

Bilaga 2

Metod – så har vi genomfört uppdraget

I denna bilaga beskriver vi hur vi har gått till väga för att besvara uppdragets övergripande uppdragsfrågor.

Utgångspunkt i aktuell forskning

I arbetet med utredningen har vi tagit utgångspunkt i aktuell forskning, analyser och utredningar som fokuserar på konsekvenser av administration och regelverk för offentliga organisationer. Vi har också tagit del av analyser som rör frågan om universitet och högskolors särat. Syftet har varit att öka vår förståelse för vilka regelverk och uppgifter som kan ha betydelse för universitet och högskolor utifrån principen om forskningens frihet.

En viktig utgångspunkt för vårt arbete har varit de två rapporter som Sveriges universitet- och högskoleförbund (SUHF) tog fram under 2024 som rör konsekvenser av administration för universitet och högskolor. I rapporterna kartläggs utvecklingen av kontroll och byråkratiseringen vid de statliga lärosätena i Sverige.¹ Författarna drar slutsatsen att lagstiftningen är illa anpassad till lärosätenas kärnuppdrag och att de administrativa uppgifterna riskerar att tränga undan forskning och utbildning.

Flera metoder för datainsamling

För att besvara våra uppdragsfrågor har vi använt oss av olika material, bland annat enkät, intervjuer och statistik från SCB och SUHF.

¹ Ahlbeck Öberg, S., & Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. SUHF.
Ahlbeck Öberg, S., & Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering – Interna effekter på lärosäten*. SUHF.

Vi har kartlagt generella regelverk och regeringsbeslut

För att förstå regelverkens syfte och vilka återrapporteringskrav de genererar har vi kartlagt de generella regelverk som universitet och högskolor omfattas av som statliga förvaltningsmyndigheter. Datainsamlingen skedde främst genom en genomgång av befintliga regelverk. Genom en dokumentstudie kartlade vi även regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut.

Inom ramen för kartläggningen identifierade vi också de behov av information från lärosätena som regeringen och andra myndigheter har. Detta gjorde vi genom att intervjua ett urval av myndigheter och representanter från Regeringskansliet som är i behov av information från universitet och högskolor.

SUHF har faktagranskat det urval av generella regelverk som har legat till grund för vår analys.

Vi har analyserat lärosätenas uppfattningar om administration

För att få en förståelse för hur generella krav implementeras i verksamheterna, hur universitet och högskolor uppfattar konsekvenserna av administrationen, vad lärosätena uppfattar som särskilt betungande och för att ta del av lärosätenas förslag på effektiviseringsåtgärder har vi genomfört följande datainsamling.

Enkät till lärosäten och till andra statliga förvaltningsmyndigheter

I syfte att undersöka lärosätenas uppfattningar om den administration som följer av generella regelverk och regeringsbeslut har vi genomfört en enkätundersökning till förvaltningschefer vid samtliga universitet och högskolor. Vi inkluderade även stiftelsehögskolor för att kunna studera och analysera eventuella skillnader i uppfattningar.

I syfte att jämföra uppfattningar om administrativa uppgifter mellan lärosäten och andra förvaltningsmyndigheter skickade vi även enkäten till övriga förvaltningsmyndigheter med fler än 10 anställda. De myndigheter som har värdmyndigheter har exkluderats från undersökningen då de inte alltid sköter den egna administrationen.

Enkäten skickades ut den 11 november 2024 och stängde den 29 november 2024. Två påminnelser skickades ut. Totalt antal inbjudna var 207, varav 176 avslutade enkäten. Den totala svarsfrekvensen var således 85 procent.

Enkäten tog delvis avstamp i de rapporter som SUHF tidigare har tagit fram, men med fördjupade frågor inom vissa områden.² SUHF:s rapporter byggde på två webbaserade enkäter. Vi kunde inte ta del av grundmaterialet men däremot av analysen av detta. Den ena av SUHF:s enkäter riktade sig till samtliga universitets- och högskoledirektörer i Sverige (inklusive enskilda lärosäten) och den andra till prefekter vid sju lärosäten i Sverige.

Intervjuer med universitet och högskolor

För att undersöka hur arbetet med generella regelverk och regeringsbeslut implementeras på universitet och högskolor samt vilka administrativa konsekvenser detta arbete leder till har vi genomfört intervjuer med företrädare på olika organisatoriska nivåer vid universitet och högskolor.

Totalt genomfördes intervjuer med åtta lärosäten och med tre personer per lärosäte. Intervjuerna genomfördes med universitetsdirektör/förvaltningschef vid respektive lärosäte samt två prefekter och/eller dekaner på respektive lärosäte.

Vår ambition har varit att träffa ett urval av lärosäten som var representativt för Sveriges universitet och högskolor. Urvalet utgick från följande kriterier:

- Storlek - årsarbetskrafter
- Universitet respektive högskola
- Spridning i typ av fakulteter/antal fakulteter
- Geografi
- Yngre respektive äldre lärosäte

² Ahlbeck Öberg, S., & Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. SUHF.

Ahlbeck Öberg, S., & Boberg, J. (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering – Interna effekter på lärosäten*. SUHF.

Från tidigare publicerade rapporter från Statskontoret känner vi till att storleken på en organisation kan påverka de administrativa processerna genom resurstillgång, komplexitet i strukturen och behov av formaliserade rutiner. Vi har därför antagit att större myndigheter har mer resurser till administration men att de å andra sidan kan vara mer byråkratiska medan mindre organisationer kan vara mer flexibla.

Skillnaderna mellan universitet och högskolor enligt högskolelagen handlar främst om deras rättigheter att utfärda forskarexamen och omfattningen av deras forskningsuppdrag. I stort följer högskolor och universitet samma regelverk, men det finns några skillnader. Universitet har till exempel ofta mer omfattande rapporteringskrav, särskilt inom forskning och ekonomisk redovisning, eftersom de bedriver mer omfattande verksamheter inom dessa områden. Detta är nära sammankopplat till antalet fakulteter – ju större lärosäte ju fler fakulteter. Antalet och typen av fakulteter är intressant när vi studerar hur mycket av administrationen som sker centralt och hur mycket som ”trillar ner” på fakulteterna att genomföra.

Att studera nyare och äldre universitet och högskolor kan vara av vikt för att förstå förändringar i administrationen över tid. Äldre myndigheter kan, men behöver inte, ha mer etablerade och kanske då mer byråkratiska processer, medan nyare myndigheter kan vara mer flexibla och anpassade efter gällande struktur och lagstiftning. Äldre universitet tar också emot fler regeringsuppdrag än mindre lärosäten.

Geografi kan möjligtvis ha en betydelse. Lokala förhållanden och regionala förutsättningar så som kompetenstillgång kan kräva anpassningar av administration.

I Sverige finns 31 statliga universitet och högskolor.³ Det är en relativt jämn fördelning mellan universitet och högskolor. Storleksmässigt är universitet- och högskolor fördelade på följande sätt.

³ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*, s. 115–116.

Tabell 1. Storlek på statliga universitet och högskolor.

Storlek (årsarbetskrafter)	Antal	Andel
0–99	1	3 %
100–999	14	47 %
1 000–4 999	11	37 %
över 4 999	4	13 %

Vi har valt att exkludera Kungliga konsthögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) från vårt urval. Kungliga konsthögskolan är det lärosäte som har minst antal anställda, 54 årsarbetskrafter. Storleksmässigt särskiljer sig detta lärosäte och givet vår ambition om representativitet har vi valt att inte genomföra någon intervju med lärosäten med mindre än 99 anställda. SLU särskiljer sig också på så vis att lärosätet under de senaste åren har följt en annan trend avseende antal regleringsbrevsuppdrag. Vi har därför bedömt att SLU inte varit representativt för uppdraget och därav har vi valt att inte inkludera SLU i vårt urval.

Med beaktande av ovanstående kriterier har vi valt att intervjua representanter från universitet och högskolor i enlighet med tabell 2.

Tabell 2. Urval för intervju.

Namn	Års- arbetskrafter	Geografi	Typ	Grundat år	Kategori	Typ av fakultet
Lunds universitet	7 499	Södra	Universitet	1666	Gammalt universitet	Bred
Uppsala universitet	6 674	Mellersta	Universitet	1477	Gammalt universitet	Bred
Kungliga tekniska högskolan	4 098	Mellersta	Högskola	1827	Fackhögskola	Teknik
Mälardalens universitet	1 061	Mellersta	Universitet	1977	Högskola	Teknik/sam
Mittuniversitetet	950	Norra	Universitet	2005	Nytt universitet	Sam/teknik/natur
Högskolan i Halmstad	602	Södra	Högskola	1983	Högskola	Teknik/sam
Högskolan i Skövde	493	Södra	Högskola	1977	Högskola	Teknik/tvär
Konstfack	250	Mellersta	Högskola	1855	Konstnärlig	Konst

Intervjuerna genomfördes med universitetsdirektörer/förvaltningschefer samt två perfekter och/eller dekaner på respektive lärosäte. Med förvaltningschefen/universitetsdirektören diskuterade vi den övergripande administrationen och fick en helhetsbild av hur den fungerar på universitet och högskolor. Med perfekter och dekaner diskuterade vi hur de externa kraven omsätts i praktiken och eventuellt påverkar utbildning och forskning.

Vi har också intervjuat företrädare för två enskilda utbildningssamordnare för att få en förståelse för eventuella skillnader av effekter av olika typer av regelverk beroende på huruvida lärosätet är en förvaltningsmyndighet eller delvis följer andra regelverk. Detta gav oss ett fördjupat underlag för att förstå de administrativa konsekvenserna som följer av att de statliga universiteten och högskolorna är förvaltningsmyndigheter.

Intervjuer med myndigheter med ansvar för föreskrifter, tillsyn, uppföljning eller stöd

För ett urval av de regelverk som vi har analyserat har vi intervjuat företrädare för de myndigheter som har särskilt ansvar för regelverkens genomförande. Ansvarer handlar om uppgifter såsom att utöva tillsyn, utfärda föreskrifter, genomföra uppföljning eller lämna stöd. Totalt har vi talat med sju myndigheter som har sådana uppgifter kopplade till ett drygt tiotal regelverk. I urvalet av myndigheter säkerställde vi att det var såväl ekonomiska regelverk som andra mer sektorspecifika regelverk. Vi valde även att inkludera regelverk som kräver återrapportering och regelverk som kräver ett mer systematisk och integrerat arbetssätt som ska finnas på plats vid eventuell tillsyn.

Övriga intervjuer

För att öka vår förståelse för parallella pågående uppdrag och för att ta del av ytterligare perspektiv har vi har genomfört sonderande intervjuer med ytterligare andra myndigheter och intresseorganisationer. Dessa inkluderar Universitetskanslersämbetet, SUHF och Unga akademiker.

Fördjupade studier med två lärosäten

För att få en djupare förståelse för hur enskilda regelverk påverkar administrationen vid ett lärosäte genomförde vi fördjupade studier av två processer som följer dels av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, dels av förordningen (2009:907) om miljö-

ledning i statliga myndigheter. Vi genomförde de fördjupade studierna vid en mindre högskola och ett större universitet.

De två processer vi valt att titta närmare på skiljer sig till viss del åt. Krav på miljöledningssystem har funnits under en längre tid medan de krav på risk- och sårbarhetsanalyser som följer av den så kallade beredskapsförordningen är relativt nya. För miljöledningssystem krävs en tydlig återrapportering medan kraven på risk- och sårbarhetsanalyser inte omfattar specifik återrapportering. I genomförandet av de fördjupade studierna har vi pratat med ansvarig person för respektive regelverk på lärosätena.

Vi har analyserat de samlade konsekvenserna för lärosätenas möjlighet att bedriva och utveckla sin verksamhet

För att undersöka de samlade konsekvenserna av de administrativa uppgifter som lärosätena är skyldiga att utföra till följd av generella regelverk och regeringsbeslut för statliga förvaltningsmyndigheter har vi utöver att vi har analyserat det insamlade materialet i termer av intervjuer och enkätsvar, också inhämtat och analyserat statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) och SUHF.

Uppgifter om indirekta kostnader

Lärosätena redovisar årligen uppgifter till Sveriges universitets och högskoleförbunds (SUHF) enligt en överenskommen modell om andel indirekta kostnader för undervisning respektive forskning. Med utgångspunkt i dessa uppgifter har vi genomfört den analys som ligger till grund för vår bedömning att de administrativa kostnader som går att härleda till generella regelverk och regeringsbeslut inte har ökat över tid.

Uppgifterna har kvalitetssäkrats av medarbetare vid SUHF per den 26 maj 2025.

Uppgifter om hur lärare och forskare fördelar sin arbetstid

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) samlar med hjälp av SCB in uppgifter över hur lärare och forskare vid universitet och högskolor fördelar sin

arbetstid.⁴ Uppgifterna ingår som en del av den officiella statistiken och innehåller uppgifter över intern FOU-personal i universitets- och högskolesektorn efter kön, lärosäte, anställningskategori, forskningsområde och arbetsuppgift. Uppgifterna samlas in inom ramen för en undersökning som ett urval anställda vid universitet och högskolor besvarar vartannat år. Dessa uppgifter har legat till grund för vår analys och bedömning av den tid som personal i kärnverksamheten lägger på kärnverksamhet respektive annan verksamhet.

Vi har tagit del av effektiviseringsförslag för att minska administrationen

I enlighet med vårt uppdrag har universitet och högskolor givits möjlighet att inkomma med effektiviseringsförslag för att minska administrationen och öka tid till kärnverksamheten. I detta syfte har vi genomfört en workshop med universitetsdirektörer och förvaltningschefer vid statliga universitet och en workshop med förvaltningschefer vid statliga högskolor. I detta arbete identifierade vi åtgärder som regeringen, andra myndigheter och lärosätena själva kan genomföra för att minska de administrativa uppgifterna.

⁴ Se Statistiska centralbyråns statistikdatabas med uppgifter över intern FOU personal i universitets- och högskolesektorn efter kön, lärosäte, anställningskategori, forskningsområde och arbetsuppgift. Antal helårsekvivalenter och andel av total arbetstid, vartannat år 2013–2023.