anställda på lärosätena. Diskrimineringsombudsmannens (DO) tolkning av diskrimineringslagens tredje kapitel är att alla dessa fyra steg ska genomföras inom loppet av ett år.³³⁷

331 Arbetsmiljöverket, Inspektionsmeddelanden dnr 2021/022336, 2021/030171, 2021/020319, 2022/008083, 2022/013117, 2022/008085, 2022/008077, 2022/001680, 2022/003952 m.fl.

332 Arbetsmiljöverkets inspektionsmeddelande 2022-03-24, dnr 2022/008083, s. 2.

333 SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.

334 SFS 2008:567.

335 SOU 2014:41, s. 223.

336 Se SFS 2008:567, ändr. SFS 2016:828.

337 DO 2022, s. 31.

Till detta kommer att lagen föreskriver att arbetet med aktiva åtgärder ska bedrivas fortlöpande (3 kap. 3 §). Dessa aktiva åtgärder ska vidtas för samtliga sju diskrimineringsgrunder (kön, könsöverskridande identitet, etnisk tillhörighet, religion, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder) (1 kap. 1 §). På lärosätena ska det, för studenter, omfatta fem områden: antagning, undervisningsformer, examinationer, studiemiljö och möjligheter att förena studier med föräldraskap (3 kap. 17 §). Arbetsgivare med minst 25 anställda ska skriftligt dokumentera alla delar av det löpande arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 13 §). Krav på att dokumentera arbetet med lönekartläggning gäller för arbetsgivare med minst 10 anställda. Sammantaget kan konstateras att kraven på lärosätenas likavillkorsarbete sedan 2017 är betydligt mer omfattande än tidigare. Samlingsbegreppet lärosäte innefattar dessutom en stor spännvidd vad gäller antalet anställda och studenter (se tabell 1), vilket skapar olika förutsättningar att fortlöpande vidta de aktiva åtgärder som diskrimineringslagen kräver.

Det är DO som ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. I ett tillsynsärende av lärosätenas arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av, och främja lika rättigheter för, studenter kom DO fram till att 17 av de 18 undersökta lärosätena hade brister i de samtliga fyra delar som ska omfattas av aktiva åtgärder ("undersöka", "analysera", "vidta åtgärder", "följa upp och utvärdera arbetet"). Det 18:e lärosätet fick godkänt i en del ("undersöka").³³⁸ Givet det mycket ambitiösa regelverket kring aktiva åtgärder i fyra delar för alla diskrimineringsgrunder inom fem områden som ska ske i en sammanhållen process varje år är det inte förvånande att lärosätena inte kom ut bättre.

Regeringen menade att skärpningen av lagen visserligen innebär "en del nya åtaganden", men eftersom arbetsgivare och utbildningsanordnare redan idag är skyldiga att följa det diskrimineringslagen reglerar avseende aktiva åtgärder bör de redan ha "rutiner och inarbetade handlingssätt för arbetet med aktiva åtgärder". Till följd av detta menade regeringen att "förslagen sett till sin helhet inte bör medföra något betydande merarbete av alltför betungande karaktär", och såg inte att några nya resurser behövde tillföras.³³⁹ Det ska dock noteras att samma bedömning även gjorts vid tidigare skärpningar av lagen.³⁴⁰

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ *Prop. 2015/16:135, s. 85–86.*

³⁴⁰ *Se prop. 2001/02:27, s. 84; prop. 2007/08:95, s. 477.*

Systematiskt miljöledningsarbete

I dag omfattas 187 statliga myndigheter – däribland de statliga lärosätena – av förordning (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter vilket innebär att de ska införa och utveckla miljöledningssystem och varje år följa upp och redovisa resultat av arbetet. Redovisningen skickas till det departement i Regeringskansliet som myndigheten hör till och till Naturvårdsverket (NV).³⁴¹ Målet med miljöledningssystemet är att genom ett systematiskt och långsiktigt miljöarbete förbättra myndighetens miljöprestanda.³⁴² En myndighet som omfattas av miljöledningsförordningen ska inom ramen för sitt ordinarie uppdrag inrätta och utveckla ett miljöledningssystem som integrerar miljöhänsyn i myndighetens verksamhet så att man tar hänsyn till verksamhetens direkta och indirekta miljöpåverkan på ett systematiskt sätt.

Naturvårdsverkets webbplats beskriver huvudstegen i miljöledningsarbetet på följande sätt:

1. En miljöutredning genomförs i syfte att analysera vilken miljöpåverkan verksamheten ger upphov till och fastställa organisationens betydande miljöpåverkan.
2. Med miljöutredningen som grund fastställs en miljöpolicy, som beskriver organisationens viljeinriktning i miljöarbetet, och miljömål, som beskriver vad organisationen ska uppnå med sitt miljöarbete.
3. En handlingsplan tas fram för arbetet med att nå miljömålen. Ansvar och befogenheter för att genomföra åtgärder fastställs. Medarbetarnas miljökunskaper utvecklas och rutiner etableras såväl för det interna miljöarbetet som för kontakterna utåt.
4. Årligen genomförs miljörevisioner för att kontrollera hur miljöledningssystemet fungerar samt att miljöregler och andra styrande dokument för myndighetens miljöledning och miljöarbete följs. Resultatet av revisionen redovisas för organisationens ledning och används för att förbättra systemet.
5. Resultatet av miljöledningsarbetet redovisas årligen till det departement myndigheten tillhör och till Naturvårdsverket. Resultatet kommuniceras även internt och externt.

³⁴¹ NV 2023.

³⁴² Enligt miljöledningsförordningen (3 §) bör en myndighet vars verksamhet medför betydande miljöpåverkan certifiera sig enligt den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001 eller registrera sig enligt EU:s frivilliga miljölednings- och miljörevisionsordning EMAS (Eco Management and Audit Scheme).

Figur 8. Naturvårdsverkets modell över miljöledningssystemets olika delar



Källa: NV 2017, s. 13.

Målet är att organisationen hela tiden utvecklar sitt arbete med miljö och åstadkommer ständiga förbättringar. Miljöledningssystemets struktur bygger på den så kallade PDCA-modellen (Plan, Do, Check and Act) – som i svensk version blir planera, genomföra, följa upp och förbättra – vilken illustreras av figur 8.³⁴³

Förordningen trädde ikraft 2010 och den har endast genomgått mindre revideringar sedan den infördes, bland annat avseende vilka myndigheter som omfattas. En större förändring av rapporteringskraven enligt förordningen skedde år 2015 i samband med att uppföljningen av förordning (2014:480) om myndigheters inköp av energieffektiva varor, tjänster och byggnader integrerades i bilagan. År 2020 fick emellertid Naturvårdsverket i uppdrag från den dåvarande regeringen att genomföra en översyn och ge förslag på förändringar i förordning om miljöledning i statliga myndigheter, med syftet att stärka de statliga myndigheternas roll i arbetet för att nå de nationella miljömålen samt bidra till genomförandet av miljödimensionen i FN:s globala mål för hållbar utveckling. Bakgrunden till uppdraget var bland annat att myndigheternas redovisningar åren innan hade visat på brister på flera områden i deras miljöarbete.³⁴⁴

³⁴³ NV 2017.

³⁴⁴ Regeringsbeslut, 2020-02-13.

I Naturvårdsverkets förslag ingår vissa förenklingar av miljöledningsarbetet (även om det skulle innebära ett merarbete att arbeta om dokument och arbets-sätt lokalt), men även utökade krav på redovisning av detaljerade statistikupp-gifter, som exempelvis redovisning av antal digitala möten på myndigheten och redovisning av koldioxidutsläpp för buss- och bilresor som görs i tjänsten med mera. Även i denna del föreligger alltså risk för skärpt ambitionsnivå. Natur-vårdsverkets förslag till revidering av miljöledningsförordningen³⁴⁵ skickades ut på remiss av Miljödepartementet i november 2020, och 166 remissvar finns pu-blicerade på Regeringskansliets webbplats.³⁴⁶ Någon revidering av förordningen har däremot inte genomförts. Sammanfattningsvis kan konstateras att även inom detta sakpolitiska område föreligger redan nu dokumentationskrav och krav på systematisk och återkommande analys.

Internrevision

Internrevisionen i staten reglerades för första gången i förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Bakgrunden till förordningen var 1990-talets statsfinansiella kris i kombination med uppfattningen att det fö-relåg en bristande intern styrning och kontroll i den statliga förvaltningen. Idag är det internrevisionsförordningen (2006:1228) som reglerar internrevisionens roll och uppgifter.

Internrevision är revision som bedrivs internt inom myndigheten. Den är led-ningens verktyg och dess främsta uppgift är att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll.³⁴⁷ Bland annat ingår i arbetet att granska om denna process är utformad så att verk-samheten bedrivs effektivt enligt gällande rätt och förpliktelser samt att myn-digheten hushållar väl med statens medel. Det arbetet ska i sin tur möjliggöra för ledningen att fullgöra sitt ansvar för verksamheten enligt myndighetsförord-ningen (2007:515). Internrevisionen ska vara självständig i förhållande till den granskade verksamheten, och det handlar alltså om att inrätta en särskild funk-tion för detta på de berörda myndigheterna.

³⁴⁵ NV 2020.

³⁴⁶ www.regeringen.se/remisser/2020/11/remiss-av-naturvardsverkets-forslag-till-revideringar-av-miljoledningsforordningen/, åtkomst 2024-01-03.

³⁴⁷ Intern styrning och kontroll (ISK) kommer att behandlas under egen rubrik nedan.

Internrevisionsförordningen inbegriper myndigheter med dels omfattande intern delegering av ansvar och befogenheter, dels administration av stora pengaflöden. Idag är 72 myndigheter ålagda att ha internrevision, vilka sammantaget omsluter mer än 90 procent av statens budget.³⁴⁸ I högskoleförordningen föreskrivs att lärosäten med universitetsstatus ska tillämpa internrevisionsförordningen.³⁴⁹ Sveriges lantbruksuniversitet omfattas av internrevisionsförordningen via förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet (1 kap. 5 §). När den första regleringen om internrevision infördes 1995 omfattades nio lärosäten, sedan 2007 har ytterligare sju tillkommit vilket innebär 16 lärosäten allt som allt.

Ekonomistyrningsverket (ESV) meddelar de föreskrifter som behövs för tillämpningen av internrevisionsförordningen.³⁵⁰ Vidare så ska internrevisionsmyndigheterna varje år besvara frågor om internrevision och intern styrning och kontroll. De myndigheter under regeringen som omfattas av internrevisionsförord-

ningen ska svara på frågor som handlar om följsamhet till och tillämpning av bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll. Frågorna handlar också om internrevisionens förutsättningar, prestationer och dess effekter. Enkätfrågorna skickas ut av ESV och svaren används för att verket

ska kunna analysera och bedöma statusen på den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll. ESV sammanställer sedan uppgifterna i en rapport som lämnas till regeringen senast den sista mars varje år. Information om enkäten och enkätfrågorna (20 st) återfinns på ESV:s webbplats.³⁵¹

I den utredning som föregick den nu gällande internrevisionsförordningen konstaterades att den föreslagna förordningen innebar en ökad ambition vad gäller internrevisionens uppgift och roll. Under rubriken "Ökad ambition" skriver utredningen:



Enkätfrågorna skickas ut av ESV och svaren används för att verket ska kunna analysera och bedöma statusen på den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll.

348 RiR 2017 samt ESV 2022.

349 Det vill säga Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Malmö universitet och Mälardalens universitet. På ESV:s webbplats anges att ett av flera återkommande kriterier för internrevision är när ett lärosäte får universitetsstatus (ESV 2023b).

350 Ekonomistyrningsverkets författningssamling (ESVFS) 2022:9.

351 ESV 2023c.

Förutom förslaget att inrätta en internrevisionsmyndighet har vi lämnat antal andra förslag till stöd för att stärka den statliga internrevisionen. Flertalet av dessa förslag innebär ökade krav på Regeringskansliet, myndighetsledningar (styrelse och generaldirektör), men också på myndigheternas personal i övrigt. Vi bedömer att det är rimligt att förvaltningen lever upp till dessa krav inom ramen för av riksdagen fastställd nivå på de takbegränsade utgifterna. En ökad ambition när det gäller att stärka internrevisionen i staten kan därmed medföra krav på en omprioritering inom givna ekonomiska ramar. Det avser såväl inom Regeringskansliet som i myndigheterna.³⁵²

Här har vi alltså ytterligare ett exempel på skärpning av en administrativ uppgift som ska finansieras inom befintlig ekonomisk ram.

Intern styrning och kontroll

De myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen har även skyldighet att arbeta i enlighet med förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK).³⁵³ Med intern styrning och kontroll avses en process styrd av myndighetens ledning som med rimlig säkerhet leder till en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, att lagar, förordningar och andra regler efterlevs samt en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten.

FISK:en specificerar fyra moment som ska ingå i processen med intern styrning och kontroll: riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation (3–6 §§). Av ESV:s stöd till myndigheterna framgår att det är viktigt att de olika momenten integreras med myndighetens styrning.³⁵⁴ Syftet med riskanalysen är att identifiera om det finns någon risk för att kraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) inte uppfylls.³⁵⁵ I myndighetsförordningen anges också att myndighetsledningarna ska säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (4 §, punkt 4).

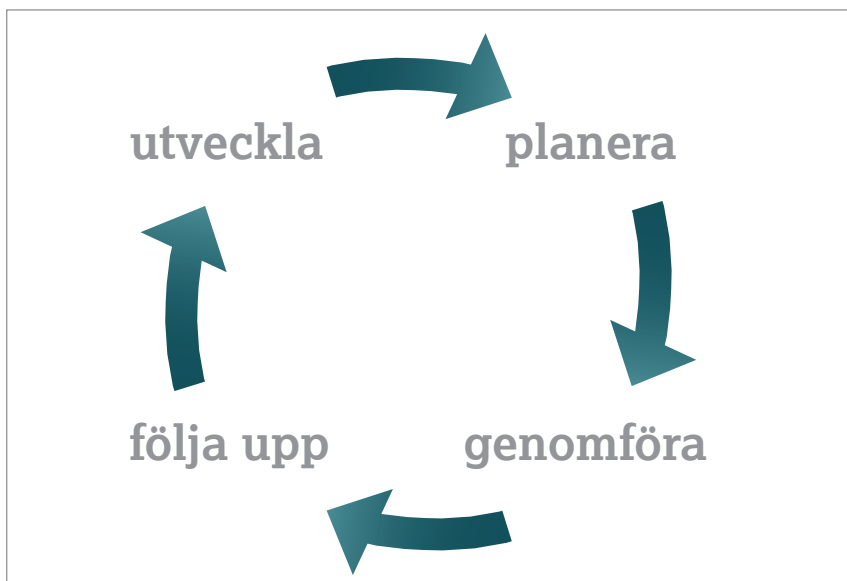
352 *SOU 2003:93, s. 117.*

353 *FISK:en började gälla den 1 januari 2008 då myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll också trädde i kraft.*

354 *Se ESV 2024.*

355 *I myndighetsförordningens (2007:515) föreskrivs att "[m]yndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel" (3 §).*

Figur 9. ESV:s bild över ledningssystem för verksamhetsstyrning



I ESV:s föreskrifter, allmänna råd och handledning till förordningen om intern styrning och kontroll, finns detaljerade anvisningar om hur myndigheterna ska arbeta med riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Den interna styrningen och kontrollen ska vara integrerad i hela myndigheten och kunna avse risker och åtgärder på alla nivåer. I figur 9 åskådliggörs hur ESV:s ledningssystem för verksamhetsstyrning formar myndighetens interna styrning och kontroll: "Det är med planering, genomförande, uppföljning och utveckling av verksamheten som den interna styrningen och kontrollen fungerar." ³⁵⁶ Som omnämndes ovan ska internrevisionsmyndigheterna varje år besvara frågor från ESV om internrevision och intern styrning och kontroll.

Den arbetsgrupp på Finansdepartementet vars promemoria låg till grund för dagens reglering av intern styrning och kontroll i staten menade att FISK:en skulle tydliggöra innebörden av begreppet intern styrning och kontroll och också ställa krav på myndigheterna att på ett systematiskt sätt arbeta med den interna styrningen och kontrollen. I förslaget ingick också att myndigheterna i anslutning till årsredovisningen skulle lämna en försäkran om statusen på den interna styrningen och kontrollen. Det konstaterades att den nya ordningen

³⁵⁶ ESV 2023d.

ökade behovet av informations- och utbildningsinsatser generellt. Arbetsgruppen menade ändå att de lämnade förslagen skall finansieras inom befintliga ramanslag:

Införandet av föreslagen förordning får därmed inte några ekonomiska konsekvenser på statsbudgeten. Arbetsgruppen bedömer att de ökade kraven på en betryggande intern styrning och kontroll i berörda myndigheter på sikt bör kunna skapa förutsättningar för en mer kostnads-effektiv statsförvaltning.³⁵⁷

Även denna gång påförs nya uppgifter utan att kalkylen innehåller en realistisk analys av de administrativa kostnaderna. Detta är en återkommande slutsats. Så sent som förra året föreslog ESV ett tillägg i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) i syfte att reglera en redovisning av intern styrning och kontroll i internrevisionsmyndigheternas årsredovisningar (9 §). Enligt ESV är detta för att säkerställa att alla internrevisionsmyndigheter lämnar en redovisning om myndighetens interna styrning och kontroll i årsredovisningen.³⁵⁸ Förslaget har nu implementerats. Vad gäller den ökade redovisningsbördan formulerar ESV följande:

För internrevisionsmyndigheterna innebär förslaget en ökad redovisningsbörda men också en ökad tydlighet om vad som ska redovisas. ESV bedömer att förslaget medför vissa omställningskostnader, men det är inga stora kostnadsökningar för flertalet av internrevisionsmyndigheterna.³⁵⁹

Slutsatsen följer således det allmänna mönster för ekonomisk konsekvensbedömning som redovisats i denna rapport.

Produkter med dubbla användningsområden

I maj 2021 antogs en omarbetad EU-förordning om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.³⁶⁰ Produkter med dubbla användningsområden (PDA) är produkter eller teknik avsedda för

357 Ds 2006:15, s. 73.

358 ESV 2023a.

359 Ibid., s. 7.

360 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821.

civilt bruk som även kan användas för militära ändamål eller för tillverkning av massförstörelsevapen eller dess bärare. Syftet med omarbetningen av EU:s tidigare PDA-förordning (som antogs 2009) har varit att modernisera regelverket och effektivisera kontrollarbetet. I Sverige kompletteras den omarbetade EU-förordningen av lag (2000:1064) respektive förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Lunds universitet har i ett styrdokument väl beskrivit på vilket sätt denna lagstiftning träffar den akademiska miljön:

De mest relevanta klassificeringarna för svenska lärosäten utgörs exempelvis av kemiska och biologiska agens, energetiska material och programvara.

PDA är produkter som används i civila sammanhang (akademiska eller industriella) men med egenskaper som gör att de också kan ha militära tillämpningar, framförallt för att framställa massförstörelsevapen och dess bärare eller vapen på hög teknologisk nivå men också produkter med särskild strategisk betydelse och cyberövervakningsprodukter. Exempel på sådana produkter är olika slags kemikalier, giftiga agens, mikroorganismer, smittämnen, avancerade datorer och elektronikkretsar. Även sensorer, lasrar, verktygsmaskiner med hög precision, krypteringsteknik, navigeringsutrustning, obemannade farkoster, gyron, lätta och starka material och speciallegeringar kan utgöra PDA. Exempel på PDA som exporteras från Sverige är telekommunikationsutrustning som innehåller kryptering, värmekameror, kolfiber, frekvensomvandlare och värmeväxlare. PDA inbegriper även programvara och teknik samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller kärnladdningar. Teknik avser specifik information som är nödvändig för utveckling, produktion eller användning av PDA. Det innefattar överföring av viss information av teknisk natur eller som är känslig på andra sätt, t.ex. kompetensöverföring (exempelvis genom utbildning och tillhörande läromedel), forskningsresultat (exempelvis rapporter och publikationer), modeller och ritningar. Undantaget är allmänt tillgänglig information, grundforskning eller det minimum av information som behövs för patentansökningar.³⁶¹

361 Lunds universitet 2021, s. 3–4.

För att upprätthålla efterlevnaden av denna lagstiftning har det utformats långa kontrollistor som fastställer vilka produkter som har restriktioner och ska vara underställda tillståndsprövning för att få skickas utomlands, för närvarande är denna lista på 400 sidor.³⁶² Dessa kontrollistor uppdateras dessutom årligen. Det ska dock noteras att även produkter utanför listorna kan beläggas med kontroll genom en så kallad generalklausul ("Catch-all") om exportören eller tillståndsmyndigheten har information om att produkten är, eller kan vara, avsedd för att användas i samband med massförstörelseprogram eller som bärare till sådana vapen, till exempel missiler eller drönare, eller andra militära syften. Det bör här tilläggas att huvudregeln är att det inte krävs tillstånd vid överföring av PDA till ett annat land inom EU. Brott mot det nu gällande exportkontrollregelverket är straffbart och kan ge böter eller fängelse. Sanktioner och svartlistning kan också utgöra påföljder och kan riktas mot en organisations verksamhet. Den nya EU-förordningen har utvidgat kontrollen av PDA betydligt jämfört med den tidigare svenska lagstiftningen.

Att akademiska institutioner och forskningsinstitutioner står inför särskilda utmaningar vad gäller exportkontroll, bland annat på grund av att deras forskningsarbetet ofta inbegriper spjutspetsteknik och de vetenskapliga utbytenas internationella karaktär är något som särskilt betonas i den nya EU-förordningen om PDA (skäl 13). Förslagen till bemyndiganden i PDA-lagen innebär dessutom en möjlighet för regeringen att dels införa en längre gående underrättelseskyldighet i förhållande till vad som redan följer av förordningen, dels utvidga tillämpningen till icke-förtecknade produkter.³⁶³

I våra kontakter med företrädare för lärosätena har det påpekats att EU-förordningen med dess innehållsrika kontrollista innebär ett betydande arbete för att bevaka efterlevnaden av förordningen på lärosätet. För detta har nya administrativa funktioner införts alternativt utvidgats som till exempel exportkontrollsamordnare vid Luleå tekniska universitet och exportkontrollfunktionen vid Lunds universitet. EU har dessutom utfärdat en 52-sidig rekommendation om interna efterlevnadsprogram för kontroll av forskning om PDA,³⁶⁴ vilket ytterligare understryker uppgiftens omfattning. Tillsynsmyndighet för efterlevnaden av PDA-förordningen är Inspektionen för strategiska produkter (ISP).

362 Se bilaga I i EU-förordningen 2021/821.

363 Regeringens lagrådsremiss 2022-02-24.

364 Kommissionens rekommendation (EU) 2021/1700.

Det skärpta regelverket 2021 bedömdes av regeringen trots allt inte ha några vidare konsekvenser för lärosätena eftersom det rör sig om tillägg till befintliga regelverk som redan bör vara kända och ”ytterligare krav på vaksamhet för produkter och tjänster som universitet och högskolor ändå är skyldiga att ha vaksamhet kring enligt förordningen”.³⁶⁵ Man kan dock, som i tidigare kapitel, notera att regeringen inte heller för äldre lagstiftning hade sett några betydande konsekvenser.³⁶⁶

Risk- och sårbarhetsanalyser

I maj 2022 fattade regeringen ett antal beslut i syfte att stärka det civila försvaret. Regeringen beskrev det som en av de största satsningarna på det civila försvaret i modern tid.³⁶⁷ Strukturreformen, som den kom att kallas, innehöll två nya förordningar samt ett antal förordningsändringar gällande det civila försvaret och samhällets krisberedskap. Dessa trädde i kraft den 1 oktober 2022. I den nya förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, den så kallade Beredskapsförordningen, föreskrivs att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (1 §). Jämfört med tidigare bestämmelser är det nu tydliggjort att det analysarbete som alla myndigheter ska genomföra även ska omfatta höjd beredskap.

Av förordningstexten framgår att lärosätena, i egenskap av statliga myndigheter, ska genomföra risk och sårbarhetsanalyser:

Varje myndighet ska

1. identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde,
2. kontinuerligt analysera om det inför eller vid fredstida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet,
3. bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete, och

³⁶⁵ Prop. 2021/22:209, s. 46.

³⁶⁶ Se t.ex. prop. 2000/01:9, s. 46–47.

³⁶⁷ Regeringens pressmeddelande 2022-05-18.

4. minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt 1–3 i en risk- och sårbarhetsanalys. Risk- och sårbarhetsanalysen ska även omfatta vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker som identifierats samt en övergripande bedömning av vilka övriga åtgärder inom myndighetens ansvarsområde som bör vidtas i samma syfte.³⁶⁸

Av paragraferna framgår att varje myndighet ska bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant. Även detta är en ny uppgift jämfört med tidigare förordning. Sammantaget är även detta område ett exempel på skärpt lagstiftning som också kräver mer av de statliga myndigheterna. I fallet med risk- och sårbarhetsanalyser avspeglas det i att de i högre grad ska fokusera på att myndigheterna ska vidta åtgärder och inte enbart genomföra analyser, och även att dessa analyser ska omfatta höjd beredskap.³⁶⁹ Strukturreformen från 2022 har således inneburit ytterligare administrativa uppgifter som måste utföras på lärosätetsnivå.³⁷⁰ Även denna gång påförs lärosätena nya uppgifter utan ekonomisk kompensation, de nya uppgifterna ska inrymmas i befintlig verksamhet.³⁷¹

Systematiskt informationssäkerhetsarbete

Sedan 2008 har alla statliga myndigheter inklusive lärosätena via förordning varit ålagda att bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete.³⁷² Informationssäkerhet är idag ett samlingsbegrepp för åtgärder som syftar till att skydda all information utifrån krav på tillgänglighet, konfidentialitet och riktighet, vare sig det är muntlig, tryckt eller elektronisk information. Eftersom informationshantering i stor utsträckning sker med stöd av IT-system är informationen alltmer exponerad för olika typer av hot, såsom dataintrång, bedrägerier och spridning av skadlig kod. Sedan 2008 års förordning har regelverket uppdaterats och sedermera ersatts, och i och med detta successivt blivit mer omfattande. Den nu gällande förordningen om

368 Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 7 §.

369 SOU 2021:25.

370 Här ska tilläggas att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillhandahåller metodbeskrivningar, exempel och utbildningsmaterial om kontinuitetshantering.

371 SOU 2021:25, avsnitt 16.

372 Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

statliga myndigheters beredskap reglerar bland annat informationssäkerhetsarbetet för myndigheter under regeringen.³⁷³ Här framgår att varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt. I ansvaret ingår att myndigheten särskilt ska beakta behovet av säkra ledningssystem. Förordningen bemyndigar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att meddela föreskrifter om informationssäkerhet.



MSB har utfärdat detaljerade föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter. ... utformas utifrån de risker och behov myndigheten identifierar.

MSB har utfärdat detaljerade föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter.³⁷⁴ I den från 2020 gällande föreskriften informationssäkerhet för statliga myndigheter föreskrivs att myndigheten ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat

informationssäkerhetsarbete med stöd av standarderna "Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Ledningssystem för informationssäkerhet – Krav" (SS-EN ISO/IEC 27001:2017) och "Informationsteknik – Säkerhetstekniker – Riktlinjer för informationssäkerhetsåtgärder eller motsvarande" (SS-EN ISO/IEC 27002:2017). Vidare föreskrivs att informationssäkerhetsarbetet ska utformas utifrån de risker och behov myndigheten identifierar. Det ska omfatta all behandling av information som myndigheten ansvarar för och integreras med myndighetens befintliga sätt att leda och styra sin organisation.³⁷⁵

När myndigheten utformar informationssäkerhetsarbetet ska den

1. säkerställa att det finns en informationssäkerhetspolicy där ledningens målsättning med och inriktning för informationssäkerhetsarbetet framgår,
2. tydliggöra myndighetsledningens och den övriga organisationens ansvar, inklusive den eller de som utses att leda och samordna informationssäkerhetsarbetet, och ge dessa befattningar de befogenheter som behövs,

³⁷³ SFS 2022:524.

³⁷⁴ Se Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps författningssamling (MSBFS) 2020:6. Vi noterar att dessa föreskrifter hänvisar till 19 § i den nu upphävda förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Lydelsen motsvarar nästan ordagrant nuvarande lydelse av 13 § i förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

³⁷⁵ MSBFS 2020:6, 4–5 §§.

3. säkerställa att informationssäkerhetsarbetet tilldelas nödvändiga resurser,
4. upprätta de interna regler, arbetssätt och stöd som behövs, och
5. säkerställa att innehållet i myndighetens interna regler, arbetssätt och stöd utvärderas samt vid behov anpassas.

Utformningen av informationssäkerhetsarbetet ska dokumenteras.³⁷⁶

Det systematiska informationssäkerhetsarbetet beskrivs i MSB:s metodstöd som bestående av flera underliggande delar: *Identifiera och analysera* består av verksamhetsanalys, omvärldsanalys, riskbild och gapanalys. Analyserna ska säkerställa att informationssäkerheten i verksamheten utformas med utgångspunkt i ett tydligt definierat nuläge. *Utforma* är uppdelat i nio delar som behövs för verksamhetens systematiska informationssäkerhetsarbete: organisation, ledning och styrning, informationssäkerhetsmål, styrdokument, riskhantering, klassningsmodell, välj säkerhetsåtgärder och skapa skyddsnivåer, handlingsplan, kontinuitetshantering för informationstillgångar samt incidenthantering. När styrningen är utformad ska organisationen *använda* den genom följande delar: riskanalys, klassning av information, genomföra och efterleva samt utbilda och kommunicera. Det sista steget, *Följa upp och förbättra*, består av delarna utvärdera och följa upp samt ledningens genomgång.³⁷⁷

Förutom särskilda regleringar och föreskrifter vad gäller informationssäkerhet kan vi konstatera att det i lärosätenas gemensamma regleringsbrev för 2022, 2023 och 2024 finns återrapporteringskrav rörande arbetet med informationssäkerhet.³⁷⁸ Med anledning av en granskning av informationssäkerheten vid universitet och högskolor (hanteringen av skyddsvärda forskningsdata) som Riksrevisionen nyligen avslutat skärper regeringen lärosätenas återrapporteringskrav vad gäller informationssäkerhetsarbetet i 2024 års regleringsbrev.³⁷⁹ Riksrevisionens övergripande slutsats är att lärosätena inte bedriver ett effektivt informationssäkerhetsarbete för att skydda forskningsdata. Riksrevisionen pekar på att trots att föreskriftskrav funnits sedan 2008 och bristerna varit kända sedan länge, saknas fortfarande väsentliga delar av ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete vid svenska universitet och högskolor. Bland

³⁷⁶ *Ibid.*, 5 §.

³⁷⁷ MSB 2024.

³⁷⁸ Regeringsbeslut 2021-12-16; 2022-12-22; 2023-12-20a.

³⁷⁹ Regeringsbeslut 2023-12-20a.

de förslag som Riksrevisionen lägger ingår bland annat ytterligare utbildningsinsatser till samtliga medarbetare vid lärosätena, att lärosätena i samverkan inrättar en gemensam stödfunktion för informationssäkerhet och att MSB ska ge kompetenshöjande utbildningar till lärosätesledningarna.³⁸⁰

Det ska även i denna del noteras att den utredning som föreslog inrättandet av en uppdaterad beredskapsförordning för de statliga myndigheterna bedömde sammantaget att dess förslag handlade om förtydliganden och delvis ett ändrat fokus i arbetet ”men inte av den omfattning att det medför några ökade kostnader generellt för statliga myndigheter”.³⁸¹

Systematiskt dataskyddsarbete

År 2018 infördes dataskyddsförordningen (General Data Protection Regulation, GDPR).³⁸² Utöver GDPR har Sverige den kompletterande dataskyddslagen (2018:218) som medger vissa undantag och anpassningar till svensk rätt, exempelvis att myndigheter kan tvingas betala sanktionsavgifter om de bryter mot förordningen. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) är Sveriges tillsynsmyndighet för behandling av personuppgifter, och myndigheten har alltså i uppdrag att granska att reglerna inom dataskyddsområdet följs.

Alla verksamheter som hanterar personuppgifter måste följa GDPR. All behandling av personuppgifter måste således ha stöd i någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6 i dataskyddsförordningen. För de statliga lärosätena, som är myndigheter, är det nästan utan undantag den rättsliga grunden ”allmänt intresse” som är aktuell vid personuppgiftsbehandling i samband med forskning. Eftersom lärosäten och universitet har ett författningsreglerat uppdrag att bedriva forskning är personuppgiftsbehandlingen nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, vilket alltså utgör den rättsliga grund som behandlingen stödjer sig på.

I förordningen beskrivs ett antal roller med olika ansvar, till exempel personuppgiftsansvarig och dataskyddsombud. Personuppgiftsansvarig är den organisation som ansvarar för personuppgifterna och bestämmer för vilka ändamål behandlingen görs och hur det ska gå till. Personuppgiftsansvarig organisation ska implementera lämpliga åtgärder, såväl tekniska som organisatoriska, för att

³⁸⁰ RiR 2023.

³⁸¹ SOU 2021:25, s. 499.

³⁸² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679.

säkerställa och visa att personuppgiftsbehandling utförs enligt GDPR. Enligt IMY kan personuppgiftsansvarig visa att organisationen uppfyller förordningens bestämmelser exempelvis genom en policy för dataskydd som beskriver hur dataskyddsarbetet genomförs i organisationen.³⁸³ Dataskyddsombud är en roll som enligt GDPR ska utses av den personuppgiftsansvariga organisationen för att bland annat övervaka att förordningen efterlevs. Dataskyddsombuden har således en central roll för att säkerställa att bestämmelserna följs i praktiken i den egna organisationen. Det kan till exempel innebära att samla in information om hur personuppgifter behandlas, analysera och kontrollera om personalen följer bestämmelserna om personuppgiftsbehandling och utfärda rekommendationer till personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträde. Med andra ord har ansvaret för de myndigheter, företag och andra organisationer som hanterar personuppgifter skärpts. Verksamheter som hanterar personuppgifter måste sätta sig in i bestämmelserna, följa dem och kunna visa vilka bedömningar som gjorts och vad organisationen har gjort för att säkerställa behandlingen av personuppgifter och stärka skyddet av personuppgifter i den egna verksamheten. Alla myndigheter är skyldiga att utse ett dataskyddsombud, och så har också skett på lärosätena.³⁸⁴

Den utredning som låg till grund för den nya dataskyddslagen (dvs. kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning) konstaterade att EU-förordningens direkt tillämpliga bestämmelser kommer att leda till konsekvenser, både för det allmänna och för enskilda i Sverige:

Förordningens bestämmelser kan bland annat förväntas öka kostnaderna för myndigheter och enskilda som är personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden, i form av ökad administration och ökade kostnader initialt för anpassning av befintliga IT-system. Det kommer särskilt initialt att krävas ökade resurser till utbildningsinsatser och eventuellt nyrekryteringar till tjänster som dataskyddsombud både för det allmänna och i den privata sektorn. Konsekvenserna av dataskyddsförordningens direkt tillämpliga bestämmelser ankommer dock inte på oss att bedöma.³⁸⁵

383 IMY 2024.

384 Av 24 undersökta lärosäten i Riksrevisionens rapport om informationssäkerhet vid universitet och högskolor hade alla lärosäten utsett särskilda dataskyddsombud (RiR 2023).

385 SOU 2017:39, s. 346.

Utredningen såg dock inte att det förslag man lagt till ny dataskyddslag skulle medföra några större kostnadsökningar: "Förslagen kommer att innebära att Riksarkivet, Datainspektionen och de allmänna förvaltningsdomstolarna får något fler arbetsuppgifter, men kostnadsökningarna kommer inte att bli större än att de ryms inom de befintliga anslagen."³⁸⁶ De statliga myndigheterna i allmänhet omnämns inte, och utredningen menade därmed att några kostnadsökningar som motiverade höjda anslag för övriga myndigheter inte var nödvändiga.

Systematiska säkerhetsskyddsanalyser

För att stärka säkerhetsskyddet föreslog regeringen år 2018 att ersätta den gamla säkerhetsskyddslagen med en ny. Den nya lagen, Säkerhetsskyddslag (2018:585), innehåller krav på åtgärder som syftar till att skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Även skyddet av annan säkerhetskänslig verksamhet, till exempel samhällsviktiga informationssystem, förstärktes. Säkerhetsskyddsförordning (2021:955) innehåller kompletterande bestämmelser till säkerhetsskyddslagen. I förordningen behandlas bland annat säkerhetsskyddsanalysen, informationssäkerhet, personalsäkerhet och skyldigheter när en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet. Till detta kommer Säkerhetspolisens detaljerade föreskrifter om säkerhetsskydd.³⁸⁷

Det ska här noteras att den nya säkerhetsskyddslagen började gälla 2019 och skärptes på ett flertal punkter 2021. Jämfört med lagstiftningen som gällde före 2019 innebär den idag gällande säkerhetsskyddslagstiftningen skärpningar på flera sätt: Sanktioner och viten har tillkommit, nya krav gällande säkerhetsskyddschefens roll har införts, en ny tillsynsordning infördes, nya krav gällande säkerhetsskyddsavtal har tillkommit, samt krav att samråda med tillsynsmyndighet inför utkontraktering eller överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet.

I den nya lagen blev det tydliggjort att den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd och dokumentera det i en säkerhetsskyddsanalys. Analysen ska ge svar på vad som ska skyddas, mot vad och på vilket sätt. När säkerhetsskyddsanalysen är fastställd ska verksamhetsutövaren i en säkerhetsskyddsplan redogöra för hur behovet av de sä-

³⁸⁶ *Ibid.*, s. 348.

³⁸⁷ *Polismyndighetens författningssamling (PMFS) 2022:1.*

kerhetsskyddsåtgärder som identifierats i analysen omhändertas. Det ska vidare framgå när åtgärderna ska vidtas och vilken funktion som ansvarar för dem.³⁸⁸ Det kan vara värt att notera att denna analys, som kräver ett ganska omfattande arbete, ska uppdateras vid behov och åtminstone vartannat år.

Här ska tilläggas att för vissa verksamheter är det inte tydligt om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller inte, och i de fallen ska metoden för säkerhetsskyddsanalys användas i syfte att bedöma om så är fallet. Men även om verksamheten kommer fram till att ingen säkerhetskänslig verksamhet bedrivs så bör slutsatserna dokumenteras trots att kravet på att göra en säkerhetsskyddsanalys inte föreligger. Sammantaget har den skärpta lagstiftningen inom säkerhetsskyddet medfört nya administrativa funktioner och ytterligare krav på planer. Vad gäller kostnaderna för ytterligare administrativa uppgifter ser regeringen att tillsynsmyndigheter får ett större uppdrag och ska tillskjutas mer medel, däremot nämns inget om belastningen på resterande myndigheter.³⁸⁹

Tillgänglighet till digital offentlig service

Från 2019 gäller en ny lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen). Med digital offentlig service avses tjänster eller information som en offentlig aktör tillhandahåller via en teknisk lösning. Lagen implementerade Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet.³⁹⁰ Att de är tillgängliga innebär att de ska vara möjliga att uppfatta, vara hanterbara, begripliga och robusta så att ingen ska hindras från att använda digital service på grund av funktionsnedsättning. Lagen innebär således att exempelvis filmer som publiceras på ett lärosätes webbplats behöver vara undertextade på det språk som talas i filmen och, vid behov, syntolkade, meningsbärande bilder märkas med alt- och titeltexter med mera.

Lagen är tillämplig på offentliga aktörer, vilket innebär att dessa aktörer ansvarar för att deras digitala service lever upp till lagens krav. DOS-lagen omfattar även enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina och

388 SÄPO 2023.

389 Prop. 2017/18:89, kap. 15.

390 Lagen började gälla för alla offentliga aktörers webbplatser den 23 oktober 2020, och med start den 23 juni 2021 omfattar den även offentliga aktörers appar.

som till största delen har statsbidrag som finansiering av högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå eller för utbildning på forskarnivå. I förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service finns bestämmelser som kompletterar lagen. Bland annat anges att det är Myndigheten för digital förvaltnings (Digg) som är ansvarig för att följa upp lagen och se till att den efterlevs, och förordningen ger också Digg rätt att meddela föreskrifter vad gäller exempelvis innehållet i tillgänglighetsredogörelsen.³⁹¹

För att leva upp till lagen krävs tre saker:

1. Webbplatsen ska leva upp till kraven i version AA av Web Content Accessibility Guidelines (WCAG), en internationell standard för tillgänglig webb.
2. Det ska vara möjligt för en användare att
 - anmäla brister i tillgängligheten
 - begära att dessa brister åtgärdas
 - begära att få ut otillgänglig information i ett format som vederbörande kan tillgodogöra sig.
3. Organisationen som omfattas av lagen ska regelbundet publicera en tillgänglighetsredogörelse. I den ska följande redovisas:
 - icke-tillgängligt innehåll, anledning till det och alternativa sätt för användaren att få tillgång till det
 - kontaktinformation
 - länk till anmälan om brister.³⁹²

Genom stickprovskontroll kan vi konstatera att vi hittar tillgänglighetsredogörelser på alla de universitets och högskolors webbplatser som vi undersökt. Samtliga påpekar att det finns ytterligare förbättringar av tillgängligheten att göra, vilket inte förvånar – lärosätenas webbplatser är i utgångsläget mycket innehållsrika vad gäller dokument, bilder och videor med mera.

I förarbetet till DOS-lagen konstateras att genomförandet av DOS-lagen medför kostnader för offentliga aktörer, och denna kostnad beräknas för hela staten uppgå till ca 254–311 miljoner kronor de tre inledande åren med lagen (2018–2020). Men så konstaterar man på nu känt vis:

391 Myndigheten för digital förvaltnings författningssamling (MDFFS) 2019:2.

392 Se ID 2020.

Utgångspunkten för finansieringen av en åtgärd för tillgänglighet bör utifrån ansvars- och finansieringsprincipen vara att kostnaderna ska täckas inom den ordinarie verksamheten. Mot bakgrund av redan gällande lagstadgade krav på tillgänglighet som åligger de flesta offentliga aktörer [...], ansvars- och finansieringsprincipen samt den naturliga verksamhetsutveckling som tillgänglighetsanpassning innebär så ska de kostnader som kan uppstå till följd av förslaget finansieras inom den ordinarie verksamheten.³⁹³

Arkivbildning och arkivvård

Arkivlagen (1990:782) reglerar hur svenska myndigheter – däribland statliga universitet och högskolor – ska sköta sina arkiv. Enligt lagens tredje paragraf är arkiven en del av det nationella kulturarvet och ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

I arkivvården (6 §) ingår att myndigheten ska

- organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas;
- upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning;
- skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst;
- avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar; och
- verkställa föreskriven gallring i arkivet.

Utöver lagen finns kompletterande bestämmelser i Arkivförordning (1991:446), bland annat anges att Riksarkivet (RA) är statlig arkivmyndighet och har rätt att meddela föreskrifter. Enligt sin instruktion ska Riksarkivet särskilt verka

393 Ds 2017:60, s. 137.

för att tillsynsobjekten – i det här fallet de statliga lärosätena – fullgör sina skyldigheter i enlighet med arkivlagen och arkivförordningen.³⁹⁴ Det är särskilt två föreskrifter som är av betydelse i detta sammanhang: (i) Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, som innehåller regler om allt från avgränsning och organisation av arkiv till arkivredovisning och gallring samt framställning, förvaring, skydd och överlämnande av handlingar; och (ii) Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet där det föreskrivs vad som ska gälla för statliga myndigheters forskningshandlingar, inklusive forskningsdata.³⁹⁵ Som statlig arkivmyndighet genomför Riksarkivet regelrätta inspektioner av de olika politikområdena enligt en inspektionsplan. År 2022 var det Utbildningsdepartementets myndigheters tur, och enligt inspektionsplanen inspekteras ett område generellt under en tvåårsperiod.³⁹⁶

Arkivlagstiftningens krav har föranlett många lärosäten att upprätta en så kallad dokumenthanteringsplan. Det finns emellertid inget i lag eller förordning som säger att en myndighet måste upprätta en dokumenthanteringsplan. Dokumenthanteringsplanen är dock ett verktyg för lärosätet att leva upp till arkiv- och offentlighetslagstiftningens krav avseende hanteringen av allmänna handlingar och arkiv.

Officiell statistik

Den officiella statistiken regleras genom lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken av vilka bland annat framgår att: officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning; den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig; och individbaserad officiell statistik ska vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Det svenska systemet för officiell statistik är decentraliserat sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994.³⁹⁷ Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för sektorsövergripande statistik och 29 sektorsansvariga myndigheter för den officiella statistiken inom sina områden.³⁹⁸ Till detta kommer att SCB har

394 SFS 2009:1593.

395 Riksarkivets författningssamling (RA-FS) 1991:1, ändr. t.o.m. RA-FS 2022:4; RA-FS 1999:1, ändr. t.o.m. RA-FS 2002:1.

396 RA 2023.

397 Prop. 1993/94:100, bil. 8; bet. 1993/94:FiU15; rskr. 1993/94:269.

398 SCB meddelar föreskrifter om den officiella statistiken, och en lista av dessa återfinns på myndighetens webbplats (SCB 2024a).

ett råd för den officiella statistiken som består av representanter från de statistikansvariga myndigheterna och som har till uppgift att ge råd och stöd till SCB i samordningsrollen för den officiella statistiken. Enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken är UKÄ ansvarig för insamling av statistik gällande högskoleväsendet, och SCB för forskning. Det statistiska underlag som UKÄ redovisar omfattar följande rubriker:

- Doktorander och examina i högskoleutbildning på forskarnivå.
- Ekonomisk statistik för universitet och högskolor.
- Forskning vid universitet och högskolor.
- Genomströmning och resultat i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Examen, Studenter, Universitet och högskola, Utbildning.
- Högskolenyborjare och doktorandnyborjare efter föräldrarnas utbildningsnivå.
- Internationell studentmobilitet i högskolan.
- Personal vid universitet och högskolor.
- Studenter och examina i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Svensk och utländsk bakgrund för studenter och doktorander på universitet och högskolor.
- Sökande och antagna till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Årsrapport för universitet och högskolor.³⁹⁹

SCB:s insamling av officiell statistik om forskningen innehåller följande rubriker:

- Forskning och utveckling i Sverige.
- Innovation i företagssektorn.
- Innovation i offentlig sektor.
- Statliga anslag till forskning och utveckling.⁴⁰⁰

Enligt förordningen ska uppgifter för den officiella statistiken samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt, står i proportion till användarnas behov, och är en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna. Det anges också att de statistikansvariga myndigheterna vid framställning av officiell statistik i så stor utsträckning som möjligt ska använda uppgifter ur

³⁹⁹ SCB 2024b.

⁴⁰⁰ Ibid.

befintliga register (4 §). Huruvida så är fallet ligger utanför denna kartläggning att utvärdera. Vi konstaterar dock att detta är i delar ytterligare en administrativ uppgift som åligger lärosätena. UKÄ har publicerat en begreppsmanual innehållande 201 grundläggande begrepp vid redovisning av officiell statistik inom högskolesektorn, vilket vittnar om att ett betydande underlag krävs för att fullgöra uppgiften.⁴⁰¹

Andra regelverk och system

Genomgången av generell lagstiftning som träffar lärosätena i egenskap av förvaltningsmyndighet eller av annan anledning visar på omfattande regelverk som lärosätena har att efterfölja och administrera. Regelverken är dessutom ofta detaljerade vad gäller hur de olika författningarna och föreskrifterna

ska efterföljas i lokala processer. Ändå gör denna rapport inte anspråk på att vara heltäckande, det finns mer. Vi har exempelvis inte gått igenom hela det ekonomiadministrativa regelverk som lärosätena har att förhålla sig till.⁴⁰² Inte heller arbetsrätten med dess spänning mellan, å ena sidan, de meritokratiska principer som förskrivs av högskoleförfattningarna (och Regeringsformen) och, å andra sidan, lagstiftningen om det allmänna anställningsskyddet har blivit fö-

”...en omfattande byråkratisering av lärosätena har ägt rum sedan den så kallade frihetsreformen 1993, och denna utveckling härrör sig ur en eskalerande ambitionshöjning inom den generella lagstiftning som träffar lärosätena och införandet av olika politiska målsättningar i högskoleförfattningarna....

remål för vår analys.⁴⁰³ Båda dessa områden har ju en framträdande roll i lärosätenas centrala förvaltningar (ekonomiavdelning och HR-avdelning/motsv.). Även viktiga områden som offentlig upphandling och lokalförsörjning har inte

401 UKÄ 2016. *Se även förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

402 *Se förordning (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem, förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förordning (2000:606) om myndigheters bokföring och förordning (2011:231) om underlag för årsredovisning för staten.*

403 *Se lag (1982:80) om anställningsskydd. Som exempelvis innehåller regler om automatisk omvandling av tidsbegränsad anställning till tillsvidareanställning efter en viss tid, omplacering och företrädesrätt till återanställning.*

adresserats här.⁴⁰⁴ Till detta kommer även att de granskningar som Riksrevisionen genomför av den högre utbildningen innebär administrativt merarbete. När detta skrivs genomför Riksrevisionen datainhämtning från lärosätena för tre olika granskningar.⁴⁰⁵

Trots att rapporten således inte ger en fullständig bild av situationen torde slutsatsen av kartläggningen vara tydlig: en omfattande byråkratisering av lärosätena har ägt rum sedan den så kallade frihetsreformen 1993, och denna utveckling härrör från en eskalerande ambitionshöjning inom den generella lagstiftning som träffar lärosätena och införandet av olika politiska målsättningar i högskoleförfattningarna.

404 För offentlig upphandling, se lagen (2016:1145) om offentlig upphandling; för lokalfrågor, se förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. och förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

405 Beslut om att inleda granskning av systemet för urval till högskoleutbildningar, Granskning av utbildningssystemet för tredjelandsstudenter i högskolan och Avhopp från högskolan (se www.riksrevisionen.se/rapporter/amnesomraden/utbildning-och-universitetsforskning.html, åtkomst 2024-02-28).



6



6. Slutsatser

Vår kartläggning ger ett unikt kunskapsunderlag angående de svenska lärosätenas faktiska ställning i förhållande till politik och förvaltning. Även om vi inte kan göra anspråk på att vår kartläggning av ökad kontroll och ökad byråkratisering är heltäckande, så menar vi att vi i denna rapport mer än någon annan tidigare ger en konkret bild av hur denna utveckling ser ut och även vilken politisk dynamik som har möjliggjort denna utveckling. Våra slutsatser kan alltså delas upp i två delar: å ena sidan ser vi en successiv avreglering av den akademiska verksamhetens organisation, genom olika decentraliserande reformer som suddar ut lärosätenas särart i myndighetsfloran; å andra sidan ser vi en ökad politisk styrning med målsättningar, pålagor och uppföljningar som kräver omfattande administrativt arbete. Det rör sig om två olika styrningsambitioner som dock, menar vi, går hand i hand och förstärker varandra.

Inledningsvis visar vi att flera, i förhållande till lärosätena, decentraliserande reformer har genomförts vad gäller den akademiska organisationen, till exempel avregleringen av fakulteter och fakultetsnämnder. Dessa avregleringar har i den politiska retoriken presenterats som frihets- eller autonomireformer. Den frihet som reformerna har inneburit är dock endast en frihet från viss form av lagstiftning, inte frihet från politisk styrning. En paradoxal konsekvens av denna begränsade syn på frihet är således att lärosätenas särart i myndighetsfloran har tunnats ut i och med att särdragen för den



En paradoxal konsekvens av denna begränsade syn på frihet är således att lärosätenas särart i myndighetsfloran har tunnats ut i och med att särdragen för den akademiska verksamheten avlägsnats.

akademiska verksamheten avlägsnats. De statliga lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter; vi ser detta som en myndighetifieringsprocess.⁴⁰⁶

Detta avspeglas både i olika regeringars benägenhet att i högskolelagens första kapitel tillföra alla tänkbara politiska målsättningar och i att de statliga lärosätena utan urskiljning träffas av de förvaltningspolitiska idéer som är i svang under undersökningsperioden.

Kartläggningen av högskolornas regleringsbrev från mål- och resultatstyrningens införande till idag visar emellertid att det inte är återrapporteringskraven i dessa som bidrar till de administrativa bördor som är föremål för dagens diskussion. Tvärtom visar vår undersökning av återrapporteringskrav i både lärosätenas gemensamma och individuella regleringsbrev att dessa krav hade sin absoluta topp under 00-talet, men att 2009 års reform drastiskt minskade antalet

av dessa. En intressant observation är dock att även uppdragen i regleringsbreven har en relativt ihållande topp under 00-talet för att sedan under en period helt försvinna ur det gemensamma regleringsbrevet i samband med reformen 2009. Vi kan emellertid visa att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrapporteringskraven gjorde – vilket innebär att belastningen med uppdrag totalt sett inte minskade på samma sätt som för

återrapporteringskraven efter reformen 2009. Här ska också påpekas att antalet återrapporteringskrav och uppdrag i SLU:s regleringsbrev genomgående ligger påfallande högt i jämförelse med övriga statliga lärosäten, inte minst vad gäller uppdragsdelen. Vi konstaterar att det faktum att SLU som enda statligt lärosäte inte ligger under Utbildningsdepartementet resulterar i betydligt fler krav från den politiska ledningen.⁴⁰⁷



...uppdragen i regleringsbreven har en relativt ihållande topp under 00-talet för att sedan under en period helt försvinna ur det gemensamma regleringsbrevet i samband med reformen 2009. Vi kan emellertid visa att uppdragen i de individuella regleringsbreven ökar från 2009 – på ett sätt som inte återrapporteringskraven gjorde

406 Jfr Ahlbäck Öberg 2023 som visar hur de statliga lärosätena utan principdiskussion tillåts glida in i ett lydnadsförhållande under statsmakterna.

407 SLU ligger, i olika perioder, under Jordbruksdepartementet, Landsbyggsdepartementet, Näringsdepartementet respektive Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Vår undersökning visar att UKÄ:s regleringsbrev har stor betydelse vad gäller genererandet av administrativt arbete lokalt på lärosätena. UKÄ är den sektorsmyndighet vars verksamhet belastar lärosätena tyngst med krav på informationsinhämtning, med mera. På senare år handlar det om den stora volym uppdrag som återfinns i UKÄ:s regleringsbrev och för vars fullgörande UKÄ är beroende av att hämta information direkt från lärosätena. Vi konstaterar också att till detta kommer att uppdragen som tillställts UKÄ de senaste åren också kräver mer av lärosätena än vad som var fallet med de uppdrag som HSV fick att hantera under 00-talet. Regeringsuppdragens antal till UKÄ är så omfattande att vi menar att regeringen snarare borde ha överlåtit en del av dessa uppdrag till en statlig utredning. Dessa uppdrag tillkommer alltså utöver det reguljära tillsyns- och granskningsarbete som åligger UKÄ enligt dess instruktion.⁴⁰⁸

Det är alltså inte regleringsbreven som riktar sig mot lärosätena gemensamt eller individuellt som utgör problemet vad gäller genererandet av administration. Vår undersökning visar att det är lagstiftningen kopplad till olika politiska målsättningar som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda. Den målträngsel som vi har presenterat vittnar om en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera, eftersom alla de presenterade politiska målsättningarna ska prioriteras samtidigt.⁴⁰⁹ Vidare har avregleringen av den akademiska verksamhetens organisation gjort de statliga lärosätena vidöppna för allehanda politisk styrning. Även om en del av denna reglering i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år. Under rubriker som systematiskt arbetsmiljöarbete, likavillkorsarbete – aktiva åtgärder, systematiskt miljöledningsarbete, systematiskt dataskyddsarbete, systematiskt informationssäkerhetsarbete, säkerhetsskyddsanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser döljer sig vittgående krav på inrättandet av omfattande processer, avfattande av policys och handlingsplaner, och återkommande uppföljning av såväl processer som dokumentation. Inte sällan innebär detta också att särskilda administrativa funktioner måste inrättas lokalt på lärosätet för att möta dessa externa krav. På liknande sätt läggs politiska målsättningar om samverkan, nyttiggörande, internationalisering, hållbar utveckling, breddad rekrytering och så vidare i lager på lager i högskoleförfattningarna, ofta med efterföljande krav på handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering.

408 Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

409 Jfr Tarschys 2006.

Ytterligare lagstiftning som bidrar till byråkratiseringen av lärosätenas verksamhet är det som följer av lagstiftningen om internrevision, intern styrning och kontroll, arkivbildning och arkivvård, officiell statistik. En del av denna lagstiftning – vars träffyta är majoriteten av statliga myndigheter – är dessutom illa anpassad för den verksamhet som universitet och högskolor har som uppdrag att bedriva.

Ytterst sällan åtföljs de stegrade ambitionerna av tillförda resurser. De nya eller ”förtydligade” uppgifterna ska istället i nästan samtliga fall utföras inom befintliga ekonomiska ramar. Visserligen skulle detta kunna tänkas vägas upp av mer generella satsningar på högre utbildning och forskning; framförallt vittnar det dock om ett systematiskt underskattande – från statsmakternas sida – av tyngden hos de administrativa bördor som åläggs lärosätena.⁴¹⁰ Vi menar att det är anmärkningsvärt att fler och fler byråkratidrivande regelverk införs utan att man vid något tillfälle diskuterar hur detta – enskilt och sammantaget – kommer att påverka lärosätenas möjligheter att bedriva kärnverksamheten.

Forskning om offentlig verksamhet har redan tidigare visat att decentraliserande reformer som varit trend under NPM ofta åtföljs av behov av central styrning och kontroll. Delegerade mandat som möjliggör en hög grad av (operativ) självständighet kombineras inte sällan med restriktioner i form av detaljerade och ofta omfattande krav på olika sorters resultatinformation.⁴¹¹ Till detta kommer andra myndigheter som har ansvar för att lagstiftningen efterlevs i sin uttolkning av regelverkets innehåll ofta bidrar till att ambitionsnivån skärps ytterligare. Det kan till exempel handla om hur ofta som olika delar av arbetsmiljöarbetet (t.ex. medarbetarundersökningar eller -samtal) ska genomföras, eller med vilken regelbundenhet de aktiva åtgärderna för samtliga diskrimineringsgrunder ska vidtas. Dessa tillsynsmyndigheter sätter, av uppenbara skäl, också sina egna frågor i främsta rummet och uppfattar inte den administrativa trängsel – och därmed kostnad – som uppstår lokalt. Ribban läggs högt och ambitionen är att arbetet inom det egna policyområdet ska nå upp till högsta nivå – tillräckligt bra räcker inte.

Vidare har tidigare forskning varnat för att inrikta tillsyns- eller granskningsarbetet på om rätt dokumentation (t.ex. handlingsplaner eller policyer) föreligger på det aktuella området, snarare än att vidta en regelrätt kvalitativ

410 *Vi är medvetna om att resurserna till högskolan totalt sett ökat under undersökningsperioden, och att man utifrån detta skulle kunna hävda att den befintliga ekonomiska ramen är tillräcklig. Men vi menar ändå att ausaknaden av ordentlig analys av vad pålagorna faktiskt innebär i termer av administrativt merarbete är besvärande.*

411 *Hood & Peters 2004; Torsteinsen 2012; Hall 2012.*

utvärdering av det specifika arbetets konkreta innehåll.⁴¹² Tillitsdelegationen har i sitt delbetänkande *En lärande tillsyn* observerat att många myndigheter gärna följer lagens bokstav snarare än dess mening och konstaterar att byråkratisering och juridifiering av vården, skolan och omsorgen medför en utbredd rädsla hos medarbetare att göra formella fel.⁴¹³ Detta är en analys som inom högskoleområdet väl stämmer överens med exempelvis de problem som uppdagats efter införandet och skärpningen av etikprövningslagstiftningen med tillhörande tillsyn, vilken nu – efter massiva protester från forskarsamhället – är föremål för översyn.⁴¹⁴

I flera av de författningar som vi redovisat föreskrivs att det systematiska arbetet ska ingå i ett ledningssystem. Ett ledningssystem beskriver hur en organisation styr sin verksamhet, och det är tänkt att fungera som ett verktyg för högsta ledningen att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda rutiner och som ett stöd för medarbetarna i deras dagliga arbete.⁴¹⁵ Förutom ledningssystem för att säkerställa verksamhetsstyrningen föreskrivs i vår genomgång bland annat ledningssystem för arbetsmiljö-, miljölednings- och informationssäkerhetsarbetet. Innebörden av detta är att lagstiftaren inte bara föreskriver att lärosätena ska ägna sig åt detta, utan också exakt *hur* det ska gå till. Förutom att det ökar detaljeringsgraden i den politiska styrningen så ser vi inte hur alla uppgifter på ett rimligt sätt kan integreras i det ledningssystem som en lärosätesledning har att hantera. Ju fler centrala politiska målsättningar som återkommande ska bevakas, desto mindre tid att ägna sig åt den primära uppgiften – förutsättningarna för forskning och undervisning.

Många av våra slutsatser rör de statliga lärosätena. Men som genomgången av statens ökade kontroll av högskoleväsendet visat drabbas även enskilda



... ser vi inte hur alla uppgifter på ett rimligt sätt kan integreras i det ledningssystem som en lärosätesledning har att hantera. Ju fler centrala politiska målsättningar som återkommande ska bevakas, desto mindre tid att ägna sig åt den primära uppgiften – förutsättningarna för forskning och undervisning.

412 Se t.ex. Pollitt m.fl. 1999; Forssell & Ivarsson Westerberg 2014; Alvesson & Svenningsson 2020.

413 SOU 2018:48.

414 U 2023:C.

415 SIS 2024.

utbildningsanordnare. Många av de politiska målsättningar som behandlats ovan drabbar även enskilda utbildningsanordnare, eftersom även de ska följa det som föreskrivs för utbildning i högskolelagens första kapitel. Mer uppseendeväckande är dock regeringens styrning av stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping: de kortsiktiga avtal som regeringen ingår med stiftelsehögskolorna följer nära de generella trenderna i regleringsbrev. Skillnaden i associationsform mellan statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare är således i sig inte någon garanti för en skillnad i frihetsgrad, utan frågan är i slutändan avhängig statsmakternas förmåga att lägga band på viljan att styra.

Även om vår kartläggning av hur generell lagstiftning träffar lärosätena är ovanlig i sin konkretion, så gör vi inte anspråk på att vara uttömmande. Hade vi inkluderat ekonomiadministrativa eller arbetsrättsliga regler

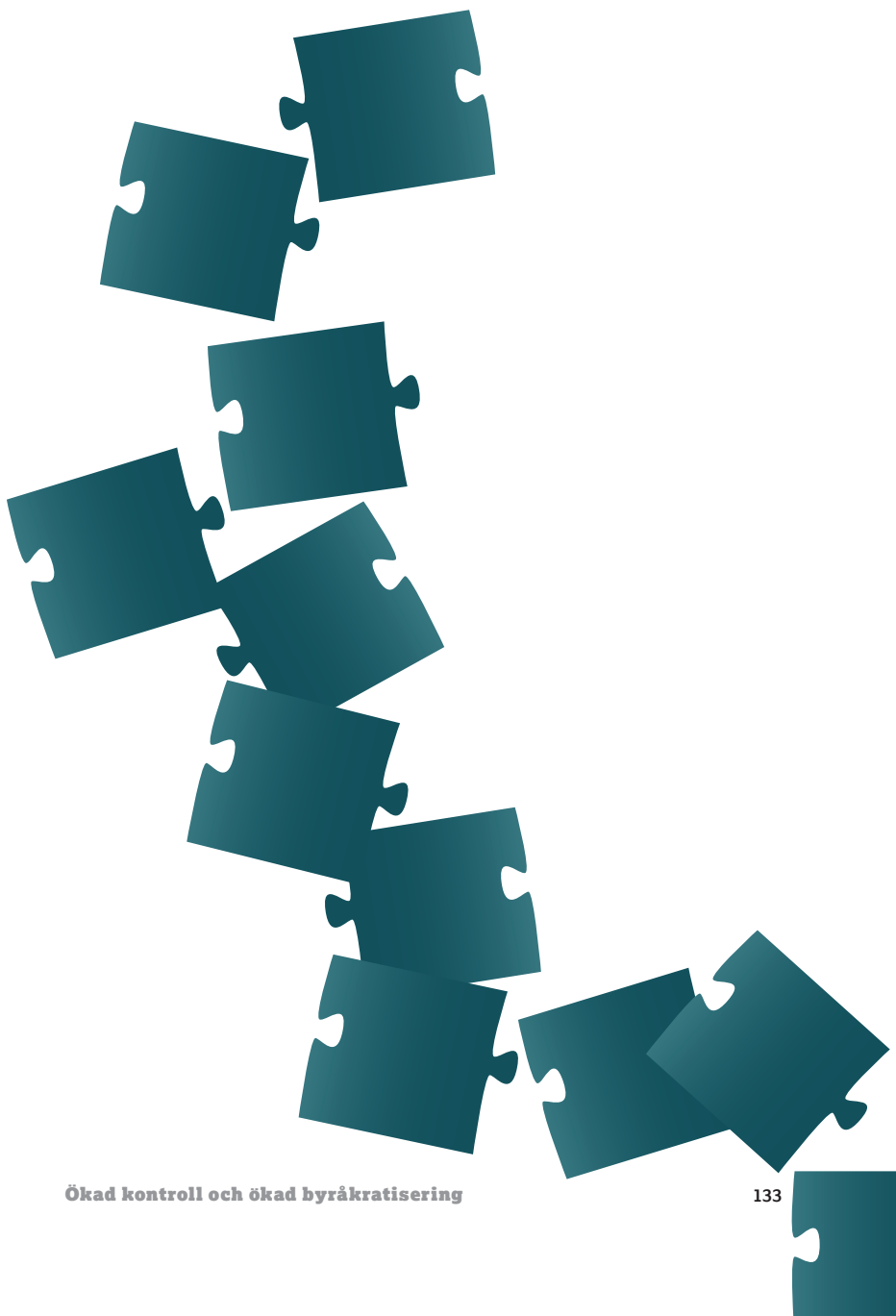
hade dock bilden inte blivit mindre uppseendeväckande, utan snarare tvärtom. Poängen med rapporten har varit att göra den administrativa bördan och byråkratiseringen synlig. Inledningsvis konstaterade vi att tidigare forskning visat att administratörerna vid svenska lärosäten i huvudsak håller jämna steg med tillväxten av lärare och forskare över tid (2001–2018). Agevall och Olofs-

son ser en betydande och kvalitativt avgörande förändring inom kategorin administrativ personal vid universitet och högskolor. Författarna visar att nya administrativa avdelningar och enheter med inriktning mot styrning, kontroll och utvärdering har byggts ut inom alla lärosäten. Vi kompletterar den bilden genom att visa vad det är för typ av uppgifter som dessa nya administratörer har att arbeta med och att det handlar om att i ökad utsträckning svara upp mot de externt satta krav som följer av det vi har redovisat. Lärosätenas administration har tvingats vända sin uppmärksamhet och sitt arbete mot externa aktörer, och därmed har själva arbetet som stödfunktion i förhållande till kärnverksamheten urholkats. Detta är inte en hållbar utveckling. Samtidigt är lärosätena själva inte oskyldiga till byråkratiseringsten-



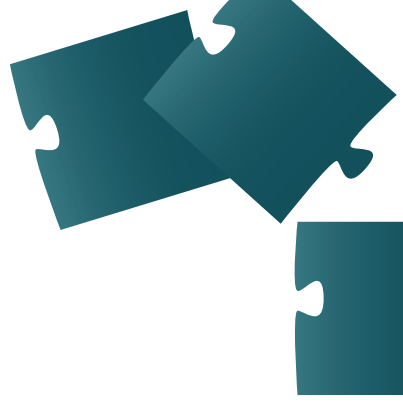
Lärosätenas administration har tvingats vända sin uppmärksamhet och sitt arbete mot externa aktörer, och därmed har själva arbetet som stödfunktion i förhållande till kärnverksamheten urholkats. Detta är inte en hållbar utveckling.

denserna. Lokalt anställs särskilda handläggare och experter för att hantera alla de politiska mål och krav som kommer av regelverket. Hur det driver den interna byråkratiseringen är något som kommer att undersökas i projektets andra delrapport.



Käll- förteck- ning





Källförteckning

Författningar och föreskrifter

AFS 2001:1, Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna, ikraftträdande 1 juli 2001.

ESVFS 2022:9, Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om internrevision, ikraftträdande 1 januari 2023.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet).

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).

MDFFS 2019:2, Myndigheten för digital förvaltnings föreskrifter om tillgänglighet till digital offentlig service, ikraftträdande 1 juni 2019.

MSBFS 2020:6, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter, ikraftträdande 1 oktober 2020.

PMFS 2022:1, Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd, i Polismyndighetens författningssamling, ikraftträdande 1 mars 2022.

RA-FS 1991:1 med ändr. t.o.m. RA-FS 2022:4, Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter, ikraftträdande 1 juli 1991.

RA-FS 1999:1 med ändr. t.o.m. RA-FS 2002:1, Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet, ikraftträdande 1 januari 2000.

SFS 1974:152, Kungörelse om beslutad ny regeringsform, ikraftträdande 1 januari 1975.

SFS 1975:1385, Aktiebolagslag, upphävd 1 januari 2006.

SFS 1977:218, Högskolelag, upphävd 1 juli 1993.

SFS 1977:263, Högskoleförordning, upphävd 1 juli 1993.

SFS 1977:1160, Arbetsmiljölagen, ikraftträdande 1 juli 1978.

SFS 1977:1166, Arbetsmiljöförordning, ikraftträdande 1 juli 1978.

SFS 1980:100, Sekretesslag, upphävd 30 juni 2009.

SFS 1982:80, Lag om anställningsskydd, ikraftträdande 1 april 1982.

SFS 1984:281, Förordning om statsbidrag till hälsovård för högskolestuderande, upphävd 1 juli 1992.

SFS 1987:1100, Verksförordning, upphävd 1 juli 1996.

SFS 1990:782, Arkivlagen, ikraftträdande 1 juli 1991.

SFS 1991:433, Jämställdhetslag, upphävd 1 januari 2009.

SFS 1991:446, Arkivförordning, ikraftträdande 1 juli 1991.

SFS 1992:1434, Högskolelag, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:100, Högskoleförordning, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:221, Förordning för Sveriges lantbruksuniversitet, ikraftträdande 1 maj 1993.

SFS 1993:527, Förordning om förvaltning av statliga fastigheter, m.m., ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:528, Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:792, Lag om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 juli 1993.

SFS 1993:1153, Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, ikraftträdande 1 december 1993.

SFS 1994:1220, Stiftelselagen, ikraftträdande 1 januari 1996.

SFS 1994:1261, Förordning om statliga myndigheters redovisningssystem, ikraftträdande 1 november 1994.

SFS 1995:337, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 maj 1995.

SFS 1995:686, Förordning om intern revision vid statliga myndigheter m.fl., upphävd 1 januari 2007.

SFS 1995:817, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 1995.

SFS 1995:944, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juli 1995.

SFS 1996:568, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juli 1996.

SFS 1996:1207, Lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220), ikraftträdande 1 januari 1997.

SFS 1996:1392, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 1997.

SFS 1996:1476, Förordning med instruktion för Försvarshögskolan, upphävd 1 januari 2008.

SFS 1997:797, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 1998.

SFS 1997:958, Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), ikraftträdande 1 januari 1998.

SFS 1997:1123, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 1998.

SFS 1997:1330, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 1999.

SFS 1998:1003, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 september 1998.

SFS 1998:1832, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 april 1999.

SFS 2000:260, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2000.

SFS 2000:261, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 juni 2000.

SFS 2000:605, Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB),
ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2000:606, Förordning om myndigheters bokföring,
ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:651, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 september 2000.

SFS 2000:830, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 juli 2001.

SFS 2000:1057, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1064, Lag om kontroll av produkter med dubbla användnings-
områden och av tekniskt bistånd, ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1217, Förordning om kontroll av produkter med dubbla användnings-
områden och av tekniskt bistånd, ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1370, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2000:1371, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att
utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 januari 2001.

SFS 2001:99, Lag om den officiella statistiken, ikraftträdande 1 april 2001.

SFS 2001:100, Förordning om den officiella statistiken,
ikraftträdande 1 april 2001.

SFS 2001:1263, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 juli 2002.

SFS 2001:1286, Lag om likabehandling av studenter i högskolan,
upphävd 1 januari 2009.

SFS 2001:1288, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 mars 2002.

SFS 2001:1289, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att
utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 mars 2002.

SFS 2002:558, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 juni 2002.

SFS 2002:761, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 januari 2003 respektive 1 juli 2003.

SFS 2003:460, Lag om etikprövning av forskning som avser människor,
ikraftträdande 1 januari 2004.

SFS 2003:616, Förordning med instruktion för regionala etikprövningsnämnder, ikraftträdande 1 januari 2004.

SFS 2004:289, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2005.

SFS 2005:1208, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 februari 2006.

SFS 2006:173, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2007.

SFS 2006:942, Förordning om krisberedskap och höjd beredskap, ikraftträdande 1 september 2006.

SFS 2006:1053, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 september 2006.

SFS 2006:1228, Internrevisionsförordning, ikraftträdande 1 januari 2007.

SFS 2007:141, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 25 april 2007.

SFS 2007:151, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 25 april 2007.

SFS 2007:515, Myndighetsförordning, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:603, Förordning om intern styrning och kontroll (FISK), ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:1068, Förordning med instruktion för Centrala etikprövningsnämnden, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:1069, Förordning med instruktion för regionala etikprövningsnämnden, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2007:1164, Förordning för Försvarshögskolan, ikraftträdande 1 januari 2008.

SFS 2008:192, Lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, ikraftträdande 1 juni 2008.

SFS 2008:567, Diskrimineringslag, ikraftträdande 1 januari 2009.

SFS 2008:575, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2009.

SFS 2008:576, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 januari 2009.

SFS 2009:45, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2009.

SFS 2009:400, Offentlighets- och sekretesslag, ikraftträdande 30 juni 2009.

SFS 2009:695, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:696, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att
utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:764, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 oktober 2010.

SFS 2009:770, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 juli 2010.

SFS 2009:907, Förordning om miljöledning i statliga myndigheter,
ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:1068, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:1069, Förordning om ändring i förordningen (2007:1068) med instruk-
tion för Centrala etikprövningsnämnden, ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2009:1593, Förordning med instruktion för Riksarkivet,
ikraftträdande 1 januari 2010.

SFS 2010:298, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 juli 2010.

SFS 2010:543, Förordning om anmälningssavgift och studieavgift vid
universitet och högskolor, ikraftträdande 1 juli 2010.

SFS 2010:544, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 juli 2010.

SFS 2010:701, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 januari 2011.

SFS 2010:702, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att
utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 januari 2011.

SFS 2010:1064, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 1 januari 2011.

SFS 2011:231, Förordning om underlag för årsredovisning för staten,
ikraftträdande 1 april 2011.

SFS 2012:490, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
ikraftträdande 1 januari 2013.

SFS 2012:584, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100),
ikraftträdande 15 oktober 2012.

SFS 2012:810, Förordning med instruktion för Universitetskanslersämbetet, ikraftträdande 1 januari 2013.

SFS 2012:910, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 februari 2013.

SFS 2013:525, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 23 juli 2013.

SFS 2014:80, Förordning om ändring i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, ikraftträdande 1 april 2014.

SFS 2016:745, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 augusti 2016.

SFS 2016:828, Lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567), ikraftträdande 1 januari 2017.

SFS 2016:1145, Lag om offentlig upphandling, ikraftträdande 1 januari 2017.

SFS 2017:947, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2018.

SFS 2018:147, Lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, ikraftträdande 1 januari 2019.

SFS 2018:218, Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskydds-förordning, ikraftträdande 25 maj 2018.

SFS 2018:585, Säkerhetsskyddslag, ikraftträdande 1 april 2019.

SFS 2018:1131, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 september 2018.

SFS 2018:1192, Djurskyddslag, ikraftträdande 1 april 2019.

SFS 2018:1351, Lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, ikraftträdande 1 augusti 2018.

SFS 2018:1937, Lag om tillgänglighet till digital offentlig service, ikraftträdande 1 januari 2019.

SFS 2018:1938, Förordningen om tillgänglighet till digital offentlig service, ikraftträdande 1 januari 2019.

SFS 2019:504, Lag om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning, ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:505, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:1144, Lag om ändring i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:1151, Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100), ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2019:1152, Förordning med instruktion för Nämnden för prövning av oredlighet i forskning, ikraftträdande 1 januari 2020.

SFS 2020:762, Förordning om ändring i förordningen (2010:543) om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor, ikraftträdande 14 september 2020.

SFS 2021:317, Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), ikraftträdande 1 juli 2021.

SFS 2021:955, Säkerhetsskyddsförordning, ikraftträdande 1 december 2021.

SFS 2022:524, Förordning om statliga myndigheters beredskap, ikraftträdande 1 januari 2022.

Riksdagstryck

Finansutskottets betänkande 1993/94:15, *Statistikfrågor*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:29, *om ledningen av den statliga förvaltningen*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:42, *Förvaltningsmyndigheternas ledning*.

Proposition 1948:219, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av avtal rörande Stockholms och Göteborgs högskolors framtida ställning m.m.*

Proposition 1954:99, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av avtal rörande handelshögskolans i Stockholm fortsatta verksamhet och finansiering, m.m.*

Proposition 1978/79:15, *om statsbidrag till Handelshögskolan i Stockholm*.

Proposition 1986/87:99, *om ledning av den statliga förvaltningen*.

Proposition 1991/92:100, *med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93*.

Proposition 1992/93:1, *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*

Proposition 1992/93:169, *om högre utbildning för ökad kompetens.*

Proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg.*

Proposition 1992/93:231, *om högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet.*

Proposition 1993/94:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95.*

Proposition 1993/94:185, *Förvaltningsmyndigheternas ledning.*

Proposition 1994/95:96, *Garanterat studentinflytande genom bibehållet kårobligatorium.*

Proposition 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*

Proposition 1994/95:164, *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet.*

Proposition 1996/97:1, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, m.m.*

Proposition 1996/97:5, *Forskning och samhälle.*

Proposition 1996/97:22, *Statliga stiftelser.*

Proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation.*

Proposition 1996/97:142, *Handlingsoffentlighet vid vissa stiftelser.*

Proposition 1999/2000:5, *Personskadeskydd för studenter.*

Proposition 1999/2000:28, *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan.*

Proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001.*

Proposition 2000/01:3, *Forskning och förnyelse.*

Proposition 2000/01:9, *Exportkontroll m.m. av produkter med dubbla användningsområden.*

Proposition 2001/02:15, *Den öppna högskolan.*

Proposition 2001/02:27, *Likabehandling av studenter i högskolan.*

Proposition 2002/03:50, *Etikprövning av forskning.*

Proposition 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola.*

Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006.*

Proposition 2006/07:43, *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses.*

Proposition 2007/08:44, *Vissa etikprövningsfrågor m.m.*

Proposition 2007/08:95, *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Proposition 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation.*

Proposition 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet.*

Proposition 2008/09:154, *Frihet och inflytande – kårobligatoriets avskaffande.*

Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:65, *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.*

Proposition 2009/10:139, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen.*

Proposition 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Proposition 2011/12:133, *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

Proposition 2012/13:30, *Forskning och innovation.*

Proposition 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*

Proposition 2017/18:89, *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag.*

Proposition 2017/18:204, *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande.*

Proposition 2018/19:58, *Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i Forskning.*

Proposition 2018/19:165, *Etikprövning av forskning – tydligare regler och skärpta straff.*

Proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020.*

Proposition 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021.*

Proposition 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*

Proposition 2021/22:209, *Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden.*

Proposition 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024.*

Regeringens lagrådsremiss, *Förstärkt kontroll av produkter med dubbla användningsområden*, 2022-02-24.

Regeringens skrivelse 2015/16:76, *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:14, *Grundläggande högskoleutbildning m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:3, *Ny högskolelag m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:15, *Forskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:14, *Grundläggande högskoleutbildning.*

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:5, *Kårobligatoriet.*

Utbildningsutskottets betänkande 1994/95:18, *Jämställdhet.*

Utbildningsutskottets betänkande 1999/2000:12, *Studentinflytande och kvalitetsutveckling m.m. i högskolan.*

Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:1, *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:20, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen.*

Utbildningsutskottets betänkande 2015/16:9, *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2016/17:12, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*

Utbildningsutskottets betänkande 2019/20:1, *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Utbildningsutskottets betänkande 2019/20:4, *Etikprövning av forskning – tydligare regler och skärpta straff.*

Övrigt källmaterial

- AV (2022a). *Projektrapport organisatorisk och social arbetsmiljö 2018–2022*, 2022-12-19, dnr 2017/060396. Arbetsmiljöverket.
- AV (2022b). *Systematiskt arbetsmiljöarbete, SAM*, www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbete-med-arbetsmiljon/systematiskt-arbetsmiljoarbete-sam/ [2024-01-04]. Arbetsmiljöverket.
- CTH (1994a). "Långsiktigt ramavtal mellan svenska staten och Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola aktiebolag om utbildning och forskning", bilaga 3 till Ramavtal om ombildning av Chalmers tekniska högskola, dnr C18-94. Chalmers tekniska högskola.
- CTH (1994b). "Avtal mellan svenska staten och Chalmers tekniska högskola aktiebolag om utbildnings- och forskningsuppdrag för perioden 1994/95 – 1995/96", bilaga 3:1 till Ramavtal om ombildning av Chalmers tekniska högskola, dnr C18-94. Chalmers tekniska högskola.
- CTH (2003). "Avtal mellan staten och Chalmers tekniska högskola Aktiebolag om utbildnings- och forskningsuppdrag för perioden 2003–2005", dnr C2003/609. Chalmers tekniska högskola.
- CTH (2013). "Avtal för 2013 om utbildnings- och forskningsuppdrag", dnr C2013-1623. Chalmers tekniska högskola.
- CTH (2023). "Avtal för 2023 om utbildnings- och forskningsuppdrag", dnr C2023-1420. Chalmers tekniska högskola.
- Direktiv 1997:68, *Forskningsetik*.
- DO (2022). *Undersök, åtgärda och utbilda – En analys av universitets och högskolors arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering av studenter*, rapport 2022:5. Diskrimineringsombudsmannen.
- Ds 1992:1, *Fria universitet och högskolor*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Ds 2006:15, *Intern styrning och kontroll i staten: förslag till ett gemensamt ramverk*. Stockholm: Fritzes.
- Ds 2017:60, *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet*. Stockholm: Elanders.

- EFS (1993). "Avtal upprättat mellan företrädare för staten och Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen rörande Johannelunds Teologiska institut", bilaga till regeringsbeslut 3, 14 oktober 1993. Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen.
- ESV (2022). Myndigheter som ska följa internrevisionsförfordningen, <https://www.esv.se/rapportering/internrevision-intern-styrning-och-kontroll/internrevisionsmyndigheter>
- [2024-01-17]. Ekonomistyrningsverket.
- ESV (2023a). *Intern styrning och kontroll i internrevisionsmyndigheternas årsredovisningar – Förslag till regeländringar*, rapport 2023:23. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- ESV (2023b). *Det finns olika anledningar till att myndigheter får internrevision*, <https://forum.esv.se/styrning/internrevision/den-statliga-internrevisionen/olika-anledningar-till-internrevision> [2024-01-15]. Ekonomistyrningsverket.
- ESV (2023c). "Årlig rapportering av internrevision och intern styrning och kontroll", 2023-11-13, dnr 2023-06243. Ekonomistyrningsverket.
- ESV (2023d). *Integrerad intern styrning och kontroll med verksamhetsstyrning*, <https://forum.esv.se/styrning/intern-styrning-och-kontroll/sakerstalla-intern-styrning-och-kontroll/integrerad-med-verksamhetsstyrningen> [2024-01-15]. Ekonomistyrningsverket.
- ESV (2024). Myndighetsledningens interna styrning och kontroll, <https://forum.esv.se/styrning/intern-styrning-och-kontroll> [2024-01-15]. Ekonomistyrningsverket.
- HHS (1993). "Avtal upprättat mellan företrädare för staten, Handelshögskoleföreningen i Stockholm och Handelshögskolan i Stockholm", dnr 50/1093. Handelshögskolan i Stockholm.
- HHS (2009). "Avtal om förhållandet mellan staten och Handelshögskolan i Stockholm", dnr 31/274-09. Handelshögskolan i Stockholm.
- HJ (1994a). "Långsiktigt ramavtal mellan svenska staten och Stiftelsen Högskolan i Jönköping om utbildning och forskning", bilaga 3 till Ramavtal om utbildning av Högskolan i Jönköping, dnr HJ 2014/1127-811. Högskolan i Jönköping.

- HJ (1994b). "Avtal mellan svenska staten och Stiftelsen Högskolan i Jönköping om utbildnings- och forskningsuppdrag för perioden 1994/95 – 1995/96", bilaga 3 till Ramavtal om ombildning av Högskolan i Jönköping, dnr HJ 2014/1127-811. Högskolan i Jönköping."
- HSV (1999). *Högskolans ansvar för studenthälsovården: tillsynsrapport*, rapport 1999:6 R. Stockholm: Högscoleverket.
- HSV (2012). *Rekryteringsmål för kvinnliga professorer – ett regeringsuppdrag anno 2012*, rapport 2012:13 R. Stockholm: Högscoleverket.
- ID (2020). *Allt du behöver veta om DOS-lagen*, <https://idkommunikation.com/nyheter/allt-du-behoover-veta-om-dos-lagen> [2024-02-07]. ID kommunikation.
- IMY (2024). *Ansvarsskyldighet – en av GDPR:s grundläggande principer*, <https://www.imy.se/verksamhet/dataskydd/innovationsportalen/vi-guidar-dig/ansvarsskyldighet---en-av-gdprs-grundlaggande-principer/> [2024-01-10]. Integritetsskyddsmyndigheten.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023), "Jämställdhetsintegrering i myndigheter (JIM)", delredovisning (3:5) av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter 2020–2025, rapport 2023:08. Göteborg: Jämställdhetsmyndigheten.
- Kommissionens rekommendation (EU) 2021/1700 av den 15 september 2021 om interna efterlevnadsprogram för kontroll av forskning om produkter med dubbla användningsområden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.
- Lunds universitet (2021), "Lunds universitets exportkontrollprogram – efterlevnadsprogram för produkter med dubbla användningsområden", fastställt av rektor 2021-10-21, dnr STYR 2020/2073.
- MSB (2024). *Metodstöd för systematiskt informationssäkerhetsarbete*, <https://www.informationssakerhet.se/metodstodet> [2024-01-15]. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- NV (2017). *Vägledning för miljöledning i staten*, rapport 6768. Stockholm: Naturvårdsverket.

NV (2020). "En översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter – Redovisning av ett regeringsuppdrag", skrivelse till regeringen 20201023, ärendenr NV-02142-20. Naturvårdsverket.

NV (2023). *Miljöledning*,
<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoledning> [2024-01-10].
Naturvårdsverket.

RA (2023) "Långsiktig plan över inspektioner av myndigheter och andra organ som står under Riksarkivets tillsyn", dnr RA-KS 2022/02125. Riksarkivet.

Regeringens pressmeddelande 2022-05-18, Stärkt beredskap för kris och krig,
<https://web.archive.org/web/20220518122119/https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/starkt-beredskap-for-kris-och-krig/>
[2024-01-10]. Regeringskansliet.

Regeringsbeslut 1993 (odaterat). "Regleringsbrev för budgetåret 1993/94, Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.", Statsliggaren VIII U.

Regeringsbeslut 1994 (odaterat). "Regleringsbrev för budgetåret 1994/95, Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.", Statsliggaren VIII U.

Regeringsbeslut 1994-05-26a, "Stiftelsen Chalmers tekniska högskola", bilaga till regeringsbeslut 30, dnr U94/1876/UH.

Regeringsbeslut 1994-05-26b, "Stiftelsen högskolan i Jönköping", bilaga till regeringsbeslut 31, dnr U94/1876/UH.

Regeringsbeslut 1995 (odaterat). "Regleringsbrev för budgetåret 1995/96, Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.", Statsliggaren VIII U.

Regeringsbeslut 1996-12-19, "Regleringsbrev för budgetåret 1997 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut 25.

Regeringsbeslut 1997-01-07a, "Ändring i stadgarna för Stiftelsen Chalmers tekniska högskola", bilaga till regeringsbeslut 1, dnr U96/3991/F.

Regeringsbeslut 1997-01-07b, "Ändring i stadgarna för Stiftelsen Högskolan i Jönköping", bilaga till regeringsbeslut 2, dnr U96/3991/F.

Regeringsbeslut 1999-12-16, "Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut 15, utgiftsområde 16, verksamhetsområde B.

Regeringsbeslut 2001-12-20, "Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut 26, dnr U2001/4728/DK.

Regeringsbeslut 2002-12-19, "Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut 55, dnr U2002/4735/DK (delvis).

Regeringsbeslut 2003-12-18, "Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut 20, dnr U2003/4789/DK (slutligt).

Regeringsbeslut 2004-12-16, "Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut 8, dnr U2004/5173/DK (delvis).

Regeringsbeslut 2005-12-15, "Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Gemensamma bestämmelser för universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut 1:77, dnr U2005/7344, 8061, 8334, 8863/UH, U2005/6237/UH (delvis), U2005/8962/BIA (slutlig).

Regeringsbeslut 2006-12-21, "Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut I:54, dnr U2006/9555/UH (slutligt).

Regeringsbeslut 2007-12-13, "Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende universitet och högskolor m.m.", regeringsbeslut II:13, dnr U2003/3260/UH, U2007/2692, 6451, 6665, 7556, 7676/UH, U2007/3271/UH (slutligt).

Regeringsbeslut 2011-02-17a, "Avtal om ändring av det långsiktiga ramavtalet mellan svenska staten och Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola Aktiebolag", bilaga till regeringsbeslut I:4, dnr U2011/936/UH.

Regeringsbeslut 2011-02-17b, "Avtal om ändring av det långsiktiga ramavtalet mellan svenska staten och Stiftelsen Högskolan i Jönköping", bilaga till regeringsbeslut I:5, dnr U2011/936/UH.

Regeringsbeslut, 2013-12-12, "Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Stockholms universitet", regeringsbeslut I:15, dnr U2013/4248/UH (delvis), U2013/6150/UH, U2013/6543/UH (delvis), U2013/7503/UH, U2013/7484/SAM (delvis).

Regeringsbeslut, 2014-12-22, "Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor", regeringsbeslut III:38, dnr U2014/7521/SAM (delvis), U2014/6564, 6579, 6852, 7586/UH.

Regeringsbeslut, 2015-12-18, "Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut III:4, dnr U2015/01913, 05184/UH, U2015/04976/UH (delvis), U2015/05895/SAM (delvis), U2015/05953/UH.

Regeringsbeslut, 2016-12-20, "Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut III:4, 2016-12-20, dnr U2016/01219, 02223/UH, 2016/05494/BS (delvis), U2016/05633/UH.

Regeringsbeslut, 2017-12-20, "Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut III:3, dnr U2016/01219, 02223/UH, U2016/05494/BS (delvis), U2016/05633/UH.

Regeringsbeslut, 2018-12-18, "Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut III:3, dnr U2017/05023/BS (delvis), U2017/05052/UH.

Regeringsbeslut 2019-12-19, "Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut II:7, dnr U2019/00809/UH, U2019/04337/BS (delvis), U2019/04388/UH.

Regeringsbeslut, 2020-02-13, "Uppdrag att genomföra en översyn av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter", regeringsbeslut 6, dnr M2020/00238/Nm.

Regeringsbeslut. 2020-04-30, "Riktlinjer för statliga universitets och högskolors förvaltning av holdingbolag", regeringsbeslut II:6, dnr U2020/02772/UH.

Regeringsbeslut, 2020-08-13, "Uppdrag att ta fram fler högskoleprov i syfte att kunna genomföra fler provtillfällen och därigenom minska risken för smittspridning", regeringsbeslut II:3, dnr U2020/04313/UH.

Regeringsbeslut 2020-12-17a, "Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut II:7, dnr U2020/02952, U2020/06608 (delvis), U2020/06631.

Regeringsbeslut 2020-12-17b, "Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning", regeringsbeslut II:47, dnr U2019/03703, U2020/00396, U2020/00684 m.fl.

Regeringsbeslut 2021-12-09, "Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet", regeringsbeslut I:18, dnr U2021/04624 (delvis), U2021/04786.

Regeringsbeslut 2021-12-16, "Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut I:12, dnr U2021/04851 (delvis), U2021/04891.

Regeringsbeslut 2021-12-22, "Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Vetenskapsrådet", regeringsbeslut I:56, dnr U2022/03906 (delvis), U2022/04061.

Regeringsbeslut 2022-06-30, "Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Universitets- och högskolerådet", regeringsbeslut I:12, dnr U2022/02474 (delvis), U2022/02554.

Regeringsbeslut 2022-12-22, "Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut I:9, dnr U2022/02763, U2022/02805, U2022/02810 m.fl.

Regeringsbeslut, 2023-01-19, "Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitetskanslersämbetet (ändringsbeslut)", regeringsbeslut I:8, dnr U2023/00137.

Regeringsbeslut 2023-11-09, "Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitets- och högskolerådet", regeringsbeslut I:2, dnr U2023/02347 (delvis), U2023/02464, U2023/03168.

Regeringsbeslut 2023-12-20a, "Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor", regeringsbeslut I:6, dnr U2023/03645 (delvis), U2023/03658.

Regeringsbeslut 2023-12-20b, "Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitetskanslersämbetet", regeringsbeslut I:2, dnr U2022/02890, U2023/02022, U2023/03645 (delvis) m.fl.

- Regeringsbeslut 2023-12-20c,” Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitets- och högskolerådet”, regeringsbeslut I:3, dnr U2023/02347, U2023/02769, U2023/03645 (delvis) m.fl.
- Regeringsbeslut 2023-12-20d, ”Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslagen 2:63 och 2:65 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning”, regeringsbeslut I:45, dnr U2023/03042 U2023/03043 U2023/03645 (delvis) m.fl.
- Regeringskansliet (2024), *Regeringsuppdrag*,
<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/> [2024-01-02].
- RiR (2017). *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*, rapport RiR 2017:5. Stockholm: Riksrevisionen.
- RiR (2018). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse*, rapport RiR 2018:35. Stockholm: Riksrevisionen.
- RiR (2021). *Administrationn i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*, rapport RiR 2021:3. Stockholm: Riksrevisionen.
- RiR (2023). *Informationssäkerhet vid universitet och högskolor – hanteringen av skyddsvärda forskningsdata*, rapport RiR 2023:20. Stockholm: Riksrevisionen
- SCB (2024a). *Föreskrifter och allmänna råd*,
www.scb.se/om-scb/scbs-verksamhet/regelverk-och-policyer/foreskrifter [2024-01-15]. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2024a). *Utbildning och forskning*, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning [2024-01-15]. Statistiska centralbyrån.
- SIS (2024). *Ledningssystem*,
www.sis.se/standarder/verksamhetsutveckling/ledningssystem/ [2024-01-18]. Svenska institutet för standarder.
- SOU 1994:47, *Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer*, betänkande av Kommittén för avvecklingen av kårobligatoriet (KAK). Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:21, *Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform*, slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT -93). Stockholm: Fritzes.

- SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*, slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1999:4, *God sed i forskningen*, slutbetänkande av Kommittén om forskningsetik. Stockholm: Fakta info direkt.
- SOU 2000:47, *Mångfald i högskolan: reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan*, slutbetänkande av Utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan. Stockholm: Elanders.
- SOU 2003:93, *Internrevision i staten – förslag till en förstärkt internrevision*, betänkande av Internrevisionsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, betänkande av Styrtutredningen. Stockholm: Edita.
- SOU 2008:11, *Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas*, betänkande av Obligatorieutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:41, *Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering*, betänkande av Utredningen om aktiva åtgärder mot diskriminering. Stockholm: Elanders.
- SOU 2016:29, *Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden*, betänkande av Forskarkarriärutredningen. Stockholm: Elanders.
- SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*, betänkande av Dataskyddsutredningen. Stockholm: Elanders.
- SOU 2017:104, *Etikprövning – en översyn av reglerna om forskning och hälso- och sjukvård*, betänkande av Utredningen om översyn av etikprövningen. Stockholm: Elanders.
- SOU 2018:48, *En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*, delbetänkande av Tillitsdelegationen. Stockholm: Elanders.
- SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*, betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut). Stockholm: Elanders.

- SOU 2021:25, *Struktur för ökad motståndskraft*, slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar. Stockholm: Elanders.
- SOU 2023:14, *Organisera för hållbar utveckling*, betänkande av Nationella samordnaren för Agenda 2030. Stockholm: Elanders.
- Statskontoret (2010). "Promemoria med förslag till ökad organisatorisk frihet för statliga universitet och högskolor, m.m.", remissvar 2010-02-10, Utbildningsdepartementet, dnr U2010/222/UH.
- Statskontoret (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – Perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2016). *Mer tid åt kärnverksamheten*, rapport 2016:19. Stockholm: Statskontoret.
- SÄPO (2023). *Vägledning i säkerhetsskydd, Säkerhetsskyddsanalys*, version januari 2023. Säkerhetspolisen.
- THS (1993). "Avtal upprättat mellan företrädare för staten och Teologiska Högskolan i Stockholm (THS)", bilaga till regeringsbeslut 4, 14 oktober 1993, dnr R2-19931014. Teologiska Högskolan i Stockholm.
- UHR (2020). "Redovisning av regeringsuppdraget att redogöra för förutsättningarna att genomföra högskoleprovet hösten 2020", 2020-08-06. Universitets- och högskolerådet.
- UKÄ (2016). *Grundläggande begrepp vid redovisning av officiell statistik inom högskolesektorn*, juni 2015, uppdaterad september 2016. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2017a). *Studentinflytandet. Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande*, rapport 2017:4. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2017b). *Universitets och högskolors arbete med att främja en hållbar utveckling. En tematisk utvärdering, del 1*, rapport 2017:12. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2020). *Studenthälsovården vid Sveriges universitet och högskolor – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, dnr 111-589-19. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.

- UKÄ (2021). *Kvalitetskriterier för benämningen universitet – ett regeringsuppdrag*, rapport 2021:39. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2022a). *Fler vägar till vårddyrken – Ett regeringsuppdrag att kartlägga och föreslå fler vägar för yrkesverksamma*, rapport 2022:20. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2022b). *Universitets och högskolors arbete med att främja och bredda rekryteringen till högre utbildning. Tematisk utvärdering, del 1*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2023a). *En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag*, rapport 2023:22. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2023b). *Modell för uppföljning och utvärdering av innovationskontoren vid universitet och högskolor, Redovisning av ett regeringsuppdrag*, dnr 111-00396-22. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2024). *Högskolan i siffror*, www.uka.se/vara-resultat/statistik/hogskolan-i-siffror [2024-01-17]. Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ & Tillväxtverket (2022). *Förbättrad kompetensförsörjning av digital spetskompetens. Satsningar för ökad tillväxt och konkurrenskraft*, Universitetskanslersämbetet rapport 2022:16, Tillväxtverkets rapport 0421.
- Universitetslärares (2023). *Lärosätena sticker ut i granskning av kränkande särbehandling*, <https://universitetslararen.se/2023/02/23/larosatena-sticker-ut-i-granskning-av-krankande-sarbehandling/> [2024-01-04].
- Uppsala universitet (1992). "Fria universitet och högskolor Ds 1992:1" i *Ytt-randen över departementspromemorian (Ds 1992:1) Fria universitet och högskolor och betänkandet (SOU 1992:1) Frihet ansvar kompetens*, Ds 1992:52, vol. 1, s. 378–391. Stockholm: Allmänna förlaget.
- U 2023:C, "Uppdrag att utreda undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning och regleringen av tillsyn i etikprövningslagen", dnr U2022/03459, U2023/02459.
- ÖM (1993). "Avtal upprättat mellan företrädare för staten och Örebromissionen rörande Örebro Missionsskola", bilaga till regeringsbeslut 5, 14 oktober 1993. Örebro Missionsskola.

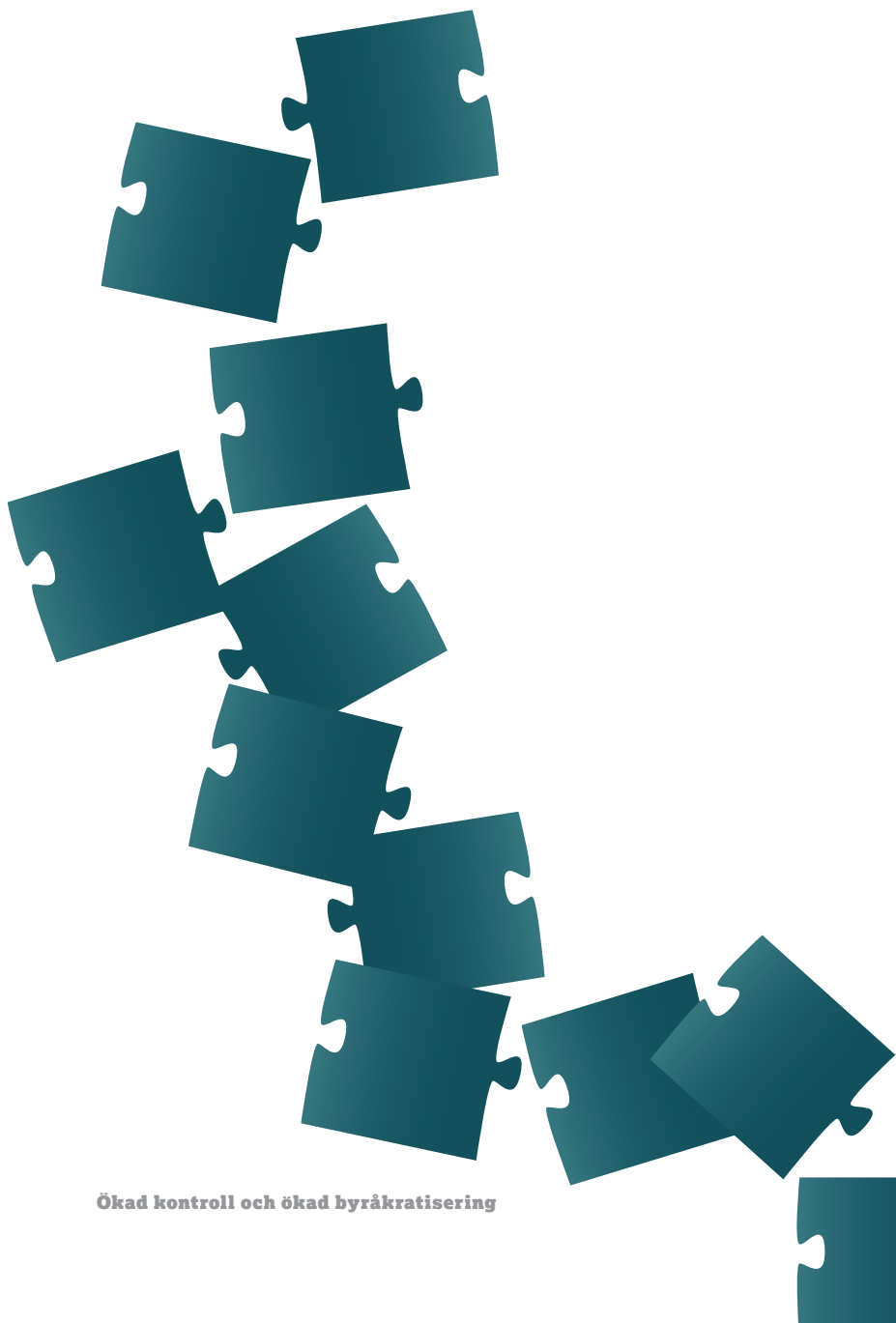
Litteratur

- Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar (2020). "Administratörerna: administration, kontroll och styrning vid svenska universitet och högskolor", *ARKIV. Tidskrift för samhällsanalys*, nr 12, s. 7–59.
- Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). "Om akademisk frihet", SULF:s skriftserie, XLIII. Stockholm: Sveriges universitetslärarförbund.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2022). "Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 124, nr 1, s. 157–209.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Bringselius, Louise (2015). "Professionalism and Organizational Performance in the Wake of New Managerialism", *European Political Science Review*, årg. 7, nr 4, s. 499–523.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, Börjesson, Mikael & Boberg, Johan (2022). "Svenska lärosäten: organisering, finansiering, positionering", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 124, nr 1, s. 5–18.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena (2015). "The Public Sector and the Courts" i Pierre, Jon (red.) *The Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Alamaa, Linda, Hall, Patrik, & Löfgren, Karl (2024). "Why are organisational professionals expanding in the Swedish public sector? The role of accountability", *Public Policy and Administration* (förhandspublicerad online).
- Alvesson, Mats & Sveningsson, Stefan (red.) (2020). *Ledning och (sned-)styrning i högskolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Amnéus, Ingeborg & Fredman, Pam (kommande). *Styrning av utbildningsutbudet. Delrapport till expertgruppen för analys*. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).
- Andersson, Fredrik W., Jordahl, Henrik & Kärnä, Anders (2023). "Ballooning bureaucracy? Stylized facts of growing administration in Swedish higher education", *Constitutional Political Economy*.

- Andersson, Hans (2023). "Otillräckligt drag mot tunga administrationen", *Svenska Dagbladet*, 3 april 2023.
- Boberg, Johan (2022). "Lärosätenas interna organisation – Kollegialitet, demokrati och linjestyrning", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 124, nr 1, s. 19–67.
- Ellegren, Hans (2023). "Överbyråkratisering hotar även svensk vetenskap", *DN debatt*, 6 februari 2023.
- Engwall, Lars, Edlund, Peter & Wedlin, Linda (2022). "Who is to blame? Evaluations in academia spreading through relationships among multiple actor types", *Social Science Information*, årg. 61, nr 4, s. 439–456.
- Erlandsson, Magnus (2014). "Styrningsförsök och återkoppling. En studie av tio myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar över tid", rapport till Förvaltningsakademien. Södertörns högskola.
- Farrell, Catherine & Morris, Jonathan (2003). "The 'neo-bureaucratic' state: Professionals, managers and professional managers in schools, general practices and social work", *Organization*, årg. 10, nr 1, s. 129–156.
- Forsell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders (2014). *Administrations-samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Gribbe, Johan (2022). *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. Universitetskanslersämbetet.
- Gröjer, Anette (2004). *Den utvärdera(n)de staten: Utvärderingens institution-alisering på den högre utbildningens område*, Stockholm Studies in Politics 102. Stockholm: Stockholms universitet.
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.
- Hall, Patrik (2017). "Allt fler styr och kontrollerar – allt färre gör själva jobbet", *DN debatt*, 28 september 2017.
- Hatch, Mary Jo (2006). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991). "A public management for all seasons?", *Public Administration*, årg. 69, nr 1, s. 3–19.

- Hood, Christopher & Peters, B. Guy (2004). "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, årg. 14, nr 3, s. 267–282.
- Johansson, Mats (2017). "Etikprövningslagens efterlevnad – tillsyn i teori och praktik", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 1, s. 155–167.
- Johansson, Mats, Bülow, William, Persson, Vilhelm & Wahlberg, Lena (2023). "Undantag från kravet på etikprovning av humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning: En internationell utblick", *Statsvetenskaplig tidskrift*, årg. 125, nr 4, s. 1143–1168.
- Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022). "Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv", i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.), *Vänbok till Hans Eklund – Största möjliga lycka åt största möjliga antal*. Uppsala: Iustus förlag.
- Kärnä, Anders (2022). "Allt fler högutbildade administratörer på universiteten – avlastning eller belastning?", SNS Analys 87. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Persson, Mats (2023). "Så ska vi minska dokumentationssjukan", *Svenska Dagbladet*, 2 april 2023.
- Pollitt, Christopher, Girre, Xavier, Lonsdale, Jeremy, Mul, Robert, Summa, Hilikka & Waerness, Marit (red.) (1999). *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, 4 uppl. New York: Oxford University Press.
- SUHF (2021). *En examensordning i lärosätenas regi*, rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor. Stockholm: Sveriges universitets- och högskoleförbund.
- Tarschys, Daniel (2006). "Mål utan mening? Om landet där allt är prioriterat" i Lemne, Marja (red.), *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, Statskontorets småskrifter, nr 1. Stockholm: Statskontoret.

- Torsteinsen, Harald (2012). "Why Does Post-Bureaucracy Lead to More Formalisation?", *Local Government Studies*, årg. 38, nr 3, s. 321–344.
- van Thiel, Sandra (2004). "Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations", *Journal of Theoretical Politics*, årg. 16, nr 2, s. 175–201.



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

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

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

I denna rapport kartlägger vi den ökade kontrollen och ökade byråkratiseringen av framförallt de statliga lärosätena i Sverige under åren 1993–2023. Vi har analyserat utvecklingen av högskoleförfattningarna, regleringsbreven riktade mot universitet och högskolor (gemensamma och individuella) och relevanta sektorsmyndigheters, samt de generella författningar som träffar lärosätena antingen i egenskap av statliga myndigheter eller genom en mer generell räckvidd även bortom myndigheterna.

Vår undersökning visar att det framförallt är generell lagstiftning kopplad till olika politiska målsättningar – tillsammans med staplandet av politiska mål i högskoleförfattningarna – som sammantaget resulterar i en orimlig administrativ börda för lärosätena. Den målträngsel som vi åskådliggör vittnar om en oförmåga hos lagstiftaren att prioritera. Även om en del av den generella lagstiftningen i någon mån varit aktuell redan vid undersökningsperiodens början så har den politiska ambitionsnivån på de flesta områden höjts avsevärt under senare år. Ytterst sällan åtföljs de stegrade ambitionerna av tillförda resurser, utan de nya eller ”förtydligade” uppgifterna ska istället i nästan samtliga fall utföras inom befintliga ekonomiska ramar. Vi menar att det är anmärkningsvärt att fler och fler byråkratidrivande regelverk införs utan att man vid något tillfälle diskuterar hur detta kommer att påverka lärosätenas möjligheter att bedriva kärnverksamheten.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund