

# Utvärderingars inverkan på den administrativa bördan i högskolesektorn

En kartläggning



Utvärderingars inverkan på den administrativa bördan i högskolesektorn. En kartläggning.

Rapport 2024:34

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2024

Författare: Lotten Glans (projektledare), Sara Ahlstedt, Andreas Boberg, Erik Falk, Anna-Karin Malla och Gustaf Westin

Diarienummer: 111-00214-24

Universitetskanslersämbetet • Hammarbybacken 31 • Box 6024, 121 06 Johanneshov  
tfn 08-563 085 00 • e-post [registrator@uka.se](mailto:registrator@uka.se) • [www.uka.se](http://www.uka.se)

# Innehåll

Sammanfattning.....	6
Inledning .....	8
Bakgrund till uppdraget .....	8
Uppdraget .....	9
Tolkning av uppdraget .....	10
Uppdragets genomförande .....	11
Rapportens innehåll och upplägg.....	12
Administration och administrativ börda i högskolesektorn .....	13
Effekter av mål- och resultatstyrning .....	13
Administration och administrativ börda.....	14
Administration uppstår alltid när man samlar in information.....	14
Utvärderingar kan generera administrativ börda.....	16
Vad skapar administration inom högskolesektorn och vem administrerar?.....	16
Både kärnverksamhet och stödverksamhet påverkas av administrationen, men på olika sätt.....	16
Det finns få studier på hur mycket tid administration tar för forskare och lärare .....	18
Det finns en jämställdhetsaspekt på administrativt arbete .....	19
Undersökningar beskriver hur kvalitetssäkringsaktiviteter och utvärderingar kan skapa administrativ börda.....	20
Den statliga styrningen av högskolesektorn .....	22
Regeringens styrning och andra myndigheters beslut .....	22
Uppdragen till myndigheterna inom nätverket skapar administration.....	22
Andra myndigheters krav påverkar den administrativa bördan .....	23
Myndigheter ska samverka och tillhandahålla information .....	23
Reflektioner .....	25
Framförhållning och tidpunkt .....	26
Sammanfallande uppdrag .....	26
Flera uppdrag inom samma område på grund av politiskt intresse påverkar den administrativa bördan.....	26
Mindre lärosäten kan få en större administrativ börda .....	27
Samordning inom UKÄ kan påverka .....	27
Framförhållning och planering.....	27
Utvärderingar kan ha kort framförhållning och kort svarstid.....	27
Externa och interna utvärderingar kan kollidera.....	28
Tjänsteplanering för utvärderingar kan vara svårt.....	29
Tidpunkten för utvärderingar är viktig .....	29

Reflektioner .....	29
Utformning och genomförande av utvärderingar .....	32
Form och syfte .....	32
Myndigheterna ber om olika typer av underlag från olika personalgrupper.....	32
Utvärderingar med otydligt syfte ökar den administrativa bördan .....	34
Lärosätenas struktur och arbetssätt .....	34
Lärosätena väljer att involvera eller skydda kärnverksamheten.....	34
Lärosätets interna struktur har betydelse.....	35
Frågans aktualitet avgör nyttan för lärosätena med tematiska utvärderingar..	35
Reflektioner .....	36
UKÄ:s arbete med att minska den administrativa bördan .....	38
UKÄ:s utvärderingar .....	38
Åtgärder för att minska de administrativa kostnaderna och öka nyttan .....	39
Formen för självvärderingsarbetet påverkar nyttan och bördan.....	40
Bedömningsgrundernas antal och innehåll styr hur nyttig granskningen blir ..	42
En utmaning att begränsa kostnaden för platsbesök och intervjuer.....	42
Reflektioner .....	43
Förslag på åtgärder för att minska den administrativa bördan ....	45
Avslutande reflektioner.....	47
Referenser .....	50
Böcker.....	50
Rapporter .....	50
Vetenskapliga artiklar.....	52
Offentligt tryck .....	53
Webbplatser .....	54
Bilaga 1: Uppdragen till myndigheterna inom nätverket.....	55
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande –Formas.....	55
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd – Forte.....	56
Universitets- och högskolerådet – UHR .....	56
Universitetskanslersämbetet – UKÄ.....	57
Verket för innovationssystem – Vinnova .....	57
Vetenskapsrådet .....	58
Bilaga 2: Beskrivningar av hur myndigheterna inom nätverket inhämtar information från lärosätena .....	59
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande – Formas....	59
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd – Forte.....	60
Universitets- och högskolerådet – UHR .....	60
Universitetskanslersämbetet – UKÄ.....	61
Verket för innovationssystem – Vinnova .....	62
Vetenskapsrådet .....	63

Forskningsrådets hantering av utlysning och återrapportering av forskningsbidrag.....	64
Bilaga 3: Samtal med lärosäten .....	66

# Sammanfattning

I den här rapporten redovisas resultaten från regeringens uppdrag till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att genomföra en kartläggning av utvärderingars inverkan på den administrativa bördan på lärosäten. Uppdraget ska genomföras inom ramen för det nätverk mellan myndigheter som följer upp, utvärderar och analyserar verksamheten vid lärosäten. I uppdraget ingår att bedöma vilka delar som har störst betydelse och att ge förslag på hur den administrativa bördan kan minska. De myndigheter som ingår i nätverket utöver UKÄ är Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Universitets- och högskolerådet (UHR), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet.

Kartläggningen visar att myndigheterna, och framförallt UKÄ, belastar lärosätena med uppgifter som skapar administration. Uppgifterna kommer av de instruktioner som styr myndigheter, men också från tillfälliga uppdrag utfärdade av Regeringskansliet. I vissa fall påverkar en hög detaljgrad i instruktioner och uppdrag den administrativa bördan. Vidare påverkas lärosätenas administrativa belastning av avsaknad av tydlig behovsprövning och brist på samordning. En stor del av lärosätenas administrativa börda skapas dock av generell lagstiftning som inte berörs i detta uppdrag.

I kartläggningen framgår att administration kan vara till nytta för olika aktörer, men att det i vissa fall ger upphov till en administrativ börda. Lärosätenas administrativa börda påverkas av kort framförhållning, korta svarstider och anhopning av uppdrag med ibland överlappande karaktär. Särskilt stor administrativ börda blir det när olika uppdrag påverkar samma miljö på lärosätet. Det finns även en jämställdhetsaspekt på administrativt arbete som behöver undersökas vidare.

Utformningen av utvärderingar och inhämtningen av information spelar roll för lärosätenas administrativa börda, och bör väljas med det i åtanke. Bristen på tydligt syfte i vissa utvärderingar, eller moment i utvärderingar, är ett större problem än val av metod eller att olika personalgrupper kontaktas. När syftet är otydligt försvåras den interna planeringen, den administrativa bördan ökar och det blir svårare att använda den insamlade informationen till egen verksamhetsutveckling.

Den administrativa börda som UKÄ skapar hos lärosätena har de senaste åren stått i centrum för ett omfattande utvecklingsarbete på myndigheten. I rapporten ger UKÄ exempel på hur det har resulterat i omformningar av utvärderingsarbetet, för att ge ökad nytta och större användbarhet. Det arbetet fortsätter och har gett positiv respons från lärosätena. Samtliga

myndigheter inom nätverket arbetar kontinuerligt för att skapa så lite administrativ börda som möjligt för lärosätena.

Avslutningsvis föreslås i rapporten hur olika aktörer skulle kunna minska den administrativa bördan för lärosätena. Aktörerna är, med utgångspunkt i den statliga styrkedjan, Regeringskansliet, myndigheter och lärosäten. Förslagen kan sammanfattas i att alla aktörer, skulle kunna

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

I rapporten ger UKÄ även förslag på vad Regeringskansliet, myndigheter och lärosäten skulle kunna göra mer specifikt för att minska den administrativa bördan på lärosätena.

# Inledning

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) gavs i regleringsbrevet för 2024 följande uppdrag:

*Inom ramen för myndighetens uppgift enligt förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet att samordna ett nätverk av analys- och utvärderingsmyndigheter inom högskolesektorn, ska myndigheten genomföra en kartläggning av utvärderingars inverkan på den administrativa bördan på universitet och högskolor. Kartläggningen ska inkludera en bedömning av vilka delar som har störst betydelse och förslag på hur den administrativa bördan kan minskas.*

*Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 13 december 2024.*

Det nätverk som åsyftas är det som anges i förordningen med instruktion för UKÄ:

*7 a § Myndigheten ska ansvara för och samordna ett nätverk mellan myndigheter som följer upp, utvärderar och analyserar verksamheten vid universitet och högskolor.*

Nätverket utgörs av myndigheterna Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte), Universitets- och högskolerådet (UHR), Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet.

Den här rapporten är UKÄ:s redovisning av uppdraget.

## Bakgrund till uppdraget

I samhällsdebatten lyfts ofta att myndigheter genom den statliga styrningen ställer krav som medför betydande administrativt arbete för såväl privata företag som andra myndigheter och offentliga aktörer. Detta benämns som administrativ börda. Inom den offentliga sektorn trängs de grundläggande arbetsuppgifterna, kärnuppdraget, undan av administration i vid bemärkelse. Det handlar exempelvis om vården där läkarna måste prioritera att administrera istället för att möta patienterna, om skolan där lärarna behöver administrera istället för att undervisa och om högskolesektorn där lärare och forskare administrerar istället för att undervisa och forska. Administrationen kan vara dokumentation och sammanställning av underlag som efterfrågas i samband med såväl interna som externa kontroller, uppföljningar och utvärderingar.

Att tiden ägnas åt administration istället för kärnuppdraget inom högskolesektorn har uppmärksammats under lång tid och gett upphov till



såväl forskning som rapporter. Problemet med att det behöver frigöras tid för forskare att forska uppmärksammas i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 avsnitt 5.6.2):

Den administrativa överbyggnaden behöver minska för att ge plats åt universitetens kärnuppdrag. Det är inte rimligt att forskare lägger alltför mycket tid på betungande återrapportering utan deras tid bör frigöras för att fokusera på att bedriva forskning i världsklass och att bygga framstående forskningsmiljöer. Här avser regeringen att ta sitt ansvar genom att minska detaljregleringen. Dock har många administrativa pålagor sitt ursprung i beslut på lärosätena själva. En förutsättning för ett större omtag är därför att rektorer och universitetsledningar tar sitt ansvar för att minska forskares och lärares administrativa börda.

Regeringens ökade fokus på att minska den administrativa överbyggnaden har gett upphov till olika uppdrag, bland annat detta uppdrag till UKÄ att kartlägga utvärderingars inverkan på den administrativa bördan för lärosäten. Regeringen har även gett Statskontoret i uppdrag att analysera konsekvenserna av universitets och högskolors administrativa uppgifter (U2024:01755) som ska redovisas i september 2025. Uppdraget till Statskontoret gäller de administrativa uppgifterna som lärosäten är skyldiga att utföra till följd av generella regelverk och regeringsbeslut för statliga förvaltningsmyndigheter.

Exempel på pågående uppdrag inom andra sektorer är utredningen om minskad administrativ börda för forskollärare och lärare (Dir. 2023:72) som ska redovisas i mars 2025. Regeringen har även gett uppdrag till ett urval myndigheter att minska den administrativa bördan för privata företag i kontakter med offentlig verksamhet.

I den här rapporten lämnar UKÄ förslag på hur lärosätenas administrativa börda kan minskas utifrån ökad dialog och samplanering mellan olika parter, inom Regeringskansliet och mellan myndigheter och lärosäten, liksom genom utvecklingsarbete inom myndigheter som exempelvis UKÄ och inom lärosäten.

## Uppdraget

En projektgrupp vid UKÄ har arbetat med uppdraget. Vi har haft en löpande dialog med myndigheterna inom nätverket av analys- och utvärderingsmyndigheter inom högskolesektorn genom de kontaktpersoner som fanns utsedda sedan tidigare och med nätverkets ledningsgrupp.

## Tolkning av uppdraget

För att genomföra uppdraget har vi behövt göra några ställningstaganden vad gäller begrepp.

Innebörden av begrepp som ”administration” och ”administrativ börda” har behövt definieras för uppdragets räkning. Vårt ställningstagande och användning av de begreppen redovisas i nästa kapitel.

En avgörande fråga för uppdraget har varit vad som ingår i begreppet utvärdering. Enligt Sundgren och Faugert är utvärderingar en ”systematisk undersökning av en åtgärds värde och betydelse” (2020, s. 18). Begreppet utvärdering används på olika sätt inom högskolesektorn. Vanligtvis avses den typ av utvärderingar som exempelvis UKÄ och Vetenskapsrådet genomför, men det kan även innefatta andra typer av aktiviteter. Flera aktiviteter som går under andra benämningar som tillsyn, uppföljningar eller undersökningar kan innefattas i begreppet. Vi använder i uppdraget ”utvärdering” som ett exempel på en granskningsaktivitet utförd av en extern part, där granskningen kan ta formen av revision, uppföljning, tillsyn, kvalitetssäkring eller utvärdering (Jacobson m. fl. 2016, s. 11).

I vår undersökning av administrativ börda som uppstår vid utvärderingar har vi därför inkluderat fler aktiviteter från myndigheterna inom nätverket än de uppdrag som uttryckligen går under namnet ”utvärdering”.

Uppdraget innefattar att UKÄ ska ge förslag på ”delar” som har ”störst betydelse” för den administrativa bördan. Vi har valt att göra det genom att identifiera vilka faktorer som har störst betydelse. ”Delar” kan tolkas som att det handlar om att beskriva enskilda utvärderingsformer (till exempel utvärdering av forskningsområden). Det kan också innefatta enskilda moment av utvärderingar (till exempel självvärderingens roll i granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete) eller specifika metoder (till exempel användandet av enkäter i undersökningar). En tolkning skulle kunna vara att vi ska föreslå att dessa ”delar” tas bort eller ändras. Vi har av framförallt två skäl valt att inte föreslå så detaljerade ändringar. Vi anser att sådana förändringar ska ske i tät dialog med lärosätena, vilket också görs löpande i myndigheternas verksamhet. Förändringar bör ske i en dialog som utgår från den aktuella utvärderingen. För UKÄ:s räkning innebär också antagandet av europeiska standarder för kvalitetssäkring (ENQA, 2015) att flertalet moment i utvärderingsverksamheten är givna.

För att kunna påverka den administrativa bördan ser vi det därför som viktigt att beskriva grundläggande villkor och faktorer som påverkar lärosätenas administrativa börda. Istället för detaljerade förslag kring utvärderingsdelars betydelse beskriver vi de grundläggande villkor och faktorer som påverkar lärosätenas administrativa börda som uppstår vid utvärderingar. Våra förslag handlar i linje med detta framförallt om hur relationerna mellan de relevanta aktörerna kan justeras för att minska den administrativa bördan på lärosäten.

Ytterligare ett förtydligande bör göras. I rapporten använder vi begreppet ”myndigheter” som samlingsbegrepp för de myndigheter som inte är universitet och högskolor. För universitet och högskolor använder vi begreppet ”lärosäten”.

## Uppdragets genomförande

Genomförandet av uppdraget har omfattat flera delar, som beskrivs nedan.

I vår omvärldsbevakning har vi använt oss av den samhällspolitiska och vetenskapliga diskussionen om den administrativa bördan inom högskolesektorn. Omvärldsbevakningen har inkluderat en internationell utblick, med fokus på några jämförbara länder.

Vi har inventerat samt fört dialog kring den omfattning och form av information som myndigheterna inom nätverket begär av lärosätena. UKÄ:s aktiviteter inventerades internt medan uppgifter om de övriga myndigheternas informationsinhämtning samlades in via en enkät. Inventeringen syftade till att kartlägga hur uppdrag initierades, vilken organisation<sup>1</sup> som genomförde dem och vilka uppgifter som begärdes in från lärosäten. Den innehöll även frågor om vilken funktion som var mottagare på lärosäten samt hur uppgifterna begärdes in. Resultaten från enkäten finns i rapportens bilaga 2. Eftersom antalet uppdrag, utvärderingar och analyser är stort, särskilt för UKÄ, begränsades tidsperioden till 2023. Vi har fört samtal med företrädare för myndigheterna i nätverket om utformning av och resultat från enkäten.

Vi har genomfört samtal med sex lärosäten om hur myndigheterna påverkar den administrativa bördan samt hur enskilda utvärderingsaktiviteter skapar administration. En förteckning över lärosäten samt deltagare finns i bilaga 3. Samtalens syfte var att ge oss mer detaljerad förståelse för hur arbetet organiseras och genomförs på lärosäten, vilka roller som belastas mest, liksom i vilken grad utvärderingar och granskningar uppfattas som bidragande till kvalitet och utveckling. Samtalen inriktade sig särskilt mot UKÄ:s aktiviteter eftersom myndigheten har avsevärt flest ärenden som involverar lärosäten. De utfördes i form av workshoppar där vi gemensamt arbetade med processkartläggningar för ett urval av utvärderingar.

För kartläggningen har vi använt den utvärdering av UKÄ:s verksamhet som genomförts av den europeiska organisationen för kvalitetssäkringsorgan inom högre utbildning (ENQA, 2020). Vi har även använt resultaten från den granskning av effekterna av kvalitetssäkringssystemet som genomfördes 2020 (Melin m.fl., 2020).

---

<sup>1</sup> Myndigheten själv eller av annan part på uppdrag av myndigheten och under myndighetens ansvar.

Vi har identifierat ett antal faktorer som vi bedömer har störst inverkan på den administrativa bördan vid lärosätena. Detta har vi gjort utifrån inventeringen av nätverksmyndigheternas uppdrag, synpunkter som lärosätena uttryckt vid tidigare granskningar om hur administrationen påverkas av UKÄ:s utvärderingar samt de samtal som vi genomförde inom ramen för denna kartläggning.

I rapporten presenterar vi de faktorer som påverkar lärosätenas administrativa börda, samt ger förslag på åtgärder som Regeringskansliet, myndigheter och lärosäten skulle kunna genomföra för att minska den administrativa bördan. Faktorerna och slutsatserna har diskuterats internt på UKÄ samt med representanter från nätverket.

## Rapportens innehåll och upplägg

Rapporten är indelad i sju kapitel.

I det första kapitlet ger vi en kort bakgrund till diskussionen om den administrativa bördan inom högskolesektorn och presenterar vår förståelse av vissa nyckeltermerna. Det andra kapitlet handlar om den statliga styrningens betydelse för den administrativa bördan som belastas med.

I det tredje kapitlet redovisar vi hur olika tidsaspekter påverkar den administrativa bördan för lärosäten när myndigheterna utför sina respektive uppdrag. I det fjärde kapitlet diskuterar vi hur utformningen av myndigheternas utvärderingar påverkar den administrativa bördan.

Det femte kapitlet innehåller en mer detaljerad beskrivning av UKÄ:s arbete med att utveckla sina utvärderingar eftersom myndigheten belastar lärosätena i högre grad än de andra myndigheterna i nätverket. Kapitlet redogör för det arbete myndigheten genomfört de senaste åren för att minska den administrativa bördan för lärosäten.

Det sjätte kapitlet innehåller våra förslag för att minska den administrativa bördan. Det sjunde och avslutande kapitlet innehåller våra reflektioner för det fortsatta arbetet med att minska den administrativa bördan.

Till rapporten hör även tre bilagor. I den första bilagan beskrivs kortfattat uppdragen till myndigheterna inom nätverket utifrån deras respektive förordningsinstruktion. I den andra bilagan framgår utfallet av den kartläggning av uppdrag till myndigheterna inom nätverket samt på vilket sätt dessa uppdrag genomförs. Där finns även beskrivet hur forskningsråden generellt hanterar forskningsbidrag. I den tredje bilagan finns information om vilka som deltog i samtalen med lärosäten.

# Administration och administrativ börda i högskolesektorn

I det här kapitlet ger vi en kort bakgrund till frågan om den växande administrationen inom högskolesektorn, några exempel på hur administration inom högskolesektorn har studerats och redogör för begrepp som administration och administrativ börda. Vi beskriver också kort vilka undersökningar som finns om den tid som personal lägger ner på administration, samt hur utvärderingar kan ge upphov till administrativ börda.

## Effekter av mål- och resultatstyrning

Utvärderingars påverkan på den administrativa bördan inom högskolesektorn bör förstås mot bakgrund av de reformer som genomförts inom den offentliga sektorn i Sverige sedan 1980-talet. I mitten av 1990-talet inleddes ett arbete med att reformera styrningen och organisationen av den offentliga förvaltningen i Sverige. Det var en konsekvens av den offentliga sektorns tillväxt och en kritik mot vad som beskrevs som en trögriktig och ineffektiv byråkrati. Många av de idéer som kom att präglade denna utveckling går under samlingsnamnet *New Public Management* (NPM), på svenska mål- och resultatstyrning, som tar sin inspiration från styrningsformer i det privata näringslivet. Syftet var att göra offentlig verksamhet mer resultatorienterad, och därmed öka effektiviteten och kvaliteten (Sundström 2019, s. 31–32).

Tanken med denna typ av reformer har varit att ge verksamheter större handlingsutrymme för att kunna anpassa sin verksamhet efter lokala förutsättningar och krav. Följden blev att statens direkta, detaljerade styrning minskade. För att staten ändå skulle kunna följa upp verksamheten har det emellertid lett till att granskning och utvärdering av offentlig verksamhet kommit att öka i omfattning, som mekanismer för ansvarsutkrävande och kvalitetskontroll. I den statliga sektorn har det gett upphov till detaljerade återrapporteringskrav i myndigheters regleringsbrev eller instruktioner. Det har även gett upphov till inrättandet av särskilda myndigheter eller myndighetsfunktioner för tillsyn, utvärdering och kontroll. Tillsammans med införande av mål- och resultatstyrning har en sådan ökande mängd utvärdering och granskning varit utmärkande för NPM:s genomslagskraft just i Sverige inte minst i högskolesektorn (Ahlbäck Öberg och Boberg 2024a).

Kritiker av utvecklingen menar att granskningarna i sig tar mycket tid och resurser i anspråk för inhämtning, sammanställande och rapportering av stora mängder information. Ett begrepp som brukar användas i relation till den växande administrationen i Sverige är ”utvärderingsmonstret”. Det har exempelvis beskrivits som ”ett samhälle där intresset för utvärdering och närbesläktade aktiviteter som uppföljning, kvalitetsmätning, tillsyn och revision tycks eskalera mer och mer för varje år som går” (Lindgren, 2006). Liknande begrepp är ”administrationssamhället” och ”granskningssamhället” (Forssell och Ivarsson Westerberg, 2014; Jacobsson m.fl. 2019). Rapporter från exempelvis Statskontoret (2016) och Riksrevisionen (2021) visar att frågan i högsta grad är aktuell.

## Administration och administrativ börda

### Administration uppstår alltid när man samlar in information

Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) menar att administration uppstår när en verksamhet behöver organiseras, och att det alltid innehåller ett mått av specialisering, arbetsdelning och samordning. De definierar administration som:

allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum (Forssell och Ivarsson Westerberg, 2014, s. 43)

Denna beskrivning har använts i andra undersökningar av administration i svensk statlig sektor.

Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) skiljer även mellan administrationens olika funktioner och delar upp den i två typer:

- organiserande administration som syftar till att styra och samordna den egna verksamheten
- legitimerande administration som syftar till att möta och förhålla sig till krav från omgivningen. Dessa krav kan vara mer eller mindre uttryckliga, och ha en mer eller mindre tydlig koppling direkt till en organisations kärnverksamhet.

Enligt denna uppdelning har organiserande administration i idealfallet ett tydligare värde för organisationens kärnverksamhet, genom att på ett mer direkt sätt stödja verksamheten i att nå sina mål. Därmed upplevs det

sannolikt också mer motiverat om sådan administration blir omfattande eftersom det kan ställas mot nyttan i att nå verksamhetsmål. Nyttan av legitimerande administration kan däremot upplevas som begränsad, just eftersom det primärt handlar om att uppfylla krav som inte har direkt bäring på kärnverksamheten.

De utvärderingar och andra typer av uppdrag som innefattas i vår kartläggning kan framförallt sägas ge upphov till legitimerande administration eftersom det handlar om för lärosätena externa krav. Beroende på hur lärosätena arbetar med utvärderingar kan dock sådana utvärderingar även ge upphov till organiserande administration, om de kan användas för att förbättra eller stödja kärnverksamheten. Även hur den externa parten arbetar med återkoppling och dialog kan göra att det uppstår organiserande administration.

Legitimerande administration kan också uppstå internt på lärosätena när exempelvis ledningen eller en nämnd efterfrågar underlag från kärnverksamheten, dvs. lärare och forskare. Kraven är då ”externa” sett från kärnverksamhetens (utbildningens och forskningens) perspektiv.

Begreppet administrativ börda har ursprungligen använts för att beskriva de insatser som enskilda individer eller medborgare utför i kontakten med offentliga system kring till exempel vård, omsorg eller bidrag (Burden m.fl., 2012). Det har senare vidgats till att omfatta administration inom organisationer, med syfte att beskriva de utmaningar och hinder som medarbetare upplever i sitt arbete, och de följd effekter som uppstår.

Administrativ börda kan beskrivas med hjälp av ”kostnader” (Moynihan 2015). Dessa kostnader handlar inte om personella eller ekonomiska kostnader, utan handlar om effekten som administrationen har på organisationen eller individen. De delas in i inlärningskostnader, efterlevnadskostnader eller psykologiska kostnader (Woelert, 2023, s. 410). Inlärningskostnader uppstår när man ska lära sig och förstå nya regler och rutiner, efterlevnadskostnader kommer av att följa regler och tillgodose krav, och psykologiska kostnader kommer av känslor av stress eller brist på autonomi. Woelert (2023) har applicerat kostnadsbegreppet på den administrativa börda som kan uppstå på lärosäten.

I vår rapport använder vi begreppet kostnader, men delar inte upp det i olika underkategorier. Vår utgångspunkt är att kostnaderna ska vägas mot nyttan med administrationen, när man undersöker den administrativa bördan. Administrativ börda uppstår när kostnaden överstiger nyttan. I slutändan är målet att de aktiviteter som myndigheterna inom nätverket ägnar sig åt ska vara till nytta för olika aktörer och att kostnaderna ska minimeras.



## Utvärderingar kan generera administrativ börda

Eftersom vårt uppdrag handlar om den administrativa bördan som uppstår vid utvärderingar är det av betydelse att redogöra för hur just utvärderingar ska förstås utifrån perspektivet administrativ börda.

Utvärderingar i betydelsen systematisk och värderande undersökning, kan syfta till att främja och utveckla den verksamhet som utvärderas (Jacobsson m.fl. 2019, s. 17). Det administrativa arbete som utförs kan i bästa fall skapa nytta för de som deltar och den administrativa insatsen kan därmed betraktas som en investering. UKÄ uttrycker samma sak i sin vision ”granskning för utveckling”, vilket innebär en strävan efter att granskningsaktiviteter ska genomföras så att de är utvecklande.

Administrativ börda vid utvärderingar anser vi inte blir bara en fråga om insatsernas omfattning eller ”kostnaderna”, utan om relationen mellan nedlagt arbete, kostnader och nytta. Vi utgår i vårt uppdrag från att administrativ börda vid utvärderingar uppstår när de administrativa ”kostnaderna” blir för höga i förhållande till det upplevda värdet eller nyttan av arbetet för verksamheten eller individen. Den administration som kan anses nödvändig för organisationens erkännande eller trovärdighet, kan ges nytta genom att bli del av verksamhetens utveckling och införlivas i det interna arbetet.

Vår utgångspunkt är att det finns tre sätt att minska den administrativa bördan vid utvärderingar. Det första är helt enkelt att minska mängden administration, det vill säga exempelvis genom att genomföra färre utvärderingar. Det andra är att se till att den administration (eller den utvärdering) som genomförs, och som främst eller delvis har ett legitimerande syfte, genomförs på ett sätt som ger ett mervärde för verksamheten i fråga. På så sätt ges den även en organiserande dimension. Det kan till exempel röra sig om att ett lärosäte använder en extern granskning som en möjlighet att belysa utvecklingsmöjligheter, eller att granskningen resulterar i råd och rekommendationer som kan användas för att förbättra verksamheten. Det tredje sättet att minska den administrativa bördan vid utvärderingar är, slutligen, att sträva efter att minska kostnaderna, exempelvis genom att förenkla processer eller genom att förbättra kommunikationen.

## Vad skapar administration inom högskolesektorn och vem administrerar?

### Både kärnverksamhet och stödverksamhet påverkas av administrationen, men på olika sätt

Som vi nämnt tidigare diskuteras att den ökande administrationen i offentlig verksamhet ”tränger ut kärnverksamheten”. Inom



högskolesektorn kan det komma till uttryck på åtminstone två sätt. Det ena är att lärare och forskare tvingas lägga allt mer tid på administrativa uppgifter och därmed får mindre tid till forskning och undervisning. Det andra är att lärosätet som organisation i allt högre grad ägnar sig åt administration och därmed i ökande utsträckning styr ekonomiska och personella resurser dit.

Ahlbäck Öberg och Boberg (2024a, 2024b) undersöker i två delstudier hur förutsättningarna vid svenska statliga lärosäten har förändrats genom ökad kontroll och krav på återrapportering. I den första studien har de utgått från tre aspekter: utvecklingen av högskoleförfattningarna, regleringsbrev riktade mot lärosäten och relevanta sektorsmyndigheter, och de övriga lagar och förordningar som träffar lärosäten, vilka de benämner som ”generell lagstiftning”. Exempel är arbetsmiljölagen (1977:1160) eller förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. De finner att lärosätenas organisatoriska särart med tiden har suddats ut och politiska mål och krav ökat. Vidare noterar de att medan rapporteringskrav under perioder har minskat, har uppdragen i stället ökat. Detta gäller även vissa sektorsmyndigheter, exempelvis UKÄ. De konstaterar även att ambitionen i styrningen successivt ökat, i form av ökade systematiska arbetsprocesser och dokumentationskrav, utan motsvarande ökade resurser. Ahlbäck Öberg och Boberg (2024a) menar att ambitionshöjningen riskerar 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.

I den andra delstudien granskar Ahlbäck Öberg och Boberg (2024b) konsekvenserna av den ökade kontrollen och byråkratiseringen för lärosätenas interna arbete. Av deras analys framgår att både lärosätenas centrala förvaltningar och institutionsförvaltningar upplever den generella lagstiftningens krav som särskilt betungande. Företrädare menar att den har särskild betydelse för att tränga ut kärnuppdragen utbildning och forskning, och har bland annat drivit fram att särskilda administrativa funktioner byggts upp lokalt vid lärosätena. Ahlbäck Öberg och Boberg konstaterar även att administration kring utbildning, som utbildnings- och kursplaner, utgör särskilt tunga delar av lärosätenas interna administration som i högre grad träffar kärnverksamheten (2024b, s. 39).

Sandén (2024) undersöker hur intern administration påverkar kärnverksamheten. I undersökningen ingår en fallstudie av administrationen på Södertörns högskola med hjälp av enkäter, fokusgrupper och individuella intervjuer för att granska upplevelsen av lärosätets interna administration. Studiens huvudfråga är om olika administrativa områden och uppgifter anses vara smidiga eller omständliga samt om de anses motiverade eller onödiga. Ett av resultaten är att forskare och lärare i mycket stor utsträckning anser att deras arbete försvåras av omständlig intern administration. Ett annat resultat är att akademisk personal i avsevärt högre utsträckning

ifrågasätter vissa av sina administrativa uppgifter än personalen inom verksamhetsstödet gör.

Som både Ahlbäck Öberg och Boberg (2024a) och Sandén (2024) beskriver uppfattas administration olika beroende på om den anses motiverad eller inte. De flesta intervjuade lärarna i Sandéns studie uppger till exempel att det är rimligt att de tar hand om betygsadministration, har kontakt med studenter kring praktiska saker eller hanterar studieuppehåll (Sandén, 2024, s. 41). Att sådan administration, som är nödvändig för att stödja och organisera kärnverksamheten, bär en större mängd kostnader upplevs sannolikt mer motiverat än om sådan administration som enbart syftar till att möta externa krav gör detsamma (jfr. den tidigare nämnda distinktionen mellan organiserande och legitimerande administration).

Många lärosätessanställda, framförallt inom kärnverksamheten men också bland andra funktioner, uttrycker att betungande administrativa uppgifter och en ökande andel administration är ett problem. Även den ökande så kallade fragmenteringen av tid tas upp som ett problem, det vill säga att man ständigt blir avbruten i sitt kärnuppdrag för att utföra administrativa uppgifter (Bäckström m.fl., 2023). Det finns också en uppfattning att den ökande administrationen utgör ett hinder för den grundläggande akademiska friheten, vilket UKÄ tidigare rapporterat (UKÄ, 2024:15).

De refererade studierna visar att lärosäten som organisationer tycks ägna alltmer tid åt att behandla uppdrag, förfrågningar, remisser som kommer från exempelvis Regeringskansliet och åt administrativt arbete som utgår från lagstiftning som riktar sig generellt mot till exempel myndigheter. De beskriver också att administrativt arbete skapas av lärosätess interna rutiner, till exempel kring utbildning, och genom digitala system som anses mindre användarvänliga. Däremot ger de studierna mindre vägledning om hur de förfrågningar till lärosäten som myndigheterna i nätverket gör uppfattas i relation till administrativ börda.

## **Det finns få studier på hur mycket tid administration tar för forskare och lärare**

Ett annat sätt att undersöka administrationens omfattning är att uppskatta tiden den tar i anspråk för lärare och forskare i relation till andra uppgifter. Detta är vad Forssell och Ivarsson Westerberg kallar ett ”processperspektiv” på administration (2014, s. 60). I Sverige finns endast ett fåtal studier av forskares och lärares arbetstid för olika uppgifter. Det finns inga mätningar på hur mycket tid som ägnas specifikt åt utvärderingar.

Fackförbundet SULF genomförde under pandemiåret 2020 en studie om medlemmarnas arbetstid. Där angav respondenter att de i stor utsträckning arbetade mer än den tid de anställts för. Heltidsanställda uppgav att administration är ett av de områden som genererade mest

arbete utöver ordinarie arbetstid men mindre än digital omställning och undervisning (SULF, 2021).

SCB genomför vartannat år enkätundersökningar om arbetstidens fördelning för personal inom forskning och utveckling (FoU) (SCB, u.å.). SCB publicerar resultaten men det finns få analyser av deras data. Någon större ökning över tid av tiden för personalens administration går inte att utläsa.

Vetenskapsrådet har, baserat på dessa data från SCB, undersökt arbetstidens fördelning för personal inom forskning och utveckling (FoU) under åren 2013–2019 (Vetenskapsrådet, 2022). Vetenskapsrådet konstaterar att forskningen utgör ungefär hälften av arbetstiden för forskningsanställda vid universitet och för anställda vid högskolor runt en tredjedel av tiden. Administrationens del av arbetstiden har ökat något från 2013 till 2019. Förändringarna år för år är inte statistiskt signifikanta, men skillnaden mellan 2013 och 2019 är signifikant. Inte heller de administrativa uppgifter som direkt kan kopplas till forskning, som forskningsansökningar, har ökat nämnvärt. Den enda tydliga trenden som kan urskiljas är att administrationen ökat för kvinnor men inte för män (Vetenskapsrådet, 2022 s. 10). Vetenskapsrådet noterar även att kvinnor lägger mindre tid på forskningsansökningar än män.

## **Det finns en jämställdhetsaspekt på administrativt arbete**

Kvinnors större andel av det administrativa arbetet i akademien bekräftas av tidigare studier. Såväl svenska som internationella studier över det som kallas ”akademiskt hushållsarbete” eller ”osynligt arbete” visar att kvinnor engageras i det i högre utsträckning än män (Järvinen och Mik-Meyer, 2024; Fagerlind-Ståhl, 2022; Vetenskapsrådet, 2022; Kalm, 2019; Babcock m.fl., 2017; UHR, 2014; Schnaas, 2011). Akademiskt hushållsarbete är sådant som inte direkt relaterar till den egna undervisningen och forskningen men som ”måste göras” för att få en institution att praktiskt fungera. Det kan gälla exempelvis studierektorsuppdrag och samordningsuppdrag men också, som Kalm skriver, att ”ingå i julfestkommittéer [...] och agera seminarieutfyllnad när det är glest i salen” (Kalm, 2019, s. 6). Kvinnor både förväntas göra, blir tilldelade och tar på sig sådana administrativa uppdrag i högre utsträckning än manliga akademiker som ofta undviker eller förhandlar om dem. Att lägga mycket tid på sådan administration kan resultera i minskade möjligheter att forska och publicera sig. Det i sin tur riskerar att leda till utebliven meritering. Det kan kopplas till resultatet från Vetenskapsrådets (2022) undersökning som beskrivs ovan.

## Undersökningar beskriver hur kvalitetssäkringsaktiviteter och utvärderingar kan skapa administrativ börda

Den roll UKÄ:s utvärderingar har i det administrativa arbetet har belysts i ett par nyligen utförda granskningar av UKÄ:s verksamhet. Under 2019–2020 granskades UKÄ externt med syfte att utvärdera effekterna av det nationella kvalitetssäkringssystemet (Melin m.fl., 2020). Parallellt med detta granskades också det svenska kvalitetssäkringssystemet på europeisk nivå av organisationen European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA, 2020). I dessa granskningar undersöktes lärosätenas syn på UKÄ:s verksamhet och den administrativa börda som genereras av utvärderingar. Granskningarna visade på ett väl fungerande kvalitetssäkringssystem, men ett onödigt komplext sådant som skapade en administrativ börda för lärosätena.

Utvärderingars påverkan på lärosätenas administrativa börda har länge funnits i blickfånget, även utanför Sverige. Det finns relativt lite forskning om administrativ börda på universitet, vilket bl.a. Woelert (2023) konstaterar.

Så tidigt som 2014 publicerade Nederländska Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) en jämförande studie om den administrativa bördan av ett antal länders kvalitetssäkringssystem inom högre utbildning, samt åtgärder för att minska den. I rapporten framgår att ämnet fanns på den politiska agendan i länder som Tyskland och Belgien (Flandern) redan då.

I likhet med Ahlbäck Öberg och Boberg (2024a) noterar CHEPS (2014) att högskolesektorn i de undersökta länderna belastats med ökade rapporteringskrav. CHEPS konstaterar också att administrationen inom högskolesektorn går långt utöver utvärderingar och kvalitetssäkringsaktiviteter. De beskriver svårigheterna med att skilja mellan administrativt arbete som sker enbart för att tillgodose extern kvalitetssäkring, och aktiviteter som hade funnits med ”ändå”. Det är en distinktion som kan jämföras med den mellan legitimerande respektive organiserande administration som vi diskuterat tidigare.

I CHEPS rapport (2014) diskuteras även ett antal aspekter av kvalitetssäkringssystem som påverkar den administrativa bördan. Några exempel är om fokus ligger på utvärdering av enskilda utbildningsprogram eller av lärosätens kvalitetssystem som helhet, hur ofta utvärderingar sker och antalet bedömningsgrunder som används. Trenden bland de undersökta länderna vid tiden för rapporten var ett skifte från system framförallt baserat på utvärdering av program till utvärdering av lärosätens kvalitetssystem. Författarna anser att det inte säkert kommer att minska bördan eftersom det i realiteten kan komma kompenseras av ökade krav på lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem. Detta skulle i sin tur skulle kunna öka den interna administrativa bördan.

Mer nyligen har den administrativa bördan i samband med utvärderingar och kvalitetsarbete av högre utbildning belysts av Riksrevisjonen (2022 3:14) i Norge. Man beskrev en skillnad mellan de anställdas syn på vad utvecklingsarbetet handlar om och den tillsynspraxis som tillämpas. Flera av de personer inom kärnverksamheten vid lärosätena som ingick i Riksrevisjonens studie upplevde att kvalitetsarbete mer verkar handla om rapportering i sig än om att på riktigt förbättra verksamheten.

# Den statliga styrningen av högskolesektorn

Styrningen av en verksamhet påverkar mängden administrativa uppgifter som ska utföras vid sidan om verksamhetens kärnuppdrag, genom externa och interna beslut, regler och rutiner. I det här kapitlet beskriver vi kort hur den statliga styrningen och myndigheternas grundläggande ansvar och förpliktelser påverkar de administrativa uppgifterna som ska genomföras vid lärosäten. Det rör såväl utvärderingar som andra uppdrag.

## Regeringens styrning och andra myndigheters beslut

Regeringens styrning av myndigheter utgår från enskilda förordningsinstruktioner som respektive myndighet har. Av instruktionerna framgår bland annat myndighetens grundläggande uppgifter. Därtill styr regeringen myndigheterna genom årsvisa regleringsbrev som exempelvis anger de finansiella ramarna och mål för myndigheten. Frågor som regeringen behöver få behandlade under pågående verksamhetsår hanteras genom att regeringen fattar ändringsbeslut till regleringsbreven eller genom särskilda beslut. Genom denna styrordning preciserar regeringen sina förväntningar på myndigheternas arbete inom ansvarsområden och genomförande av uppdrag.

Myndigheterna är dock enligt regeringsformen självständiga i att bestämma hur ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag ska beslutas (1974:152, 12 kap. 2 §). Konkret innebär det att myndigheterna i sitt vardagliga arbete är fristående från regeringen. De enskilda myndigheterna kan därmed i stor utsträckning själva påverka när och hur myndighetens ansvarsområden och uppdrag ska utföras.

## Uppdragen till myndigheterna inom nätverket skapar administration

Vi har i vårt uppdrag avgränsat oss till att titta närmare på styrningen av de sex myndigheter som ingår i nätverket. Samtliga myndigheter har förordningsinstruktioner som är relativt stabila över tid även om vissa justeringar har skett under åren. Vår kartläggning av instruktionerna visar att dessa i vissa fall preciserar exakt vad som ska vara föremål för utvärderingar. Det gäller såväl UKÄ som de andra myndigheterna i nätverket. I bilaga 1 finns en sammanfattning av instruktionerna till

myndigheterna inom nätverket. Myndigheterna ges även årliga uppdrag via regleringsbrev. Vår genomgång visar att samtliga myndigheter har fått ett eller flera tilläggsuppdrag av olika karaktär och inom olika delar av verksamheterna per år. Detta har skett genom ändringsbeslut till regleringsbreven. Efter vår genomgång kan vi konstatera att regeringen i samtliga fall har förväntningar på att myndigheterna ska följa upp, utvärdera eller analysera verksamheten vid lärosäten. Därigenom kommer man att belasta lärosätena med administration. Vidare kan vi med utgångspunkt från styrningen av UKÄ:s verksamhet notera att regeringen i vissa tillägg även pekar på när i tiden myndigheten ska utföra uppdrag och hur dessa ska genomföras. I dessa fall sätter regeringens styrning ramarna för

- de förfrågningar nätverkets myndigheter behöver ställa till lärosätena
- vilken planeringshorisont både nätverkets myndigheter och lärosäten måste förhålla sig till
- hur uppgifterna ska samlas in för att myndigheterna ska kunna genomföra sina uppdrag.

De senare två delarna är viktiga faktorer vi även identifierat som drivande för administrativ börda vid lärosäten. Dessa kommer att beröras i senare kapitel.

## **Andra myndigheters krav påverkar den administrativa bördan**

Myndigheter kan behöva anpassa sina förfrågningar om uppgifter från lärosäten utifrån preciseringar i regeringens direktiv. Utöver det kan en myndighet i vissa fall även behöva anpassa sina förfrågningar till lärosäten utifrån krav från andra myndigheter. Detta kan bidra till ökad administration vid lärosätena. Ett sådant exempel är att forskningsråden Formas, Forte, Vinnova och Vetenskapsrådet i sin ekonomiska uppföljning av forskningsbidrag har behövt anpassa frekvensen av uppföljningen utifrån krav som Riksrevisionen ställer. Det har medfört att forskningsråden sedan 2017 årligen efterfrågar ekonomisk redovisning av forskningsbidrag från att det tidigare främst skett vid halva bidragstiden eller vid slutredovisning. Det har påverkat omfattningen av administration vid lärosätena.

## **Myndigheter ska samverka och tillhandahålla information**

Mängden administrativa uppgifter som lärosäten ska utföra för att tillhandahålla uppgifter som utgår från andra myndigheters uppdrag påverkas också av krav i författningar kopplat till myndighetssamverkan vad gäller de lärosäten som är statliga myndigheter. Principen för myndighetssamverkan fanns uttryckt redan i 1809 års regeringsform (47 § ”Räcka varandra handen”), men är numera främst uttryckt i annan

författning. Exempelvis uttrycker förvaltningslagen (SFS 2017:900), offentlighets- och sekretesslagen (SFS 2009:400) samt myndighetsförordningen (SFS 2007:515) förväntan på att myndigheter ska samverka och bidra till varandras verksamheter. Samverkan mellan myndigheter kan därmed skapa administration vid den myndighet som förväntas bidra till genomförandet av en annan myndighets uppdrag.

En myndighet ska enligt förvaltningslagen (8 §) samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten kan exempelvis inom ramen för sitt utredningsansvar begära in yttranden från en annan myndighet i form av en remiss. Omfattningen av remisser till lärosäten behandlas även Ahlbäck Öbergs och Bobergs (2024a) undersökning av den ökade kontrollen och byråkratiseringen.

Av myndighetsförordningen framgår vidare att en myndighet ska verka för att genom samarbete med andra myndigheter ta tillvara fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Det innefattar också att myndigheten ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet (6 §). Dessutom regleras i offentlighets- och sekretesslagen (6 kap 5 §) att en myndighet på begäran av annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Utöver denna generella lagstiftning som gäller för samtliga myndigheter, däribland statliga lärosäten, så finns det även i högskoleförordningen explicita krav på lärosäten att lämna de uppgifter om sin verksamhet till UKÄ som myndigheten begär (1 kap. 12 §).

Principen för myndighetssamverkan innebär att universitet och högskolor förväntas bidra genom att lämna uppgifter om sin verksamhet. Denna skyldighet är inte helt oreglerad och i sammanhanget vill vi lyfta fram två saker:

- Trots att det finns krav på lärosäten att bidra med uppgifter så finns det även en författningsmässig skyldighet att de myndigheter som efterfrågar uppgifter från lärosäten ska begränsa omfattningen på begäran. (jfr. myndighetsförordningen, 19 §).
- Som framgår av den proposition som ligger till grund för samverkanskravet i nuvarande förvaltningslag gäller även ”eftersom en myndighet alltid måste prioritera sina egna huvuduppgifter avgör den emellertid själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans” (Prop. 2016/17:180, s. 71).

Traditionen om myndighetssamverkan är djupt rotad i svensk förvaltningskultur och lärosätena är väl medvetna om sin skyldighet att svara på remisser och förfrågningar om uppgifter från andra myndigheter. Detta framkom också vid några av de lärosätessamtal vi genomfört inom ramen för detta uppdrag. I samtalen framkom att även om det finns en speciell skrivning i högskoleförordningen om att bidra med uppgifter till UKÄ, gör lärosätena inte någon större skillnad i



skyldigheten att bidra med de uppgifter som efterfrågas av de andra myndigheterna inom nätverket. Det som kan skilja sig är vilken del av lärosätet som tar emot förfrågan och vem som bidrar med att ta fram det efterfrågade underlaget, det vill säga vem som får en ökad administration. Se även vidare i bilaga 2.

## Reflektioner

Genom den statliga styrningen finns en förväntan på nätverkets myndigheter att efterfråga uppgifter, i rimlig mängd, från lärosäten. Det finns också en förväntan att lärosätena bidrar genom att lämna efterfrågade uppgifter utifrån överväganden om hur mycket resurser som kan avsättas. Dessa förväntningar och förfrågningar innebär administrativa kostnader för lärosätena. Det är därför av största vikt att Regeringskansliet och myndigheter vid sina förfrågningar beaktar vilken administrativ börda som kan uppstå vid lärosätena.

Vi menar att detaljgraden i myndigheternas uppdrag kan skapa en administrativ börda. En detaljreglering i såväl instruktioner som uppdrag riskerar att begränsa möjligheterna för genomförande myndigheter att utifrån sin expertis avgöra hur och när en förfrågan går ut till lärosätena, samt i vilken omfattning. Vi anser att den administrativa bördan skulle kunna minska om Regeringskansliet utformade uppdrag i tidig dialog med mottagaren för uppdragen för att tydliggöra regeringens intentioner, syfte och mål. Det skulle ge myndigheterna större möjligheter att anpassa sina förfrågningar till lärosätena så att den administrativa bördan kan minskas. En samordning mellan myndigheterna skulle även öka nyttan i relation till kostnaderna för lärosätena.

# Framförhållning och tidpunkt

Lärosätenas administrativa börda påverkas av graden av framförhållning och valet av tidpunkten för utvärderingar. I det här kapitlet beskriver vi hur korta svarstider, anhopning av utvärderingar och kollisioner mellan interna och externa utvärderingar skapar administrativ börda för lärosätena. Resultaten baseras på tidigare erfarenheter (Melin m.fl., 2020; ENQA 2020), inventeringen bland nätverksmyndigheterna och lärosätessamtalen.

## Sammanfallande uppdrag

### Flera uppdrag inom samma område på grund av politiskt intresse påverkar den administrativa bördan

Det politiska intresset för ett visst sakområde kan innebära att regeringen ger liknande uppdrag till flera aktörer. Detta får effekter på den administrativa bördan både för myndigheter och lärosäten. Ett exempel som lärosätesrepresentanter lyfter fram är vårdområdet. Flera statliga utredningar har tillsatts för att undersöka området<sup>2</sup>. UKÄ har gjort såväl tematiska utvärderingar som utbildningsutvärderingar och examenstillståndsprovningar<sup>3</sup> som berört vårdområdet de senaste åren. Dessutom har vårdinstitutioner vid några av de lärosäten som utvärderats under samma period behövt lämna uppgifter till UKÄ som belägg för lärosätets interna kvalitetssäkring. Även om målen med utvärderingarna och utredningarna skiljer sig åt påverkar det till slut samma miljöer inom lärosätena, med risk för utvärderingsträngsel.

Detta uppdrag, som delvis överlappar med Statskontorets uppdrag om administrativ börda i högskolesektorn framhålls under lärosätessamtalen som ytterligare exempel på hur uppdrag anhopas. Även om minskningen av administrativ börda är en prioriterad fråga för lärosätena så hade en större grad av samordning i förväg varit betydelsefull, menar vissa lärosätesrepresentanter.

Utvärderingar och uppdrag som sammanfaller i tid behöver inte nödvändigtvis skapa extra administrativ börda utan kan istället vara till nytta genom att de kompletterar eller bygger på varandra. Det kräver att

---

<sup>2</sup> Exempelvis SOU 2022:35 Tryggare i vårddyrket och SOU 2024:9 Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning.

<sup>3</sup> Utbildningsutvärderingar av utbildningar som leder till specialistsjuksköterskeexamen och till biomedicinsk analytikerexamen har genomförts, liksom flera examenstillståndsprovningar för tillstånd att ge läkarexamen och hälso- och sjukvårdskuratorsexamen.

de som ansvarar för de olika uppdragen har en öppen dialog sinsemellan och med lärosätena. Ett exempel är den av regeringen tillsatta utredningen om en översyn av socionomexamen (U 2023:04). Den sammanfaller i tid med UKÄ:s förberedelser för utbildningsutvärdering av socionomexamen.

## **Mindre lärosäten kan få en större administrativ börda**

Det är tydligt att lärosätets storlek i stor grad påverkar förmågan att hantera sammanfallande utvärderingar och uppdrag. Vid större lärosäten avgränsas arbetet till att beröra enskilda institutioner eller fakulteter, medan stora delar av personalen kan komma att involveras vid mindre lärosäten. Flera simultana utvärderingar innebär för dessa en extra administrativ börda. Problematiken har även lyfts i den intressentanalys som UKÄ nyligen genomfört (Origo Group, 2024).

## **Samordning inom UKÄ kan påverka**

Lärosätesrepresentanter uttryckte vid samtalen inom ramen för det här uppdraget att utvärderingars innehåll tidvis överlappar och sammanfaller i tid. Exempelvis sammanföll under 2023 UKÄ:s tematiska utvärdering av samverkan med åtgärdsredovisningen för uppföljningen av UKÄ:s tematiska utvärdering av breddad rekrytering. En bidragande faktor till att de sammanföll är att bägge utvärderingarna tillkom genom beslut av regeringen. Att de sammanföll bidrog till en hög belastning vid flera lärosäten eftersom arbetena involverade samma grupper av personal, inom såväl kärnverksamheten som stödverksamheten och ledningen.

UKÄ arbetar sedan en tid tillbaka aktivt för större intern samordning och har under läsåret 2023/2024 prövat att minska den administrativa belastningen på lärosätena genom att granska effektivitet, kvalitetssäkring och regelefterlevnad i en och samma granskning. Myndigheten samordnade därmed tre avdelningars sakområden i en gemensam förfrågan till lärosätena. Arbetet har utvärderats internt och avsikten är att även framöver samordna verksamheten på ett sätt som gynnar utvärderingarnas kvalitet och minskar den administrativa bördan för lärosätena.

## **Framförhållning och planering**

### **Utvärderingar kan ha kort framförhållning och kort svarstid**

Som vi har beskrivit i kapitlet om statlig styrning planerar ansvariga myndigheter i de allra flesta fall själva när utvärderingar och uppdrag ska utföras. Utöver det ger regeringen särskilda uppdrag till respektive

myndighet och ofta påverkar även dessa uppdrag indirekt lärosätena då uppgifter ska inhämtas. En god framförhållning i dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna och en rimlig genomförandetid är därför viktiga faktorer för att minimera den administrativa bördan för lärosätena. I vissa fall anges även i uppdraget vem myndigheten ska ha dialog med.

När uppdrag ändå ges med kort genomförandetid är det av extra stor betydelse med en klargörande dialog mellan uppdragsgivaren Regeringskansliet och myndigheten. Detta för att intentionen med uppdraget ska vara tydlig och myndigheten ska kunna vara så specifik som möjligt i sina förfrågningar till lärosätena.

Ett exempel på ett kort uppdrag där man har en sådan dialog är uppdraget ”Uppföljning av satsningen på arbetsintegrerad lärarutbildning” som infogades i UKÄ:s regleringsbrev i oktober 2024.

I våra samtal med lärosätena påpekades även att myndigheters utvärderingar ibland har för kort svarstid för lärosätets interna beslutsstruktur. Dessutom påpekades att det är betungande när myndigheter efterfrågar omfattande kompletterande information som del av en pågående utvärdering.

## **Externa och interna utvärderingar kan kollidera**

Lärosätena genomför egeninitierade utvärderingar för att kvalitetssäkra sina utbildningsprogram. Ett återkommande tema i lärosätessamtalen var hur lärosätens utvärderingar förhåller sig till UKÄ:s utbildningsutvärderingar. Utvärderingar av utbildningskvalitet är en typ av utvärdering som i hög grad involverar personal från kärnverksamheten oavsett om den är internt eller externt initierad. Flera lärosäten lyfte fram att de har utvärderingscykler på sex år och att det finns risk för administrativ börda och dubbelarbete när UKÄ annonserar utbildningsutvärderingar med en kortare framförhållning än tre år i taget eller när förändringar sker i tidsplanen.

Några lärosäten uppgav i samtalen att de väljer att undanta de utbildningsprogram som UKÄ har aviserat att man ska granska från den interna cykeln. De utgår då från resultaten från UKÄ:s utvärderingar för att undvika extra administrativ börda för den berörda miljön. Andra låter den egeninitierade utvärderingen föregå UKÄ:s, för att belysa brister eller utvecklingsområden som kan tas med i arbetet med UKÄ:s utvärderingar. Det är av vikt att lärosätena själva avgör vilken modell som passar bäst för att säkerställa hög kvalitet och utveckla verksamheten.

## Tjänsteplanering för utvärderingar kan vara svårt

Flera av lärosätesrepresentanterna som deltog i våra samtal uttryckte att det är svårt att planera för personalens arbete i utvärderingarna. De lägger sin tjänsteplanering av lärare och forskare i undervisning långt i förväg, ofta under hösten i samband med budgetarbetet för kommande år. I tjänsteplaneringen verkar det sällan ingå tid för arbete med kommande utvärderingar eller relaterade administrativa uppgifter. Allt arbete med utvärderingar, uppdrag eller utredningar som tillkommer när tjänsteplaneringen är gjord, i synnerhet under innevarande år, innebär att arbetsuppgifter måste omprioriteras. Framförallt undervisning men även forskning är svåra att flytta på. Därför finns en överhängande risk att arbete med utvärderingar måste utföras på tid som egentligen inte finns avsatt. Effekten blir merarbete för forskare och lärare.

## Tidpunkten för utvärderingar är viktig

Utifrån samtalen med lärosätena framgår att tidpunkten för utvärderingar är viktig. Lärosätesrepresentanterna förstår svårigheterna för utvärderande myndigheter att planera enligt lärosätenas verksamhetsår men uppger att utvärderingarnas tidsperioder innebär utmaningar eftersom olika målgruppers belastning skiftar över arbetsåret. För undervisande personal är terminsstart och terminsslut hektiska perioder. Från mitten av maj till början av juni har lärare svårt att hantera annat än examinationer och andra undervisningsrelaterade uppgifter. Det samma gäller för perioden december till januari. För personer i ledningsfunktioner och samordnade funktioner centralt på lärosätena är istället januari och februari en period med hög arbetsbelastning, då årsredovisning och budgetunderlag ska färdigställas.

Ett lärosäte lyfte också att tidpunkten för UKÄ:s beslut kan vara viktiga. Exempelvis kan beslut om ett indraget examenstillstånd påverka kommunikationen med studenter och externa intressenter.

## Reflektioner

Den administrativa bördan som uppstår på lärosätena vid utvärderingar påverkas av både tidpunkten och framförhållningen. Valet av tidpunkt kan öka den administrativa bördan när det uppstår krockar med annan verksamhet. Genom en god framförhållning är det enklare för lärosätena att planera för utvärderingar och på så sätt minska kostnaderna.

Från samtalen framgår att lärosätena anser att framförhållningen för UKÄ:s omfattande granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete är god. Tidpunkten och utvärderingsprocessen är relativt välkänd, men planeringen av när olika moment i utvärderingen infaller spelar roll för den administrativa bördan. Lärosätena upplever att andra utvärderingar som aviseras med kortare framförhållning ökar risken för större administrativ börda. Som exempel lyfter de fram UKÄ:s

utbildningsutvärderingar som har en planeringshorisont på tre år. Framförallt menar man att det riskerar att kollidera med lärosätenas interna utvärderingscykler som ofta är längre, och dubbelarbete kan uppstå. Vi reflekterar att lärosätena kan ha olika sätt och förmåga att hantera detta på ett sätt som ökar nyttan. Exempelvis kan nyttan av externa utvärderingar öka genom att man använder dem som internt underlag. En mer utvecklad dialog om vilka utvärderingar som behövs mellan UKÄ och lärosätena skulle kunna öka nyttan.

Vi menar att det finns tecken på att lärosätena behöver utveckla sin tidsplanering, för att ta hänsyn till utvärderingar, såväl interna som externa. Det handlar exempelvis om hur man tillser att det finns tid avsatt i kärnverksamheten för utvärderingar.

Det är tydligt att lärosäten önskar ökad framförhållning och öppenhet kring utvärderingar. Öppenheten gäller också myndigheternas kommunikationsinsatser där lärosäten menar att webbplatser och nyhetsbrev inte på ett tydligt sätt ger all information. När det gäller UKÄ skulle en väg till ökad planerbarhet för lärosäten vara att treårscykeln kompletteras med framtidsspaningar om kommande utvärderingar som kommuniceras till lärosäten. UKÄ kan även se över formerna för informationsspridning och kommunikation.

Lärosätena framhåller också att sammanfallande utvärderingar och uppdrag utgör en särskild risk för ökad administrativ börda. Detta gäller oavsett om orsaken är politiskt intresse för ett visst område eller brist på samordning mellan eller inom myndigheter. Mindre lärosäten riskerar att drabbas särskilt hårt av sådant dubbelarbete. Det är av stor vikt att myndigheterna och Regeringskansliet arbetar med att minska antalet sammanfallande utvärderingar. Utöver det kan en dialog om metod och intentionen med utvärderingarna öka nyttan med sammanfallande utvärderingar.

Ökad samordning inom och mellan myndigheter i högskolesektorn kan troligen minska den administrativa bördan. För att minska kostnaderna behöver man ta fram arbetsätt som gör det möjligt att samordna och samplanera mellan myndigheterna inom nätverket. I stället för att påtvingas en större samordning genom en direkt styrning bör man dock avgränsa myndighetsnätverkets samordningsuppgift till där den skulle göra mer nytta. Exempelvis kan man undersöka om det är möjligt för UKÄ och Vetenskapsrådet att identifiera områden där en samordning av myndigheternas utvärderingsverksamhet skulle minska bördan och öka nyttan för lärosäten.

Ett exempel på hur man kan samordna mellan myndigheter inom högskolesektorn finns i Norge. Det norska kvalitetssäkringsorganet för högskolesektorn, Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanning (NOKUT), pekar i en rapport (NOKUT, 2021) på hur viktigt det är att resurser som läggs på utvärderingar bidrar till större kvalitetsförbättringar. Detta för

att se till att utvärderingar inte blir en börda för sektorn. NOKUT föreslår i rapporten bland annat en högre grad av löpande koordinering mellan de olika myndigheter som ansvarar för utvärdering av forskning respektive högre utbildning, bland annat avseende långsiktighet i planering, information till berörda och inhämtning av information. I en utvärdering 2023–2025 av medicinområdet ingår såväl utbildning som forskning i ett samarbete mellan det norska forskningsrådet och NOKUT (NOKUT, u.å.). UKÄ menar att det finns anledning att undersöka om något liknande kan göras i Sverige.

# Utformning och genomförande av utvärderingar

Hur myndigheterna genomför sina respektive uppdrag, utformar utvärderingar och efterfrågar information påverkar den administrativa bördan. I det här kapitlet beskriver vi vad inventeringen, externa granskningar av UKÄ:s verksamhet (Melin m.fl., 2020; ENQA 2020) och våra samtal med lärosäten har visat om vilka olika typer av underlag som myndigheter kan efterfråga från lärosätena. Vi ger också exempel på konsekvenser som val av metoder för utvärderingar och förfrågningar får för lärosätena.

## Form och syfte

### Myndigheterna ber om olika typer av underlag från olika personalgrupper

De förfrågningar om uppgifter som nätverkets myndigheter ställer till lärosäten utgår från instruktioner eller regleringsbrev. Det finns beskrivet i kapitlet om statlig styrning samt i bilaga 1. Inventeringen av myndigheterna inom nätverket visar att de använder sig av ett flertal olika metoder för att samla in uppgifter och genomföra utvärderingar och uppdrag. Inventeringen visar också att mottagarna på lärosätena varierar. De administrativa kostnaderna för olika personalgrupper på lärosätena påverkas av hur uppgifter samlas in och utvärderingar genomförs. Nedan ges exempel på underlag som de olika myndigheterna efterfrågade under 2023. Resultaten från inventeringen beskrivs mer i detalj i bilaga 2.

UHR:s breda uppdrag gör att myndigheten använder en mängd typer av underlag och metoder för insamling av uppgifter. UHR efterfrågade under 2023 bland annat självvärderingar, remissyttranden om föreskrifter, policydokument, fallstudier, projektbeskrivningar och ekonomisk redovisning. Uppgifterna hämtades in bland annat genom enkätundersökningar, rapportering via digitala system eller blanketter, intervjuer, platsbesök, workshoppar och hearingar. Ofta kombinerar förfrågningarna flera insamlingsmetoder och underlag.

Formas efterfrågar uppgifter från lärosäten inom ramen för sina utvärderings- och utredningsuppdrag, men vänder sig oftast till enskilda forskare eller forskargrupper. Exempel på underlag som begärs in är fallstudier, självvärderingar, projektbeskrivningar och bibliometriska



data. Liknande metoder och underlag används av Vetenskapsrådet. Oftast rapporterar forskarna in uppgifterna via ärendehanteringssystemet Prisma eller i särskilda underlag.

UKÄ:s verksamhet omfattar exempelvis att myndigheten har ansvar för den officiella statistiken, genomför juridisk tillsyn och ansvarar för kvalitetssäkring av lärosätenas verksamhet. Sammantaget gör det att UKÄ efterfrågar information bland annat genom självvärderingar, enkäter, platsbesök/intervjuer och dokumentstudier som metod. Informationen produceras av såväl lärare och forskare som av administrativ personal. Kontaktpersoner är oftast ledning eller centralt placerad administrativ personal.

Myndigheterna i nätverket har de senaste åren arbetat med att minska den administrativa bördan som läggs på lärosäten. Vetenskapsrådet, till exempel, utvecklade sin metod för att utvärdera forskningens kvalitet och genomslag i dialog med lärosätetsrepresentanter och med det uttalade syftet att undvika dubblering av arbetsuppgifter och minska belastningen för lärosäten. Metoden valdes därför att man ansåg att självvärderingar och platsbesök var administrativt krävande utvärderingsformer. I stället använder man bedömning av vetenskapliga artiklar och fallstudier. Viktig var också ambitionen att utvärderingens resultat skulle vara till nytta för lärosätena. Även UKÄ har bedrivit ett genomgripande arbete för att utveckla sina utvärderingsmetoder med avsikt att minska den administrativa bördan för lärosäten. Det arbetet beskrivs närmare i nästa kapitel.

Av lärosätessamtalen framgår att lärosätena är medvetna om att myndigheterna inte alltid kan välja metod för informationsinhämtning, men påpekar att valet av metod ändå påverkar nyttan för lärosätena. Lärosätena menar att självvärderingar till exempel innebär ofta administrativt tungt arbete men kan vara till stor nytta för lärosätets eget interna arbete. Undersökningar i enkätform bidrar inte i lika hög grad till kvalitetsutveckling, men relevant återkoppling av resultaten kan vara kvalitetsdrivande. Lärosätena påpekar vidare att hanteringen av enkäter på lärosäten underlättas av att frågeområdena tydligt framgår, vilket enligt deras uppfattning inte alltid är fallet. Om enkäten är digital underlättar det om frågorna finns bifogade separat.

Enkäter behöver inte uppfattas som en börda, även om de tar tid i anspråk, om det i organisationen finns en mottagare som redan besitter nödvändig kunskap för att besvara enkäten utan att belasta kärnverksamheten. Som exempel på en sådan mindre betungande enkät nämndes i samtalen UHR och UKÄ:s gemensamma undersökning om Europauniversitet (UHR 2024; UKÄ, 2024:14). Man framhöll också att samordningen mellan UHR och UKÄ och återkopplingen av resultaten var till nytta för lärosätena.

Metodval och kontaktpersoner kan även skilja sig mellan utvärderingar som berör liknande områden. Det gäller till exempel UKÄ och Vetenskapsrådet som ansvarar för olika typer av utvärderingar. Skillnaden i arbetssätt mellan de två utvärderingsformerna kan öka bördan för lärosätena, i synnerhet när metoderna för utvärderingarna utformas. Lärosätena uttryckte i samtalen en förståelse för att utvärderingar kan se olika ut men menar att myndigheterna bör undersöka möjligheter till samplanering eller samordning.

## **Utvärderingar med otydligt syfte ökar den administrativa bördan**

Det är inte alltid tydligt för lärosätena varför myndigheterna gör vissa förfrågningar och varför myndigheten väljer vissa former för informationsinsamling. Detta gäller även om myndigheternas ansvarsområden och övergripande uppgifter är kända. Lärosätessamtalen visar att ett otydligt syfte avsevärt ökar den administrativa bördan och försvårar lärosätets möjligheter att inkludera uppgiften i den egna kärnverksamheten. Då finns en risk att administrationen som krävs upplevs enbart syfta till att möta externa krav utan att vara till nytta för verksamheten. Det ökar kostnaderna och riskerar göra att arbetet uppfattas som stressigt och kanske onödigt.

I våra samtal med lärosäten lyftes UKÄ:s nyligen genomförda utvärdering av uppdragsutbildning som exempel på när de upplevde att det fanns otydliga moment. I utvärderingen ombads lärosätena komplettera uppgifter de lämnat i en tidigare enkät. Eftersom de inte uppfattade syftet med frågorna skrev flera lärosäten utförliga svar. Det innebar ett merarbete som kanske hade kunnat undvikas genom en intervju eller ett samtal. Ett annat exempel var mängden av dokument som kan efterfrågas i UKÄ:s granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete. Även om det handlar om befintliga dokument som lämnas in ifrågasatte lärosätet syftet med den stora mängden underlag. UKÄ har nyligen genomfört förändringar i sina granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete, som beskrivs i nästa kapitel.

## **Lärosätenas struktur och arbetssätt**

### **Lärosätena väljer att involvera eller skydda kärnverksamheten**

Av lärosätessamtalen framgår att de personalgrupper som involveras i utvärderingar av olika typer är en viktig och svår fråga. En del lärosäten har uppfattningen att lärare och forskare bör ”skyddas” från administrativa sysslor i största möjliga mån, i synnerhet när det gäller lärosätessövergripande granskningar. Andra framhåller vikten av att involvera de som dagligen arbetar med frågorna utvärderingen gäller.

Man menar att utan den inblandningen kan utvärderingen inte göra nytta och bidra till kvalitet i verksamheten. Vem som involveras beror i hög grad på vilken typ av utvärderingar det gäller. I en utbildningsutvärdering kan det exempelvis vara programansvariga och kursansvariga lärare.

Ett lärosäte noterade att graden av involvering också för med sig konsekvenser. En lägre grad av delaktighet från lärare och forskare i en utvärdering kan göra arbetet med att behandla resultaten från utvärderingar mer betungande, särskilt om dessa kommer i form av rekommendationer till lärosätet.

## Lärosätets interna struktur har betydelse

I samtalen med lärosätena framkom vikten av att ha väl fungerande interna strukturer för arbetsdelning, ansvar och informationsinhämtning när man deltar i utvärderingar. Det gällde framförallt UKÄ:s utvärderingar. Att det finns tydliga roller på plats före utvärderingens start underlättar arbetet och minskar den administrativa bördan, menade flera lärosäten. Kvalitetsråd, ledningspersoner med utpekat ansvar eller en tydlig delegationsordning är exempel på tydlig fördelning av ansvar och arbete som kan bidra till att minska den administrativa bördan. Samtidigt är det lika viktigt att den interna strukturen och arbetssättet inte är för tungrott eller att det skapas en dubbel eller parallell administration inom lärosätet för att möta de externa och interna kraven.

Hur mycket lärosätet arbetat med sitt kvalitetssystem har också betydelse för hur utvärderingar upplevs. Ett lärosäte uppgav att deras utvecklingsarbete tog fart när UKÄ:s förra omgång utvärderingar av lärosäten (2016–2022) inleddes. Man följde granskningarna som gjordes och använde resultaten och de andra lärosätenas självvärderingar när man upprättade sitt eget system. När det var dags för den egna granskningen av lärosätets kvalitetsarbete hade man en genomtänkt process att falla tillbaka på och en intern struktur, vilket minskade flera av kostnaderna för administration.

Även omfattningen av kvalitetssystem som helhet kan vara en orsak till att utvärderingar kan uppfattas som tidskrävande och en administrativ börda. Ett lärosäte lyfte fram att ett omfattande kvalitetssystem inte nödvändigtvis är bättre än ett mindre omfattande. Vi instämmer i att så kan vara fallet och menar att det finns anledning att diskutera den frågan vidare i dialog mellan UKÄ och lärosätena.

## Frågans aktualitet avgör nyttan för lärosätena med tematiska utvärderingar

Huruvida en tematisk utvärdering som genomförs av UKÄ ses som kvalitetsdrivande eller som börda beror till stor del på om det är en aktuell fråga på lärosätet eller inte. I samtalen med lärosätena

diskuterades utvärderingar under 2023. Ett lärosäte lyfte att arbetet med den tematiska utvärderingen av breddad rekrytering var till nytta för utbildningsmiljöer där detta är en ständig fråga och utmaning. Detta eftersom frågan får mer uppmärksamhet och mer lärosätesfokus än innan. Ett annat lärosäte lyfte att granskningen av uppdragsutbildning inte var kvalitetsdrivande eftersom man höll på med en intern omorganisering och då var frågeställningarna inte relevanta.

## Reflektioner

Såväl form som syfte med utvärderingar påverkar den administrativa bördan för lärosätena. En annan faktor är lärosätenas interna struktur och arbetssätt som påverkar vilken nytta en utvärdering kan ha.

Myndigheterna i nätverket efterfrågar och samlar in en mängd olika underlag från lärosätena och har kontakt med olika personalgrupper. Trots att lärosätena i stort är väl medvetna om myndigheternas uppdrag och övergripande uppgifter är grunderna för metodval ibland oklara. Syftet med en specifik förfrågan eller utvärdering framgår inte alltid. Skillnaderna i arbetssätt mellan myndigheter med liknande uppgifter framstår inte heller alltid som motiverade för lärosäten. Ju större nytta lärosätet har av utvärderingen desto mindre ser man det som en administrativ börda.

Det går att se ett flertal möjligheter till utveckling inom de områden lärosätena tar upp. En gäller de utvärderande myndigheternas samarbete. Myndigheter med liknande uppgifter, exempelvis UKÄ och Vetenskapsrådet, skulle med fördel kunna dela med sig av metodval och val av kontaktvägar till lärosätena för att sträva mot större samstämmighet och på så sätt underlätta för lärosätena. Samordning och samplanering mellan myndigheter när det är möjligt bidrar till minskad administrativa börda.

UKÄ anser att det behövs stärkt dialog mellan myndigheter och lärosäten för att säkerställa att utvärderingar möter rätt behov, blir träffsäkra, välavvägda och kan användas i lärosätenas interna utvecklingsarbete. Det skulle även underlätta för lärosätet att avgöra i vilken mån lärare och forskare bör involveras i utvärderingen och hur det administrativa arbetet kan stödjas genom den befintliga strukturen.

Formerna för den fleråriga planeringen av utvärderingar och dialogen mellan UKÄ och lärosätena behöver utvecklas. Det skulle ge en möjlighet att både diskutera granskningsbehov och tydliggöra syfte. UKÄ skulle ha möjlighet att i ännu högre grad utforma utvärderingarna så träffsäkert och kvalitetsdrivande som möjligt. Lärosätena skulle få ökade möjligheter att hantera och svara upp mot utvärderingen på ett sätt som gynnar verksamheten.

En möjlighet är att UKÄ och lärosätena gemensamt anordnar dialogtillfällen för att främja ägarskap av de olika delarna i en utvärdering. På sikt skulle även övriga myndigheter inom nätverket med viss regelbundenhet kunna delta vid dessa dialogtillfällen för att ytterligare förbättra möjlighet till långsiktig planering och dialog. Lärosätena skiljer sig avsevärt till profil och förutsättningar. Ett lärosäte behöver forma sin egen kvalitetskultur och hur utvärderingar hanteras kan vara bra att dela med sig av i ett forum för dialog. Där skulle man kunna diskutera frågor som hur lärosätena hanterar utvärderingar när gäller att begränsa bördan genom att antingen skydda kärnverksamheten från utvärdering, eller öka mervärdet av en utvärdering genom att involvera kärnverksamheten.

Utöver dialogtillfällena skulle UKÄ kunna testa om möjligheten att bygga ut informationsmöten så att de inte begränsas till att vara information om en viss utvärdering utan även kan vara plattform för lärosäten att dela erfarenheter om hur de arbetar internt, till exempel för att utvärderingen ska ge ett mervärde och inte öka den administrativa bördan. Det skulle även kunna bli ett lärtillfälle för UKÄ, något som kan vara värdefullt i den fortsatta utvecklingen och formandet av framtida utvärderingar.

# UKÄ:s arbete med att minska den administrativa bördan

UKÄ är den myndighet inom nätverket som har den överlägset största mängden utvärderingar och uppdrag där lärosätena deltar och lämnar uppgifter. Genom externa granskningar och dialog med lärosätena har UKÄ blivit uppmärksammad på behovet av att minska den administrativa bördan vid lärosäten och har arbetat aktivt för detta under flera år.

I kapitlet beskriver vi UKÄ:s arbete för att minska lärosätenas administrativa börda genom att minska kostnaderna för och öka nyttan med utvärderingar. Vi beskriver även hur detta arbete kan vidareutvecklas.

## UKÄ:s utvärderingar

UKÄ genomför i enlighet med sin instruktion fyra återkommande typer av utvärderingar och granskningar (se faktaruta).

### **UKÄ:s kvalitetssäkringsaktiviteter**

enligt förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet:

2 § första stycket Myndigheten ska ansvara för kvalitetssäkring av universitetens och högskolornas verksamhet genom

1. granskning av kvalitetssäkringsarbete,
2. utvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå,
3. tematiska utvärderingar, och
4. prövning av frågor om examenstillstånd enligt 1 kap. 11, 12, 14 och 15

§§ högskolelagen (1992:1434) samt 7 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Under de senaste åren har UKÄ genomgått flera externa granskningar. Resultaten från granskningarna har relevans för uppdraget om administrativ börda. 2019–2020 utvärderades effekterna av det nationella kvalitetssäkringssystemet (Melin m.fl. 2020). Parallellt med detta granskades UKÄ:s verksamhet med avseende på de standarder som finns på europeisk nivå för kvalitetssäkringsorganisationer av European

Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Båda utvärderingarna innehöll enkätstudier och intervjuer med lärosätesrepresentanter. UKÄ fick genom utvärderingarna ett omfattande underlag i form av återkoppling från lärosätena om hur det svenska kvalitetssäkringssystemet påverkar deras arbete och arbetsbörda. Materialet låg till grund för det arbete som UKÄ senare utförde för att utveckla det nationella kvalitetssäkringssystemet (UKÄ, 2021, s. 12ff).

En central del av återkopplingen både från lärosäten och från ENQA rörde just den administrativa börda som genereras av ett komplext, detaljerat och omfattande nationellt kvalitetssäkringssystem. Även i den intressentanalys som nyligen genomförts (Origo Group, 2024) så lyfter lärosätena nyttan av till exempel en gemensam nationell standard för utbildningskvalitet och UKÄ:s främjande av lärosätenas kvalitetskultur. Man poängterar även den administrativa bördan utvärderingar innebär, i synnerhet för mindre lärosäten.

## Åtgärder för att minska de administrativa kostnaderna och öka nyttan

Lärosätenas kritik mot det då rådande arbetssättet och formen för utvärderingar kan sammanfattas i tre övergripande teman (UKÄ 2021, s. 12ff):

- otydligt syfte med externa granskningar försvårar för lärosätena att infoga och använda dem i och för sitt eget kvalitetssäkringsarbete vilket orsakar dubbelarbete
- en hög detaljnivå i externa granskningar som bidrar till merarbete och undergräver lärosätets möjlighet att äga sitt kvalitetssäkringsarbete
- en hög detaljnivå leder till likriktning och försvårar lärosätenas möjlighet att utforma kvalitetssäkringsarbetet på ett sätt som passar de egna förutsättningarna och behoven.

Utifrån kritiken identifierade UKÄ förbättringsområden och förändrade kvalitetssäkringsaktiviteterna för att minska den administrativa bördan. Ambitionen var att utvärderingarna skulle bli mer träffsäkra, flexibla och mindre betungande (UKÄ, 2024). Kvalitetssäkringsaktiviteterna reviderades och utformades för att kunna öka nyttan för lärosätets kvalitetsarbete och samtidigt minska de administrativa kostnaderna. Utvecklingsarbetet har till exempel lett till att

- antalet bedömningsgrunder har minskat liksom detaljnivån i bedömningsgrunderna
- mallen för självvärderingen i granskningen av lärosätenas kvalitetsarbete har tagits bort. Lärosätet kan därmed utgå från sin egen dokumentation och själv välja hur det presenterar sitt system

- dialogen med lärosätet före och efter utvärderingar har utökats. Exempelvis föregås utvärderingen av utbildningar av en förstudie och dialog för att anpassa utvärderingen till innehåll och form så att den gör som mest nytta och är kvalitetsdrivande för utbildningen.

Sammantaget visar exemplen hur UKÄ anpassat sina utvärderingar för att minska den administrativa bördan och gett större utrymme för lärosätena att ta ägarskap för sitt kvalitetssystem. Lärosätena kan etablera ett system som utgår från de egna behoven av lärande och förbättring så att det blir kvalitetsdrivande och till nytta för det egna lärandet, snarare än att anpassa sitt kvalitetssystem utifrån externa krav.

Än så länge har revideringarna av kvalitetssäkringsaktiviteterna endast prövats i de tre granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete som inletts under 2024 och ett par utbildningsutvärderingar. Det är därför för tidigt att uttala sig om effekter av förändringarna. De lärosätessamtal som vi genomfört inom detta uppdrag ger oss förståelse för hur några lärosäten resonerar och ser på utvecklingen och behoven.

Nedan presenterar vi några inslag i UKÄ:s utvärderingar som vi ser som betydelsefulla för omfattningen av den administrativa bördan och där UKÄ genomfört förändringar. Dessa inslag är också exempel på att det inte är givet när något utgör en administrativ börda. Både den avsändande myndigheten som utvärderar eller begär in en uppgift och det mottagande lärosätet som hanterar eller genomför utvärderingen respektive informationsbegäran kommer att påverka hur stor den administrativa bördan blir.

## **Formen för självvärderingsarbetet påverkar nyttan och bördan**

Självvärderingar är ett centralt inslag i UKÄ:s utvärderingar. Det är det inslag där lärosätena redogör för och värderar sitt kvalitetssäkringssystem, sin utbildning eller verksamheten inom ett tematiskt område. Enligt europeiska kvalitetssäkringsnormer (ENQA, 2015) är det ett krav att UKÄ använder självvärdering som bedömningsunderlag i sina granskningar. Självvärderingsarbetet är exempel på ett arbete som kan vara till nytta för lärosätets eget kvalitetsarbete, trots att det kommer av ett externt krav. Om arbetsinsatsen ger ett mervärde för verksamheten behöver inte arbetsinsatsen ses som en administrativ börda utan som del av den administration som krävs för att nå verksamhetens mål. Trots detta kommer ett värderings- och kvalitetsarbete alltid att innebära en kostnad, och är därför något att bevaka.

Hur självvärderingsarbetet utformas och genomförs påverkar därmed nyttan med arbetet och arbetsbördan för lärosätena. Det visar tydligt både de tidigare genomförda externa granskningarna av UKÄ och UKÄ:s samtal med lärosätena inom ramen för det här uppdraget.



### **Arbetet med självvärderingen kan vara kvalitetsdrivande och till nytta för den egna verksamheten**

Under de senaste tio åren har UKÄ gjort förändringar kring betydelsen av självvärderingen vid utvärdering av utbildningar. Lärosätena uppmuntras numera att vara självkritiska och i självvärderingen även lyfta de utvecklingsområden som man arbetar med, inte enbart argumentera för varför utbildningen håller hög kvalitet. Förändringarna syftar till att lärosätet ska kunna inkludera självvärderingsarbetet i pågående kvalitetsarbete. Idén är att de som arbetar med exempelvis en utbildning är de som också bäst värderar utbildningen. De kan också bäst ta vara på lärdomar från utvärderingen. Det är värderingen som är den viktiga arbetsinsatsen och som dokumenteras i en självvärdering.

I våra samtal tog lärosätena upp de senaste årens utveckling av självvärderingsarbetet. De gav exempel på att lärare involverades i självvärderingsarbetet och att det var värdefullt att värdera sin verksamhet eftersom det ger en ny förståelse för utbildningen. Det ger tillfälle att identifiera och prioritera områden som behöver utvecklas, helt enkelt ett led i verksamhetsutvecklingen.

Ett lärosäte berättade att det fanns stöd centralt för hur självvärderingsuppgiften organiserades så att utbildningen fick hjälp med att diskutera hur man skulle lägga upp arbetet, hur vägledningar kan användas etc.

Ett annat lärosäte gav exempel på att den nyligen genomförda granskningen av lärosätets kvalitetsarbete blev ett tillfälle att inkludera kvalitetssäkringen av forskningen i lärosätets kvalitetssäkringssystem. Prefekter, lärargrupper och programansvariga involverades i självvärderingsarbetet genom att bidra med material och exempel till självvärderingen. Lärosätet menade att på detta sätt identifierades områden som behövde utvecklas, och det blev en kvalitetsdrivande process.

### **Att undvika detaljerade instruktioner och mallar kan minska kostnaderna och öka nyttan**

Man kan alltså öka nyttan med självvärderingsarbetet genom att ge möjlighet för lärosätena att inkludera det i sitt eget kvalitetssäkringsarbete. Utöver det, kan man också minska kostnaden för att skriva en självvärdering genom att undvika detaljerade instruktioner och mallar för hur självvärderingen ska skrivas. Detta har framförts av lärosätena i dialog med UKÄ. UKÄ har därför inte längre en särskild mall för hur självvärderingen ska struktureras vid granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete. Lärosätet behöver adressera alla bedömningsgrunder men ska kunna använda det kvalitetssäkringsmaterial som redan genererats i lärosätets kvalitetssäkringsarbete. Detta uttrycktes som en positiv förändring även

om de lärosäten som vi samtalade med inte hade erfarenhet av detta ännu, i och med att det införts från och med 2024.

### **Arbetet med självvärderingen är ändå tidskrävande och arbetsamt**

Även om självvärderingsarbetet kommer att upplevas mindre betungande om det är till nytta för verksamheten kommer en utvärdering ändå alltid att innebära extra arbete. När lärosätet gör en värdering av sitt kvalitetssäkringssystem eller en utbildning är det något som sker utöver kärnverksamheten, även om nyttan ökar om man integrerar det i sitt utvecklingsarbete.

### **Bedömningsgrundernas antal och innehåll styr hur nyttig granskningen blir**

Även om det europeiska ramverket ESG (ENQA, 2015) styr vilka bedömningsgrunder som ingår i UKÄ:s utvärderingar, finns det ändå visst utrymme för UKÄ att utforma och använda bedömningsgrunder i sina olika utvärderingar. I tidigare återkoppling från lärosätena fanns samstämmighet om att detaljnivån på UKÄ:s bedömningsgrunder var alltför hög och att de också överlappade varandra. Följaktligen reviderade UKÄ de bedömningsgrunder som används i granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete, utbildningsutvärderingar och examenstillståndsprövningar. Antalet bedömningsgrunder har genomgående minskats liksom detaljeringsgraden. Syftet är att ge utrymme för lärosätena att ta ansvar för sitt kvalitetsarbete på ett sätt som är anpassat till lärosätets egna förutsättningar. Vid UKÄ:s samtal med lärosätena kommenterade lärosätena att det minskade antalet och förenklingen av bedömningsgrunderna är en förbättring.

Ett exempel på hur man kan minska den administrativa bördan som en utvärdering skapar är att använda bedömningsgrunder som ligger så nära som möjligt de som lärosätet ändå behöver förhålla sig till. Vid lärosätessamtalen lyfte ett lärosäte att det var en fördel att UKÄ:s nya bedömningsgrunder vid granskning av kvalitetssäkringsarbetet av forskning utgår från SUHF:s ramverk om forskning. Därmed krävdes inte något extra arbete för att uppfylla kraven i UKÄ:s granskning.

Ett annat exempel är att UKÄ har infört dialoger med lärosätena inför beslut om vilka examensmål som en utbildning ska utvärderas gentemot. Det är ett sätt att se till att utvärderingen hanterar frågor och examensmål för vilka lärosätena ser utvecklingsbehov och ändå behöver arbeta med.

### **En utmaning att begränsa kostnaden för platsbesök och intervjuer**

UKÄ:s utvärderingar har alltid innehållit någon typ av dialog i form av platsbesök eller intervju. En bedömargrupp bestående av sakkunniga, studenter och arbetslivsföreträdare har då möjlighet att ställa

kompletterande frågor om bedömningsunderlagen för att kunna göra en bedömning.

Under lärosätessamtalen framgick att erfarenheten av intervjuer och platsbesök var skiftande. Det uttrycktes flera gånger att intervjuer inte har ett självklart värde för lärosätet, samtidigt som det uttrycktes förståelse för att intervjuerna behövs, även om de inte är direkt kvalitetsdrivande. Värdet beror på hur intervjuerna är organiserade och på vilka frågor som ställs. Det kan exempelvis ha ett värde om kvaliteten på yttrandet, dvs. resultatet av utvärderingen, säkras. Men om intervjun av någon anledning resulterar i att bedömargruppen inte får rätt svar eller tillräckligt djupa svar, kan resultatet av utvärderingen bli missvisande. Kostnaden för intervjuer beskrivs som hög och som att intervjuerna ansågs vara pressande och psykiskt påfrestande. Det gäller särskilt om det inte blir någon återkoppling i eller efter intervjun.

Även om intervjuer innebär ett merarbete lyfte ett av lärosätena fram att förberedelserna inför intervjuer kan vara betydelsefulla. En lärosätesrepresentant som deltagit i en utbildningsutvärdering nämnde att intervjufrågorna till dem som lärare gav nya tankar. På så vis var de kvalitetsdrivande, medan kostnaden för att sätta sig in i självvärderingen kan ha varit högre för ledningen.

## Reflektioner

Vi konstaterar att den återkoppling som UKÄ fått från externa granskningar och dialoger med lärosäten handlar om när kostnader överstiger nyttan. Det utvecklingsarbete som har påbörjats för att göra UKÄ:s utvärderingar mindre komplexa och minska den administrativa bördan behöver fortsätta.

UKÄ skulle kunna undersöka former för en flerårig samplanering inom myndigheten som ger möjlighet att föra en dialog med lärosätena. Dialogen behöver ge möjlighet till framförhållning om kommande gransknings- och kunskapsbehov, vilket kan minska den administrativa bördan för lärosäten. Det ger större möjligheter att undvika kolliderande utvärderingar i både innehåll och tid, samt att fokusera på utvärderingsområde som är till nytta för alla parter. Lika viktigt är att dialogen ger möjlighet att förtydliga syften med utvärderingar, vilket minskar den administrativa bördan genom att ge utrymme för lärosätena att ta ansvar för sitt kvalitetsarbete och utforma ett kvalitetssystem som är anpassat för dem.

Vidare kan UKÄ inom varje utvärdering fortsätta arbeta med inledande dialoger. Syftet är att anpassa utvärdering av en utbildning till granskningsbehoven eller att ge lärosäten möjlighet dela med sig av hur man ser till att utvärderingen blir en arbetsinsats med nytta för den egna kärnverksamheten. På motsvarande sätt kan UKÄ avsluta varje

utvärdering med dialoger i en form som ger återkoppling och fördjupande samtal för att utvärderingen ska bli kvalitetsdrivande.

UKÄ menar att myndigheten kan fortsätta sträva efter att lyfta fram lärosätens olikheter för att bevaka att bedömningar görs utifrån lärosätets profil och förutsättningar. Lärosätena kan fortsätta arbeta med att ta ansvar för kvalitetssäkringssystem som är anpassat och ses som rimligt för den egna verksamheten.

Slutligen kan UKÄ öka medvetenheten inom myndigheten om administrativ börda och om vad myndigheten kan utveckla.

# Förslag på åtgärder för att minska den administrativa bördan

Som vi beskrivit i tidigare kapitel genererar utvärderingar en administrativ börda för lärosäten på flera olika sätt och genom flera olika aktörer. UKÄ har identifierat ett antal faktorer vid utvärderingar som vi anser har störst inverkan på den administrativa bördan för lärosätena. De utgörs av det statliga styrsystemet för myndigheter, valet av tidpunkt och framförhållning kring utvärderingar samt utformningen av enskilda utvärderingsmoment.

Genom att förändra arbetssätt kan de olika nivåerna i sektorn påverka den administrativa bördan. Såväl Regeringskansliet som utvärderande myndigheter och lärosäten skulle kunna förändra sina arbetssätt. UKÄ anser att samtliga aktörer behöver vara medvetna om hur administrativ börda skapas. Aktörerna på olika nivåer behöver gemensamt sträva efter förändringar för att minska den administrativa bördan i samband med utvärderingar och samtidigt öka nyttan för lärosätena. Även om fokus för vår kartläggning har varit utvärderingar anser UKÄ att flera av förslagen är applicerbara på andra typer av uppgifter.

UKÄ:s förslag för att minska den administrativa bördan vid utvärderingar kan **sammanfattas** som att **alla aktörer** behöver

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

Vi har utifrån vår kartläggning tagit fram förslag på hur den administrativa bördan som utvärderingar genererar på lång sikt skulle kunna minskas genom åtgärder från de olika aktörerna. Med utgångspunkt i den statliga styrkedjan är aktörerna Regeringskansliet, myndigheter samt lärosätena.

Här följer vad de olika aktörerna skulle kunna göra **för att minska den administrativa bördan för lärosätena.**

- **Regeringskansliet skulle kunna**
  - ha dialog med mottagande myndighet i ett tidigt skede, för att tydliggöra regeringens intentioner, syfte och mål med uppdrag
  - utforma uppdragen så att den utvärderande myndigheten ges en större frihet att anpassa formen utifrån tidsram och syfte

- se över mängden uppdrag och samordna mellan departement och utredningar för att minska volymen, och då med särskilt fokus på uppdrag som belastar samma miljö vid lärosätena.
- **Myndigheter skulle kunna**
  - utveckla former för löpande dialog med lärosäten så att utvärderingar ger mesta möjliga nytta
  - tydliggöra behov, syfte, mål och tidpunkt för utvärderingar och uppdrag i dialog med lärosätena
  - arbeta för att ytterligare utveckla sina utvärderingar så att de kan vara till nytta för lärosäten och användas av lärosätena för att öka kvaliteten i deras verksamhet
  - se över utformningen av uppdrag och så långt som möjligt samordna eller samplanera genomförandet inom och mellan myndigheter för att inte i onödan belasta lärosätena, i synnerhet samma miljöer vid lärosätena
  - i dialog med lärosätena och andra myndigheter utveckla sätt att samla in relevanta underlag samt utforma arbetssätt för att undvika att efterfråga information som redan finns åtkomlig på lärosätena eller andra myndigheter
  - utveckla former för att enklare tillgängliggöra den information om lärosäten myndigheten besitter.
- **Lärosäten skulle kunna**
  - tydliggöra behov, syfte och mål för olika delar av de egna utvärderingarna inom lärosätet
  - se över och värdera hur externa utvärderingar kan vara till nytta och användas för att öka kvaliteten i den egna verksamheten
  - arbeta med hur man på en lämplig nivå involverar olika personalgrupper i utvärderingar, samt hur man tillser att det finns tid avsatt i kärnverksamheten för detta
  - utveckla den interna administrationen med fokus på nyttan för kärnverksamheten
  - i möjligaste mån tillgängliggöra underlag som myndigheter kan hämta på egen hand.

# Avslutande reflektioner

I detta kapitel följer UKÄ:s reflektioner med utgångspunkt i kartläggningen. Vi ger exempel på arbete som bör fortsätta för att minska den administrativa bördan. Fokus är på de processer där UKÄ ingår.

I vår kartläggning framträder tydligt ett antal orsaker till en administrativ börda för lärosätena. Vi har utgått från att administrationen ses som en börda om kostnaderna överstiger nyttan när administrationen uppstår för att en extern aktör efterfrågar den. På samma sätt kan administrativa krav inom ett lärosäte bidra till administrativ börda inom kärnverksamheten. Det kan givetvis finnas nytta för andra parter som regeringen eller de myndigheter som begär underlag. Som exempel på när administrationen varit till nytta för lärosätet är då en utvärdering varit kvalitetsdrivande, det vill säga den har bidragit till en ökad kvalitet i utbildning och forskning.

Kartläggningen har identifierat orsaker till administrativ börda som uppstår vid utvärderingar. Det är

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

Från lärosätena finns en samstämmig bild av att den administrativa bördan för lärare och forskare upplevs bli allt större och går ut över utbildning och forskning. De undersökningar av arbetstid som SCB genomför (se första kapitlet) visar dock ingen signifikant ökning av tiden för administration för forskande personal. UKÄ anser att frågan behöver analyseras vidare. Det finns även skäl att undersöka jämställdhetsperspektivet kopplat till administrativa uppgifter djupare.

Det finns relativt lite tillgänglig forskning eller undersökningar om hur kvalitetsarbetet på lärosätet påverkar den administrativa bördan för lärare och forskare. I vår kartläggning har vi fokuserat på den administrativa börda som uppstår vid externa utvärderingar, men på samma sätt kan ett internt kvalitetssystem med utvärderingar ge upphov till en administrativ börda. Det finns anledning för lärosätena att undersöka detta vidare och göra interna förändringar. De faktorer som vi kartlagt kan även gälla det interna arbetet. Vår förhoppning är att kartläggningen kan vara användbar för lärosätena. I dialog med lärosätena önskar UKÄ fortsätta

undersöka hur växelverkan mellan det interna och externa kan ge upphov till minskad administrativ börda för lärare och forskare.

UKÄ avser att fortsätta arbetet med hur myndigheten kan minska den administrativa bördan för lärosätena. Det gäller inte bara granskningar utan myndighetens hela verksamhet vad gäller hur och när underlag efterfrågas från lärosäten. Ett metodutvecklingsarbete gällande utvärderingar har genomförts de senaste åren där en viktig ambition har varit att minska den administrativa bördan för lärosätena. Det arbetet fortsätter och följs upp. UKÄ avser även ta med frågan att minska den administrativa bördan och hålla den levande i de diskussioner som sker inom ramen för nätverket. UKÄ kommer också att ordna aktiviteter för dialog med olika externa intressenter kring gemensamt arbete för att minska den administrativa bördan.

En ökad intern samordning på UKÄ och en plattform för dialog med lärosäten kan underlätta framförhållningen och minska den administrativa bördan. Ett förslag är att utveckla en plattform där olika personalgrupper vid lärosätena och UKÄ kan föra en löpande dialog. Den sker i form av tillfällen till samtal om vilka gransknings- och kunskapsbehov man ser i sektorn samt spaning på områden som behöver prioriteras.

Under ett år skulle det också kunna finnas flera dialogtillfällen med olika fokus för olika funktioner på lärosätena: rektorer, kvalitetssamordnare och ytterligare grupperingar beroende på behov. Dialogtillfällena kan vara gemensamt anordnade av UKÄ och lärosätena för att främja gemensamt ägarskap av de olika delarna. På sikt skulle även övriga myndigheter inom nätverket med viss regelbundenhet kunna delta vid dessa dialogtillfällen. Plattformen skulle också ge lärosätena en möjlighet till erfarenhetsutbyte gällande utvärderingar, vilket skulle kunna ge ett mervärde.

UKÄ skulle även kunna undersöka möjligheterna att i högre grad använda befintliga kommunikationskanaler, som webbsidor och nyhetsbrev, för att sprida information om kommande utvärderingar och erfarenheter. På så sätt kan materialet bli tillgängligt för fler än de som är involverade i utvärderingarna. UKÄ skulle också kunna testa möjligheten att bygga ut informationsmöten så att de inte begränsas till att vara information.

I rapporten har vi tagit upp hur samplanering mellan myndigheter kan ske genom exempel från Norge, där kvalitetssäkringsorganet NOKUT och Norges forskningsråd prövar att samordna sitt arbete vid ämnesutvärderingar. UKÄ anser att det bör undersökas om liknande samplanering eller samordning kan vara en möjlighet i Sverige och avser ta med frågan i fortsatt dialog med Vetenskapsrådet och SUHF (Sveriges universitet- och högskoleförbund).



UKÄ avser också att i enlighet med tidigare utredning om nätverket (UKÄ, 2022:10) utvärdera i vilken grad mål och syfte med nätverket nåtts. UKÄ anser att det i sammanhanget bör undersökas om andra sätt att samordna och samplanera mellan myndigheterna än i formen av ett nätverk är mer resurseffektivt.

Det finns anledning för myndigheterna att gemensamt ta sig an de verktyg digitaliseringen ger, på ett sådant sätt att det kan bidra till att den administrativa bördan för lärosätena kan minska. I ett sådant arbete är undersökningar om e-infrastruktur vid lärosäten en utgångspunkt. Vetenskapsrådets pågående uppdrag att ge förslag på hur svensk e-infrastruktur för forskning kan samordnas och organiseras kan ge viktiga inspel, i synnerhet samordningsaspekterna. UKÄ avser att ta initiativ till att diskutera frågan vidare inom nätverket, men vill även poängtera att andra myndigheter än de inom nätverket bör arbeta vidare med att minska den administrativa bördan med digitaliseringen i åtanke.

Det är UKÄ:s förhoppning att den här rapporten bara är början på en diskussion och gemensamma insatser från regeringen, myndigheter och lärosäten för att minska den administrativa bördan.

# Referenser

## Böcker

Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur AB.

Jacobsson, B., Pierre, J., och Sundström, G. (red) (2019). *Granskningsamhället*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lindgren, L. (2006), *Utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur AB.

Sandberg, B. och Faugert, S. (2020). *Perspektiv på utvärdering*. Lund: Studentlitteratur AB.

Sandén, J (2024). *Det vore bättre om någon annan gjorde det här – Längtan efter administratörer, inte administration, på högre lärosäten*. Stockholm: Södertörns Högskola.

## Rapporter

Ahlbäck Öberg, S. och Boberg, J. (2024a), *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: en kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. SUHF. <https://suhf.se/app/uploads/2024/04/Okad-kontroll-och-okad-byrakratisering-Ahlback-Oberg-Boberg-mars-2024-REV-1.pdf> (hämtad 2024-11-18).

Ahlbäck Öberg, S. och Boberg, J. (2024b). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering: interna effekter på lärosätena*. SUHF. <https://suhf.se/app/uploads/2024/10/Okad-kontroll-och-okad-byrakratisering-Interna-effekter-pa-larosatena-Ahlback-Oberg-Boberg-okt-2024-.pdf> (hämtad 2024-11-18).

ENQA (2015). *ESG 2015 - Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. [https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG\\_2015.pdf](https://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf) (hämtad 2024-11-18).

ENQA (2020). *External review of UKÄ*. <https://www.enqa.eu/review-database/swedish-higher-education-authority-uka/> (hämtad 2024-11-15).

Fagerlind-Ståhl, A. (2022) *Med ljuset på jämställdhet – när osäkerheten överskuggar allt*. SULF. <https://sulf.se/app/uploads/2022/02/I-ljuset-av->

[jamstalldhet\\_nar\\_osakerheten\\_overskuggar\\_allt\\_slutlig-1.pdf](#) (hämtad 2024-11-15).

Melin, G., Bengtsson Jallow, A., Lindström, M., Olsson, J., van Rooijen, J. och Viberg, M. (2020). *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Analys av pågående cykel 2017–2022*. Faugert & Co Utvärdering (Technopolis group). <https://www.technopolis-group.com/sv/report/evaluation-of-national-system-for-quality-assurance-of-higher-training/> (hämtad 2024-11-13).

NOKUT (2021). *Evaluering av norsk forskning og høyere utdanning - Rapport med forslag til et nasjonalt rammeverk*. <https://www.nokut.no/norsk-utdanning/nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/evaluering-av-nasjonalt-kvalifikasjonsrammeverk-for-livslang-laring/> (hämtad 2024-11-18).

NOKUT (u.å.). *Evaluation of the Professional programme in Medicine*. <https://www.nokut.no/en/quality-enhancement/nokut-projects2/evaluation-of-the-professional-programme-in-medicine/> (hämtad 2024-11-18).

Origo Group (2024). *Djupintervjuer med Universitetskanslersämbetets intressenter oktober 2024*.

Riksrevisjonen (2023 3:14). *Universiteta og høgskulane sitt arbeid med å vidareutvikle kvaliteten i studieprogramma*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2022-2023/universiteta-og-hogskulane-sitt-arbeid-med-a-vidareutvikle-kvaliteten-i-studieprogramma/> (hämtad 2024-11-15).

Schnaas, U. (2011). *Könsmedveten forskarhandledning – teoretiska utgångspunkter och praktiska erfarenheter*. Avdelningen för universitetspedagogisk utveckling, Uppsala universitet, rapport nr 11. Uppsala universitet.

SULF (2021). *Nu får det vara nog – om det gränslösa, obetalda arbetet i akademien*. [https://sulf.se/app/uploads/2021/10/Rapport-nufardetvaranog\\_6okt\\_webb.pdf](https://sulf.se/app/uploads/2021/10/Rapport-nufardetvaranog_6okt_webb.pdf) (hämtad 2024-12-02).

Universitets- och högskolerådet (UHR) (2014). *Jämställdhet i högskolan – ska den nu ordnas en gång för alla? Redovisning av regeringsuppdrag till Universitets- och högskolerådet*. <https://www.uhr.se/globalassets/till-arkiv/jamstalldhetsdelegationen/uhr-jamstalldhet-i-hogskolan.pdf> (Hämtad 2024-11-15).

Universitets- och högskolerådet (UHR) (2024). *Svenska lärosätens deltagande i Europauniversitet - Möjligheter och utmaningar för lärosäten och högre utbildning i Sverige*. <https://www.uhr.se/globalassets/uhr.se/publikationer/2024/uhr-rapport->

[2024-3-svenska-larosatens-deltagande-i-europauniversitet.pdf](#) (hämtad 2024-12-02).

UKÄ (2021). *Förstudie inför utveckling av det nationella kvalitetssäkringssystemet*. Dnr 412-00067-21.

UKÄ (2022:10). *Nätverk för samordning av uppföljning, utvärdering och analys av högskolans verksamhet – rapportering av ett regeringsuppdrag*.

<https://www.uka.se/download/18.2a2ae249185be5f310fcf76/1674219545351/N%C3%A4tverk%20f%C3%B6r%20samordning%20av%20uppf%C3%B6ljning%20utv%C3%A4rdering%20och%20analys.pdf> (hämtad 2024-12-05).

UKÄ (2024). *För ökad kvalitet – en utvecklad metod för UKÄ:s granskningar*.

<https://www.uka.se/download/18.355c901e18d828b9b761a27c/1707381625192/F%C3%B6r%20%C3%B6kad%20kvalitet,%20en%20utvecklad%20metod%20f%C3%B6r%20UK%C3%84s%20granskningar.pdf> (hämtad 2024-11-18).

UKÄ (2024:14). *Transnationell kvalitetssäkring - Svenska lärosätens erfarenheter av kvalitetssäkring av Europauniversitet och gemensamma program*.

<https://www.uka.se/download/18.2ca0d3f8190a6afec6e66/1723802027075/Rapport%202024-14%20Transnationell%20kvalitetss%C3%A4kring%20-%20Svenska%20l%C3%A4ros%C3%A4tens%20erfarenheter%20av%20kvalitetss%C3%A4kring%20av%20Europauniversitet%20och%20gemensamma%20program.pdf> (hämtad 2024-12-02).

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

<https://www.uka.se/download/18.427c7de418f38533f7357/1715751054520/Akademisk%20frihet%20i%20Sverige.pdf> (hämtad 2024-11-18).

Vetenskapsrådet (2022). *Forskares tid för forskning - Utveckling i Sverige 2013–2019 samt en internationell jämförelse*.

<https://www.vr.se/download/18.5523db8818125e53c9447c0/1654612357901/Forskares%20tid%20f%C3%B6r%20forskning%20VR2022.pdf> (hämtad 2024-11-18).

## Vetenskapliga artiklar

Babcock, L., Recalde, M P., Vesterlund, L. och Weingart, L. (2017), Gender Differences in Accepting and Receiving Requests for Tasks with Low Promotability. *American Economic Review* 107(3): 714–747.

Burden, B.C., Canon, D.T., Mayer, K.R., & Moynihan, D.P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. *Public Administration Review*, 72(5), 741–751.

Guarino, C. och Borden, V. (2017), Faculty Service Loads and Gender: Are Women Taking Care of the Academic Family? *Research in Higher Education*, 58:672–694.

Hallonsten, O. (2021) Stop Evaluating Science: A historical–sociological argument. *Social Science Information* 60(1): 7–26.

Järvinen, M., & Mik-Meyer, N. (2024). Giving and Receiving: Gendered Service Work in Academia. *Current Sociology*.  
<https://doi.org/10.1177/00113921231224754>

Kalm, S. (2019) Om akademiskt hushållsarbete och dess fördelning. *Sociologisk Forskning* (56)1: 5–26.

Moynihan, D., Herd, P. och Hope, H. (2014), Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25: 43-69.

Woelert, P. (2023). Administrative Burden in Higher Education Institutions: A Conceptualisation and a Research Agenda, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 45:4, 409-422.

## Offentligt tryck

Dir. 2023:72 *En minskad administrativ börda för forskollärare och lärare.*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2023/24:1 *Budgetproposition för 2024.*

SFS: 1974:152 *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.*

SFS: 1977:1160 *Arbetsmiljölagen.*

SFS: 1993:100 *Högskoleförordning.*

SFS: 2007:515 *Myndighetsförordning.*

SFS: 2007:1431 *Förordning med instruktion för Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.*

SFS: 2009:400 *Offentlighet och sekretesslag.*

SFS: 2009:907 *Förordning om miljöledning i statliga myndigheter.*

SFS: 2009:975 *Förordning med instruktion för Vetenskapsrådet.*

SFS: 2009:1101 *Förordning med instruktion för Verket för innovationssystem.*

SFS: 2009:1024 *Förordning med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.*

SFS: 2012: 810 *Förordning med instruktion för Universitetskanslersämbetet.*

SFS: 2012:811 *Förordning med instruktion för Universitets- och högskolerådet.*

SFS: 2017:900 *Förvaltningslag.*

SOU 2022:35 *Tryggare i vårdyrket.*

SOU 2024:9 *Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning.*

U 2023:04 *Utredningen om en översyn av socionomexamen.*

U 2024:01755 *Uppdrag att analysera konsekvenserna av universitets och högskolors administrativa uppgifter.*

1809. *Regeringsformen (1809 års regeringsform).*

(<https://web.archive.org/web/20100831012655/http://www.sns.se/zino.aspx?articleID=839> (hämtad 2024-10-10)).

## Webbplatser

SCB, u.å. *Statistikdatabasen, Utbildning och forskning, Forskning och utveckling i Sverige.*

[https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_UF\\_UF0301\\_UF0301U/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_UF_UF0301_UF0301U/) (hämtad 2024-11-29).

Ekonomistyrningsverket (ESV) (2024). *Regleringsbrev 2024 Myndighet Universitetskanslersämbetet.*

<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?rbId=24295> (Hämtad 2024-12-03).

# Bilaga 1: Uppdragen till myndigheterna inom nätverket

Som vi har beskrivit i rapporten är den statliga styrningen av myndigheterna inom nätverket en faktor som har stor påverkan för vilka utvärderingar och förfrågningar som skickas ut till lärosätena. Därmed skapar den administration vid lärosäten. För att bidra till en bredare förståelse för myndigheternas uppdrag har vi i denna bilaga valt att kortfattat sammanställa myndigheternas ansvarsområden och uppdrag enligt respektive myndighetsförordning. För en fullständig beskrivning hänvisas till respektive instruktion.<sup>4</sup>

## Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande – Formas

Formas är ett statligt forskningsråd för hållbar utveckling vars verksamhet ska främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning inom områdena miljö, areella näringar och samhällsbyggande. Formas finansierar också innovationsverksamhet.

Myndigheten ska ta fram underlag som kan utgöra ett vetenskapligt stöd för utveckling av kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder i arbetet med att uppnå Sveriges miljömål. Underlag och åtgärder tas fram genom systematiska utvärderingar, analyser och sammanställningar av publicerade forskningsresultat. Formas ska fördela medel till forskning och verksamhet som hör samman med forskning samt utvärdera den forskning och utveckling som Formas har fördelat medel till och då särskilt bedöma kvaliteten, relevansen och nyttiggörandet för samhället. Myndigheten ska vidare utreda och analysera vilka forskningsbehov inom dess område som är angelägna i ett forsknings- och samhällsperspektiv. Formas ansvarar också för att kommunicera om forskning och forskningsresultat inom sina verksamhetsområden.

---

<sup>4</sup> Förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande; Förordning (2007:1431) med instruktion för Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd; Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet; Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet; Förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem; Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

## Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd – Forte

Forte är ett statligt forskningsråd för hälsa, arbetsliv och välfärd. Myndighetens verksamhet ska enligt regeringens förordning främja och stödja grundforskning och behovsmotiverad forskning på arbetslivsområdet och inom social- och folkhälsovetenskap. Förutom detta ska myndigheten bedöma kvaliteten, nyttiggörandet och samhällsrelevansen av den egna verksamheten och av den forskning till vilken rådet har fördelat medel. Utvärderingen av forskningen ska även göras ur ett internationellt perspektiv och ur ett EU-perspektiv. Forte ska också utreda vilka angelägna forskningsbehov som finns inom myndighetens verksamhetsområde och ta initiativ till och främja den forskning som behövs för att tillgodose sådana behov. Utöver det ska Forte främja kunskapsuppbyggnad i frågor om arbetsliv samt öka kunskapen och förståelsen för sociala förhållanden och processer. Forte ansvarar för kommunikation om forskning och forskningsresultat inom sina verksamhetsområden och för att redovisa resultaten från myndighetens egna utredningar.

## Universitets- och högskolerådet – UHR

UHR har i uppdrag att bistå med service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet. Myndigheten har bland annat till uppgift att på uppdrag av lärosäten stödja arbetet med att anta studenter, ansvara för ett samordnat antagningsförfarande och ge service och råd i fråga om studieadministrativ verksamhet. UHR meddelar föreskrifter och fattar beslut i fråga om tillträde till högskoleutbildning.

Myndigheten ansvarar också för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. UHR ska vidare utföra de uppgifter som följer av förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer samt vara nationellt informationscentrum i frågor om erkännande av bevis och kvalifikationer för högre utbildning.

Utöver det är myndigheten nationellt programkontor för EU:s mobilitetsprogram Erasmus+ och ansvarar också för flera mindre mobilitets- och utbytesprogram. Inom myndighetens ansvarsområde ingår att administrera programmen och att besluta om lärosätens och, i vissa fall individers, deltagande i dem. UHR ansvarar även för att fördela ersättningsmedel till lärosäten för stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter.

Inom ramen för myndighetens främjandeuppdrag ska UHR bland annat stimulera intresset för högskoleutbildning och främja breddad rekrytering till och breddat deltagande i samt validering inom högre utbildning. Myndigheten ska också informera om högre utbildning och



de program UHR ansvarar för. Utöver det ska UHR ansvara för uppföljning och analys av frågor inom sitt verksamhetsområde.

## Universitetskanslersämbetet – UKÄ

UKÄ ansvarar för uppgifter som rör kvalitetssäkring, granskning av hur effektivt verksamheten bedrivs vid lärosäten, officiell statistik inom högskoleområdet samt uppföljning och tillsyn över hur lärosäten tillämpar och följer lagar och förordningar. Myndigheten ansvarar också för främjande av chefsutveckling inom högskolan. Kvalitetssäkring av lärosätenas verksamhet sker genom granskning av deras kvalitetssäkringsarbete inom utbildning och forskning, utvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, tematiska utvärderingar samt prövning av ansökan om examenstillstånd. Vidare ansvarar UKÄ för uppföljning, omvärldsbevakning och analys av frågor inom myndighetens ansvarsområde. I det ansvaret ingår att redovisa sammanfattande analyser över utvecklingen av universitetens och högskolornas verksamhet och att följa och redovisa såväl arbetsmarknadens framtida kompetensbehov i relation till utbildningsutbudet som de examinerades etablering på arbetsmarknaden.

## Verket för innovationssystem – Vinnova

Vinnova har till uppgift att främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem. Myndigheten ska utifrån ett utmaningsdrivet perspektiv verka för nyttiggörande av forskning och främjande av innovation. Vinnova ska också bidra till att stärka och utveckla lärosäten, industriforskningsinstitut, företag och andra samhällsaktörer. Vidare ska myndigheten bidra till att utveckla samarbetet mellan dessa, stimulera internationellt samarbete och medverka i genomförandet av Sveriges regionala tillväxtarbete.

Vinnova är nationellt kontaktorgan för EU:s ramprogram för forskning och innovation. Det innebär bland annat att myndigheten samordnar programmets nationella informations- och rådgivningsarbete och främjar, redovisar och analyserar det svenska programdeltagandet. Inom ansvarsområdet ingår även att bistå Regeringskansliet i programkommittéarbetet.

Vidare ansvarar Vinnova för att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för företag och andra aktörer. Myndigheten ansvarar för att kommunicera information om forskning, utveckling och innovation till utförare, användare och allmänhet.

## Vetenskapsrådet

Vetenskapsrådet är ett statligt forskningsråd med uppgift att ge stöd till grundläggande forskning av högsta kvalitet inom samtliga vetenskapsområden. I myndighetens uppgift ingår att främja den svenska grundforskningens kvalitet och förnyelse, stödja forskarinitierad forskning och initiera och stödja ämnesövergripande forskningssatsningar. Vetenskapsrådet ska också främja och ta initiativ till internationellt forskningssamarbete och erfarenhetsutbyte samt utvärdera forskning och bedöma forskningen och dess vetenskapliga kvalitet och betydelse.

Vidare ska Vetenskapsrådet genomföra forskningspolitiska analyser, ge regeringen råd i forskningspolitiska frågor och initiera och stödja strategiska satsningar inom forskning och forskningsinfrastruktur. I den uppgiften ingår bland annat att planera tillgång och fördela medel till forskningsinfrastruktur och att följa upp Sveriges medlemskap i svenska, europeiska och internationella organisationer och infrastrukturer vad gäller kostnader i förhållande till deltagande. Utöver det ska Vetenskapsrådet i samverkan med lärosäten medverka till att skapa goda forskningsmiljöer, främja utbildning på forskarnivå av hög kvalitet, stödja forskare som är i början av sin karriär och främja forskares rörlighet. Myndigheten har såväl ett övergripande ansvar för samordning av kommunikation om forskning och forskningsresultat som ett ansvar för kommunikation om detsamma inom samtliga vetenskapsområden.

## Bilaga 2: Beskrivningar av hur myndigheterna inom nätverket inhämtar information från lärosätena

Tidpunkten när myndigheterna inom nätverket utför sina uppdrag samt val av metod är två faktorer som har stor påverkan för vilken administration som skapas vid lärosäten. Detta har vi beskrivit i rapporten. För att bidra till en bredare förståelse för hur myndigheterna inom nätverket genomför uppdrag har vi i denna bilaga sammanställt en övergripande beskrivning för hur myndigheterna inhämtar information från lärosätena, med ett särskilt fokus på uppdrag genomförda under 2023. Beskrivningarna ger en bild av mängden administration som genereras på lärosätena, och för vem. I slutet av bilagan finns en generell sammanfattning av hur forskningsbidragsprocessen ser ut vid forskningsråden.

### **Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande – Formas**

De uppföljningar, utredningar och utvärderingar som Formas genomför utgår oftast från myndighetens instruktion. Myndigheten genomför också uppdrag som förmedlas genom sitt årliga regleringsbrev eller som särskilt regeringsbeslut. När Formas inom ramen för sina utvärderings- och utredningsuppdrag efterfrågar uppgifter från lärosäten vänder sig myndigheten oftast till enskilda forskare, eller forskargrupper. Exempel på underlag som begärs in från lärosäten är fallstudier, självvärdering, projektbeskrivning och bibliometriska data. En annan källa till information är underlag som rapporteras in inom ramen för den projektuppföljning myndigheten är ålagd att göra. Oftast rapporterar forskarna in uppgifterna via ärendehanteringssystemet Prisma eller i särskilda underlag.

Under 2023 hade Formas i uppdrag att tillsammans med Vinnova och Energimyndigheten utvärdera den satsning på strategiska innovationsprogram regeringen gjort via tidigare forsknings- och innovationspropositioner. De tre myndigheterna lät en extern part genomföra utvärderingen. Grunden för utvärderingen var befintliga

registerdata, men programmen fick även besvara en enkätundersökning och ta fram en självvärdering. Man gjorde även intervjuer med centrala personer på programkontor samt personer som erhållit medel inom satsningarna.

## **Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd – Forte**

Forte genomför olika uppföljningar, analyser och utvärderingar av verksamheten och den forskning som finansieras. Det görs ofta på eget initiativ men ibland genom särskilda uppdrag via det årliga regleringsbrevet. Det kan till exempel handla om att sammanställa forskning inom olika områden och identifiera och beskriva forskningsbehov eller följa upp genomförda utlysningar och utvärdera forskning som Forte finansierat. Det kan också vara olika typer av analyser av Fortes processer som underlag för verksamhetsutveckling. Mer omfattande utvärderingar och analyser görs ofta av externa forskare eller upphandlade konsulter. Resultaten publiceras ofta på Fortes webbplats eller årsredovisning. Underlaget till analyserna hämtas ofta från ansökningarna i Prisma, vetenskapliga återrapporteringar eller publicerade rapporter och vetenskapliga artiklar. Mer sällan samlas de in genom direktkontakt med enskilda forskare som erhållit medel.

Under 2023 genomförde Forte en kunskapsöversikt över forskning om ungas fritid och fritidsaktiviteter. Vidare hölls hearingar med inbjudna representanter från högskolesektorn och andra intressenter som inspel till ett regeringsuppdrag att ta fram ett förslag på en ny forskningssatsning inom kvinnors hälsa och sjukdomar samt framtagandet av inspel till den kommande forsknings- och innovationspropositionen. Utöver det har Forte genomfört den för myndigheten återkommande uppföljningen av forskning som beviljats forskningsmedel.

## **Universitets- och högskolerådet – UHR**

Av UHR:s instruktion framgår att myndigheten har ett stort främjande uppdrag och ansvar inom det högre utbildningsområdet. Det har bidragit till att UHR ofta vänder sig till och har etablerat ett nära samarbete med lärosätena. Den kartläggning som genomfördes inom ramen för denna utredning speglar myndighetens bredd av verksamhetsområden. Utöver instruktionen ges UHR också uppdrag via det årliga regleringsbrevet.

Då UHR skickar förfrågningar till lärosätena vänder sig myndigheten till centrala funktioner eller till utbildningsledare, handläggare, specialister eller motsvarande beroende på uppdragets natur och verksamhetsområde. I vissa fall efterfrågas uppgifter även direkt från enskilda lärare eller forskare.

Bredden på uppdragen medför att myndigheten använder en mängd olika typer av underlag och metoder för insamling av uppgifter. Till exempel efterfrågade UHR under 2023 bland annat självvärderingar, remissyttranden på föreskrifter, policydokument, fallstudier, projektbeskrivningar och ekonomisk redovisning. Uppgifterna har inhämtats bland annat genom enkätundersökningar, rapportering via digitala system eller blankett, intervjuer, platsbesök, workshoppar och hearingar. Ofta kombinerar förfrågningarna olika typer av insamlingsunderlag och insamlingsmetoder.

Vår kartläggning visar att UHR i egenskap av nationellt kontor för Erasmus+ även förmedlar förfrågningar som kommer in från EU till lärosätena. Det kan röra till exempel förfrågningar från EU-kommissionen eller inom ramen för Bolognasamarbetet.

## Universitetskanslersämbetet – UKÄ

UKÄ är den myndighet av de sex i nätverket som under 2023 hade flest påbörjade eller pågående uppdrag där lärosätena ombads skicka in underlag. Myndigheten initierade uppdragen både till följd av uppgifter inom ramen för myndighetsinstruktionen och genom regleringsbrevet samt ändringsbeslut till detta som fattats under året.

Eftersom UKÄ:s uppdrag är så brett efterfrågar myndigheten många olika typer av underlag från lärosätena. Myndigheten använder flera olika slags metoder beroende på det specifika uppdragets natur. Inom granskningsarbetet av lärosätenas kvalitetsarbete riktar UKÄ till exempel förfrågningar till centrala funktioner på lärosätena såväl som till personer som lärosätena pekar ut, till exempel kvalitetssamordnare eller motsvarande funktion.

Ett exempel på underlag som efterfrågas är lärosätenas självvärdering av granskningsobjekt<sup>5</sup>. I vissa fall efterfrågas också policydokument, personaltabeller och studentarbeten för att belägga delar i självvärderingen. Lärosätena skickar in underlaget för granskning via ett digitalt system. Myndigheten erbjuder också lärosätena möjligheten att nominera potentiella bedömare till de bedömargrupper av sakkunniga som UKÄ använder sig av i granskningarna.

Vid förfrågningar om underlag till myndighetens analyser och utredningar om högskolan ställer UKÄ ofta sina förfrågningar till lärosätets centrala funktioner, till exempel registrator. Metoder som används för datainsamling är bland annat enkätundersökningar och intervjuer. Vidare är UKÄ ansvarig myndighet för den officiella statistiken inom högskoleområdet. De statistiska underlagen utgörs till

---

<sup>5</sup> Vad som utgör granskningsobjekt skiljer sig åt mellan de olika typer av granskningar som UKÄ genomför i enlighet med myndighetsinstruktionen. Det kan exempelvis vara lärosätets systematiska kvalitetssäkringsarbete eller en specifik utbildning.

största delen av registerdata som hämtas in av SCB. Inhämtningen sker till stor del via lärosätenas studieadministrativa system där lärosätena dokumenterar uppgifter om verksamma studenter.

UKÄ har gjort flera förändringar för att begränsa lärosätenas administrativa insats inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet. Dessa beskrivs i mer detalj i stycket om UKÄ:s utvärderingar.

Inom UKÄ:s tillsynsverksamhet har ändringar i syfte att underlätta administrationen bland annat varit att arbeta med att ställa tydligare frågor i remisserna, göra det enklare att ladda upp underlag på webben och ibland ställa förfrågningar endast till ett urval lärosäten. Ambitionen är även att i högre grad utgå från befintliga data eller använda andra myndigheter som källor.

## Verket för innovationssystem – Vinnova

Vinnova har ett generellt utvärderingsuppdrag inom ramen för sitt årliga regleringsbrev. Uppdragen syftar ofta till att granska olika satsningar regeringen har beslutat om. Ett exempel på en sådan utvärdering är den satsning på strategiska innovationsprogram som regeringen gjort via tidigare forsknings- och innovationspropositioner. Ansvaret för den delas av Vinnova, Energimyndigheten och Formas. De tre myndigheterna lät en extern aktör genomföra utvärderingen. Grunden bestod av befintliga registerdata, men programmen fick även besvara en enkätundersökning och ta fram en självvärdering. Vinnova intervjuade också centrala personer på programkontor och personer som tagit emot medel inom satsningarna.

Vinnovas analysuppdrag utgår från regleringsbrev eller görs inom ramen för myndighetens instruktion. Det är vanligt att analyserna baseras på de registerdata som exempelvis projektkoordinatorer rapporterar in inom ramen för beviljade EU-bidrag. Omfattningen på den här typen av rapportering är avhängigt krav som ställs av EU. Vinnova har begränsad möjlighet att påverka den.

Vinnova har under 2023 utvecklat stödet för att ansöka om bidrag. Vinnova har förbättrat både e-tjänsten för ansökningar och formatet för information och utlysningar. Fokus för utvecklingen har varit säkerhet och användarvänlighet. Detta har resulterat i säkrare inloggning genom flerstegsverifiering samt en modern tillgänglighetsanpassad webbtjänst för ansökning. Vidare har utvecklingsarbetet bidragit till fler förenklingar som tvåspråkighet, automatisk kreditkontroll och förenklad inmatning. Vinnova har också under året gjort försök med AI-baserad klassning av ansökningar. Detta för att minska behovet av frågor vid ansökning och rapportering och samtidigt öka kvaliteten på klassning.

## Vetenskapsrådet

Vetenskapsrådets utvärderingsuppdrag utgår från myndighetens instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. Inom ramen för myndighetens utvärderingar av forskningsämnen efterfrågas ett urval av publikationer för bedömning av forskningens vetenskapliga kvalitet och fallstudier som visar på forskningens genomslag i samhället. En beskrivning av hur lärosätet har arbetat för att välja ut publikationerna och fallstudierna ska också lämnas in. Underlaget ligger till grund för en sakkunnigbedömning av forskningens vetenskapliga kvalitet och genomslag utanför akademien. Generellt riktar sig Vetenskapsrådet till lärosätets ledning i sina förfrågningar om deltagande i myndighetens utvärderingar. Sedan ett par år tillbaka använder Vetenskapsrådet en utvärderingsmodell som tagits fram i dialog med representanter från högskolesektorn. Utgångspunkten för utvärderingsmodellen har varit att begränsa lärosätenas administrativa belastning.

Vetenskapsrådet utvärderar även återkommande den kliniska forskningen vid de regioner som omfattas av ALF-avtalet<sup>6</sup>. Uppdragen ges i detta fall som särskilda regeringsuppdrag. Modellen för dessa utvärderingar beslutas av en nationell styrgrupp som inkluderar representanter för staten och regionerna, det vill säga avtalets parter. Underlag som efterfrågades från regionerna vid den senaste utvärderingen var en självvärdering, fallstudier, hearingar, en enkät samt ett urval toppublikationer (totalt 400 publikationer).

Vetenskapsrådets arbete med analyser utgår huvudsakligen från myndighetens instruktion. I analysarbetet förekommer att myndigheten riktar förfrågningar till olika nivåer inom lärosätet. Till exempel vände sig myndigheten till enskilda forskare i den enkätundersökning Vetenskapsrådet använde för datainsamling inom ett av sina uppdrag under 2023.

En förändring som Formas, Forte och Vetenskapsrådet genomfört sedan 2017 är att myndigheterna infört ett gemensamt ärendehanteringssystem, Prisma, för hantering av forskningsbidrag. Tidigare hanterades det på olika sätt mellan myndigheterna. Flera anledningar låg bakom initiativet men en tanke var att återrapporteringen i möjligaste mån skulle utformas för att vara jämförbar med andra forskningsfinansiärers data. Man ville också kunna följa upp återrapporteringen av bidragen på ett smidigare och mer systematiskt sätt. Myndigheterna ville dessutom kunna sammanställa statistik från återrapporteringen på en aggregerad nivå som komplement till övrig statistik kring bidragsuppföljning. De tre myndigheterna bedömer att införandet av Prisma har förenklat hanteringen av återrapporteringen för både externa och interna användare och därigenom reducerat den tid det tar att återrapportera.

---

<sup>6</sup> ALF är en akronym för ett avtal om läkarutbildning och forskning mellan staten och sju regioner.

Efter att Riksrevisionen påpekade att forskningsråden borde ha mer regelbunden uppföljning av hur forskningsbidragen används, har forskningsråden inom nätverket sedan 2017 infört årlig ekonomisk redovisning från beviljade projekt. Den skedde tidigare vanligtvis i samband med slutrapportering av forskningsbidragen.

## Forskningsrådets hantering av utlysning och återrapportering av forskningsbidrag

Det finns generellt stora likheter i hur forskningsråden hanterar forskningsbidrag; både ansökningsprocessen och återrapporteringskrav hanteras på liknande sätt. Forskningsråden genomför flera årliga utlysningar av forskningsbidrag inom ramen för sina respektive ansvarsområden. Många är återkommande, exempelvis projektbidrag, och det genomförs även utlysningar med tematisk inriktning årligen. Exempelvis har Forte tematiska utlysningar inom sina långsiktiga strategiska satsningar. Information om utlysningarna publiceras löpande på respektive forskningsråds webbplats. Där beskrivs bland annat mål och inriktning för utlysningen samt storleken på bidraget. Utlysningstexten innehåller också information om under vilken tidsperiod beviljade medel får användas. Hur länge utlysningarna är öppna att söka kan variera och skiftar från någon månad till flera månader.

Spännvidden av finansieringen är bred och forskningsråden ger exempelvis bidrag för såväl forskningsprogram och forskningsprojekt som möjlighet till forskares karriärutveckling. Utöver det utlyser till exempel Formas och Forte finansiering av kommunikationsprojekt respektive nyttiggörandebidrag för spridning av forskningsresultat, samverkan och andra aktiviteter för att nyttiggöra forskningen. Vetenskapsrådet har i uppdrag att finansiera forskningsinfrastrukturer och Vinnova utlyser satsningar i syfte att främja organisationers möjlighet att arbeta tillsammans för att möta viktiga samhällsutmaningar.

Samtliga fyra forskningsråd använder digitala ärendehanteringssystem för själva bidragsprocessen. Formas, Forte och Vetenskapsrådet använder systemet Prisma medan Vinnova använder myndighetens eget system, Effekta. All hantering av forskningsbidrag sker genom systemen. Det inkluderar allt från att sökande fyller i och skickar in sin ansökan till löpande hantering av beviljade bidrag och ekonomisk och vetenskaplig återrapportering av bidrag och forskningsprojekt. Myndigheterna kommunicerar även med de sökande som beviljats bidrag via samma digitala system.

Ansökningarnas omfattning kan skilja sig beroende på bidragsform och ansvarigt forskningsråd. Det är dock vanligt att sökande i sin ansökan ska beskriva projektets syfte, frågeställningar, teoriansknytning, bakgrund



och originalitet. En arbetsplan och en beskrivning av relevans och nytta för och samverkan med omgivande samhälle ska oftast också inkluderas. Utöver det efterfrågas i ansökan en budget där det framgår hur medlen är tänkt att användas och cv för huvudsökande och medsökande. En populärvetenskaplig beskrivning och publikationslista kan också efterfrågas i vissa utlysningar. För att underlätta för sökande har forskningsråden tagit fram färdiga formulär som fylls i direkt i systemet. Även den sökandes cv upprättas exempelvis automatiskt i Prisma utifrån de uppgifter som den sökande själv angett när hen skapade sitt konto i systemet.

Inkomna ansökningar bedöms av beredningsgrupper bestående av forskare, eller personer med forskningserfarenhet som i sin nuvarande position arbetar utanför akademien, i Sverige eller andra länder. Bedömningen sker vanligen utifrån ansökningarnas vetenskapliga kvalitet, samhällsrelevans, nyttiggörande för det omgivande samhället och genomförbarhet. Även utlysningsspecifika bedömningskriterier kan förekomma. Beredningsgruppsledamöternas arbete består av att läsa och bedöma ansökningarna, delta vid beredningsgruppsmötena samt skriva yttranden riktade till den sökande. Forskningsråden fattar beslut utifrån bedömargruppens rekommendationer.

Som nämnts tidigare har beviljade forskningsbidrag krav på ekonomisk och vetenskaplig återrapportering. Den ekonomiska återrapporteringen sker oftast årligen, men i vissa fall två gånger per år. Den vetenskapliga återrapporteringen sker i de allra flesta fall vid slutet av projektet. Då ska bland annat projektets resultat och eventuella publikationer redovisas. Vinnova efterfrågar även eventuella resultat hos projektparterna, exempelvis i form av aspekter av implementering och nyttiggörande av forskningen eller uppkomst av affärsmodeller eller nya samarbeten. För de större bidragen kan vetenskaplig rapportering även ske halvvägs in i bidragstiden. Exempelvis följer Vinnova upp såväl budget som projektets progression två gånger per år. Vinnova kan även besluta att avsluta finansieringen i förtid om projektet inte uppfyller bidragets villkor. Detta sker dock sällan.

## Bilaga 3: Samtal med lärosäten

Vi har inom uppdraget genomfört ett antal samtal med lärosäten kring administrativ börda och belastningen som kommer av enskilda utvärderingsaktiviteter. Syftet med samtalen har varit att ge djupare förståelse för hur arbetet organiseras och genomförs på lärosätena. Vi har även samtalat om vilka roller som särskilt belastas, liksom i vilken grad utvärderingar och granskningar uppfattas som bidragande till kvalitet och utveckling. Samtalen har särskilt inriktat sig mot UKÄ:s aktiviteter eftersom myndigheten har avsevärt flest ärenden som involverar lärosäten bland nätverkets myndigheter.

De lärosäten som medverkat har valts ut med avseende på storlek, profil och organisationsform för att ge en god spridning av erfarenheter och synpunkter. Det fanns möjlighet för lärosäten att anmäla sitt intresse. Projektgruppen har hållit sex stycken halvdagssamtal med respektive lärosätes ledning, administrativa personal och lärare och forskare som deltagit i utvärderingsaktiviteter. För att underlätta deltagande och diskussionen har samtalen genomförts på plats på respektive lärosäte.

Följande lärosäten och personer har deltagit i samtalen.

Datum	Lärosäte	Deltagande personal
29/8 2024	Lunds universitet	Åsa Ekberg, avdelningschef, utbildningsstrategiskt stöd Tim Ekberg, stabsråd, universitetsledningens stab Amanda Bjernestedt, utredare, utbildningsstrategiskt stöd Jenni Erlandsson, kvalitetssamordnare, medicinska fakulteten Andreas Rantala, docent, ansvarig inriktning ambulanssjukvård
30/8 2024	Blekinge Tekniska högskola	Eva Pettersson, prorektor Tobias Ericsson, utredare Ulrica Skagert, kvalitetssamordnare

		<p>Pedher Johansson, pedagogisk utvecklare</p> <p>Lars Lundberg, dekan</p> <p>Christel Borg, utbildningsansvarig</p> <p>Johanna Tell, programansvarig</p> <p>Line Christiansen, avdelningschef VIL-verksamhetsintegrerat lärande</p>
3/9 2024	Karlstads universitet	<p>Margareta Friman, prorektor</p> <p>Helena Håkansson, prodekan</p> <p>Sara Hidén, administrativ chef</p> <p>Ingrid Andersson, programledare</p> <p>Görel Augustsson, verksamhetsutvecklare</p> <p>Carina Eriksson, internationell strateg</p>
4/9 2024	Röda Korsets högskola	<p>Karin Holmvall, kvalitets- och samverkansansvarig</p> <p>Maria Jirwe, prof omvårdnad, ordf utbildnings- och forskningsnämnden</p> <p>Jenny Cadstedt, internationell strateg</p> <p>Helene Komlos, kommunikationsansvarig</p>
5/9 2024	Örebro universitet	<p>Johan Schnürer, rektor</p> <p>Anna-Karin Andershed, prorektor, Anna Lindholm Ulfvensjö, planeringskoordinator</p> <p>Erwin van Rijswoud, kvalitetssamordnare</p> <p>Johan Östman, avdelningschef</p> <p>Thomas Denk, fd dekan, HS-fakulteten</p> <p>Åsa Kärrman-Bolang, koordinator uppdragsutbildning,</p> <p>Elisabeth Bolin, utredare</p> <p>Malin Prenkert, proprefekt</p> <p>Markus Klinton, bitr avdelningschef</p>
9/9	Chalmers tekniska högskola	<p>Tomas Faxheden, kvalitetssamordnare</p> <p>Mattias Bingerud, rådgivare, rektorsstaben</p> <p>Malin Blomqvist, avdelningschef, lednings-</p>

och högskolegemensamt  
stöd

Magnus Almgren,  
programansvarig  
civilingenjör datateknik

Susanne Ingmansson,  
Chalmers core officer,  
Enhance

Mikael Enelund,  
utbildningsområdesledare  
MATS

Charlotte Emlind Vahul,  
rådgivare, rektorsstaben

Kristina Henricson  
Briggs, föreståndare  
Tracks

Lena Peterson,  
universitetslektor, fd  
utbildningsområdesledare  
EDIT-I

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska bidra till att stärka den svenska högskolan och Sverige som kunskapssamhälle. Vi granskar kvaliteten på högskoleutbildningarna, vi analyserar och följer upp utvecklingen inom högskolan och vi bevakar studenternas rättssäkerhet.

**uka.se**

