

KAPITEL 7 – HÖGSKOLOR SOM MODERNA ORGANISATIONER MED PROFESSIONALISERAD ADMINISTRATION

Bakgrund

Ingenstans ljuder klagomålen på tilltagande byråkratisering så högt som vid universitet över hela världen (se till exempel Motyl 2019; Terjesen 2022; Moutsios 2023). Då är det samtidigt viktigt att vara medveten om att akademiker är en betydligt mer språksam och kritisk grupp än andra anställda inom offentlig sektor. Som tur är finns numera en del internationell forskning på området som gör att man med något större säkerhet kan skilja vad som faktiskt sker från det mer allmänna ”gnällandet” över ökande byråkrati. Dock finns mätproblem, inte minst att forskare och lärare ofta fortsätter att klassificeras som forskare och lärare även när de går in i mer byråkratiska roller. Ibland rör det sig om kortare administrativa uppdrag, men ofta blir de långvariga. Det kan i och för sig diskuteras om exempelvis prefekter (första linjens chefer) och dekaner (andra linjen) ska betraktas som ”byråkrater”. Som prefekter och dekaner rekryteras nästan enbart forskare och lärare, och de är tänkta att utöva ett akademiskt ledarskap. I praktiken orienterar de sig dock mot den administrativa sidan av organisationen i sin roll, inte nödvändigtvis på grund av att de vill det, utan för att det administrativa trycket är högt. Detta är vad den största utredningen under senare år om högskolans organisering har visat, och samma utredning (SOU 2015:92) argumenterar kraftfullt för att den administrativa bördan för prefekter måste minskas (se även Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b).

Universitet och högskolor (hädanefter använder jag ”högskolor” som samlingsbeteckning) skiljer ut sig från andra offentliga organisationer genom sin

långa och partikulära historiska tradition och idealen om akademisk frihet. Traditionellt bildade de en egen korporation i samhället, ofta med betydande jordegendomar som finansierade verksamheten och med egen domsrätt. Väldigt lite av den mer strikt formella partikulariteten lever emellertid kvar. Under efterkrigstiden omvandlades de flesta svenska högskolor till statliga myndigheter. Svenska högskolor är ”mer statliga” än högskolor utomlands och styrs i stort sett likadant som andra statliga myndigheter (finansieringen är ofta statlig även i andra länder men de styrs inte på samma sätt som andra myndigheter), även om högskolorna har betydligt större inflytande över tillsättandet av rektor än vad andra myndigheter har över sina chefstillsättningar. Formellt finns också formuleringar om forskningens frihet inskrivna i högskolelagen, vilka infördes på 1970-talet: ”1, forskningsproblem får fritt väljas; 2, forskningsmetoder får fritt utvecklas, och 3, forskningsresultat får fritt publiceras” (Högskolelagen 1 kap. 6 §). Ett tillägg gjordes 2021 om att den akademiska friheten ska främjas och värnas som allmän princip. Däremot saknas mer specifika formuleringar om den högre utbildningens frihet.

De *informella* delarna av högskolornas partikularitet lever däremot vidare i form av institutionella normer rörande lärares och forskares frihet från yttre påverkan, fri kunskapsbildning och vetenskaplig grund. Under de senare decennierna har emellertid en tendens mot ökad likformighet med andra organisationer i samhället (inte minst företag) kommit att dominera (Hall 2012; Hall 2015), vilket är tydligt i moderna högskolors retorik som i en annan utsträckning än andra samhällsliga institutioner är global. Själva termen ’universitet’ betyder sammanslutning, det vill säga ett slags konfederation av organisationer snarare än en enhetlig organisation. Men med tiden kan man, starkt förenklat, säga att högskolor har gått från idealet om en konfederation som inte vill vara som någon annan, till att åtminstone i viss utsträckning vilja bli som en organisation som alla andra (Marginson & Considine 2000). Detta har fått stora konsekvenser för högskolors organisering över hela världen. Samtidigt som organisationsidealet har utvecklats, har en lika stark global trend handlat om att bädda in högskolor ännu tydligare i en samhällslig kontext, exempelvis i termer av innovationssystem och ”triple helix” (Etzkowitz & Leydesdorff 1997). I hur stor utsträckning som högskolorna själva har drivit dessa strävanden är en komplicerad fråga, men de förefaller leda till en autonomiparadox: å ena sidan har högskolan blivit en mer enhetlig, organisatoriskt autonom aktör i samhället, å andra sidan har den – kanske just genom denna autonomi – blivit mer beroende av andra aktörer i samhället (Aberbach & Christensen 2018).

Ökningen av organisationsprofessionella

Till skillnad från många andra offentliga verksamheter har kärnverksamheten kraftigt ökat vid högskolorna under 2000-talet, vilket i sin tur har att göra med ökade resurser och expansion av högskoleutbildningar i termer av fler studenter och kurser. Även om direkta översättningar och jämförelser är svåra ökar dock inte anställningarna riktigt i takt med intäkterna som ungefär har fördubblats sedan tidigt 2000-tal medan antalet examina på grund- och avancerad nivå har mer än fördubblats (124 procent mellan 2000–2024, SCB, ”studenter och examina i högskoleutbildning”, antalet *registrerade* studenter har fördubblats från cirka 1992). All forskande och undervisande personal (undantaget arvodister och doktorander) har ökat med nära 53 procent mellan 2001 och 2023 (årsarbetskrafter) och utgör idag hälften av högskolans personal, vilket är en högre siffra än 2001. Den administrativa personalen har dock ökat ännu mer, med 64 procent. I tabellen nedan redovisas personalutveckling i heltidsekvivalenter. Skillnaden mellan den administrativa personalen (som ökat kraftigt) och den tekniska personalen (som minskat) kan upplevas som flytande. I administratörsgruppen ingår ett stort antal yrkesbeteckningar: bland annat administrativa chefer (däremot inte chefer med grundtjänst som professorer, lektorer etc., som övergått till ledningsuppdrag), sekreterare, ekonomer, HR, kommunikatörer med mera. Alla är därmed inte att betrakta som organisationsprofessionella. I den tekniska personalen ingår exempelvis lokalvårdare, IT-support, systemadministratörer, ingenjörer och vaktmästare.

Tabell 15. Källa: Universitetskanslersämbetet 2024. Absoluta siffror inom parentes.

Personalökning ÅAK	Ökning 2001–2023	Andel 2001	Andel 2023
Professorer	66 % (3269–5431)	6,6 %	8,2 %
Lektorer	79 % (5715–10229)	11,6 %	15,4 %
Adjunkter	- 22 % (6458–5011)	13,1 %	7,6 %
Andra forskare och lärare	57 % (5428–8528)	11 %	12,9 %
Meriteringsanställningar	323 % (994–4207)	2 %	6,3 %
Arvodister	- 74 % (1557–406)	3,2 %	0,6 %
Doktorander	29 % (8166–10572)	16,6 %	16,0 %
Administrativ personal	64 % (8611–14150)	17,5 %	21,4 %
Bibliotekspersonal	- 23 % (1443–1115)	2,3 %	1,7 %
Teknisk personal	- 13 % (7579–6576)	15,4 %	9,9 %
Totalt	35 % (49220–66227)		

Det har alltså skett en rätt kraftig ökning av forskande och undervisande personal under 2000-talet. Framför allt har andelen disputerade ökat mycket kraftigt. Med tanke på att även administratörernas meritering (se nedan) har ökat kan man – om det inte uppfattas som en självmötsägelse – tala om en tilltagande akademisering av högskolorna i termer av att såväl den administrativa som den undervisande och forskande personalen är mer meriterad och välutbildad (se till exempel minskningen av adjunkter ovan).

En mer finfördelad, men delvis också mer problematisk statistik finns i Arbetsgivarverkets databas BESTA. Ett första problem är att det finns ett relativt stort bortfall i statistiken, särskilt de tidiga åren. Ett andra problem är att det rör sig om totalt antal anställda, inte heltidsekvivalenter. Ett tredje problem är att personalkategorierna ibland är något allmänna och snåriga, särskilt på den administrativa sidan, eftersom de ska passa alla befattningar inom staten, inte bara högskolor. En fördel är emellertid att man kan se tydligare trender för individuella yrken. Rapporteringen verkar också vara mer tillförlitlig – den sker genom en aktiv klassificering från högskolornas sida medan UKÄ hämtar siffror ur högskolornas personalsystem. Då antalet yrken är många gör jag här bara ett urval och statistiken nedan bygger också på ett urval av 15 universitet och högskolor, de flesta större.³¹ Jag har förenklat några titlar och också slagit ihop några (till exempel arkiv och bibliotek).

³¹ Blekinge tekniska högskola, Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungliga tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet (2004: Kalmar+Växjö), Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet.

Tabell 16. Källa: Arbetsgivarverket

	2004	2023	Ökning
FoU teknik/naturvetenskap	1776	3795	113 %
FoU medicin etc.	2859	4151	45 %
FoU hum-sam etc.	1102	1474	34 %
Utbildning och forskning teknik/naturvet	9100	10678	17 %
Utbildning och forskning medicin etc.	4989	6418	29 %
Utbildning och forskning samhv/juridik	5792	8217	42 %
Utbildning och forskning hum/teol/konst	4151	4045	- 2 %
Utbildnings- och forskningsadministration	3146	6214	98 %
Samhällsvetare/utredare/jurister	286	579	102 %
Ekonomer	1506	1692	17 %
HR-personal	490	1051	114 %
Kommunikatörer	421	1006	139 %
Internt stöd/administrativt arbete	1046	1007	- 4 %
IT – utveckling och support	1406	2140	52 %
Arkiv och bibliotek	1286	1189	- 7,5 %
Summa lärare och forskare	29769	38778	30 %
Summa övriga (detta urval)	9587	14878	55 %

Som synes ökar lärare och forskare över hela linjen, med undantag för lärare och forskare inom humaniora. Även administrationen ökar kraftigt. De administratörskategorier som ökar mest är HR, kommunikation och utbildnings- och forskningsadministration, medan ekonomer inte har samma ökning. Exempelvis kommunikatörer ökar från en låg nivå, men det är i alla fall en kraftig ökning – 2004 gick det en kommunikatör på tio humanister; idag är det en på fyra. Precis som i UKÄ:s statistik är utbildnings- och forskningsadministration en lite snårig kategori med allt från administrativa chefer till kvalificerade handläggare och kurssekreterare. Intressant är att över de senaste fyra åren – 2019–2023 – är det uteslutande administrativa funktioner som ökat mest i urvalet ovan: utbildnings- och forskningsadministration (25 %), samhällsvetare/utredare/jurister (24 %), HR (14 %), internt stöd (12 %), IT (11 %), kommunikation (10 %). Samhällsvetare/utredare/jurister är i och för sig fortfarande en rätt liten grupp, men det är en grupp som samtidigt ökar starkt inom hela staten och talar om ett upplevt behov av kvalificerad utredningskompetens (det är tydligt att det är främst vid de stora lärosätena som denna grupp ökar). BESTA-siffrorna motsäger alltså inte tendenserna i UKÄ:s siffror men visar dels att den administrativa expansionen tilltagit något de senaste åren, dels att vissa

grupper inom administrationen expanderar mer än andra. Expansionen av utbildnings- och forskningsadministration de senaste fyra åren gör det till en av de snabbast expanderade personalkategorierna inom hela staten (nionde största i absoluta tal 2019–2023).

Att bara räkna på personal har sina begränsningar. Framför allt går det att hävda att det är den totala ökningen av administration (snarare än ökningen av vissa personalkategorier) som är det bästa måttet på byråkratisering. Men som Agevall & Olofsson (2020) visar så är ändå personalsammansättningen inom administrationen av stort intresse. Det viktigaste är den administrativa professionaliseringen: den generella (akademiska) kompetenshöjningen inom administrationen. Andelen disputerade i UKÄ:s grupp ”administratörer” är således hela nio procent 2018, en mycket kraftig ökning (från drygt fyra procent 2001, Agevall & Olofsson 2020). 70 procent av administratörerna har treårig högskoleutbildning eller mer 2019 (UKÄ 2019), mot 43 procent 2001. 2001 hade närmare 40 procent bland administratörerna gymnasieutbildning eller lägre, motsvarande siffra 2018 var drygt 17 procent (Agevall & Olofsson 2020: 45). Det nämndes ovan att ekonomer inte har haft en lika stark utveckling under 2000-talet som exempelvis HR och kommunikatörer. Dock har sammansättningen av ekonomgruppen förändrats över tid. 2018 dominerar ekonomer och controllers med akademisk examen. De vanligaste ekonomtitlarna 2001 var intendent och ekonomiadministratör, normalt utan krav på akademisk examen. Den överlägset vanligaste administrativa titeln 2001 var för övrigt institutionssekreterare, utan krav på akademisk examen. Beteckningen ”sekreterare” har idag närmast försvunnit från högskolorna (Agevall & Olofsson 2020).

Jämför man med utvecklingen i Danmark (Stage & Aagard 2019) finns stora likheter: en kraftig ökning av såväl forskande och undervisande personal som av välutbildade administratörer, samtidigt som mer lågutbildade administratörer och teknisk personal har minskat.³² En viktig skillnad är emellertid att de tidsbegränsade anställningarna bland den forskande och undervisande personalen har ökat mycket kraftigt i Danmark enligt Stage & Aagard. En annan skillnad i den danska statistiken är att den gör en åtskillnad mellan välutbildade administratörer (”degree-holding professionals”) och lågutbildade (”clerks”).

By the turn of the century, the main bulk (88%) of non-academic staff was found in the categories “service, craftsmen, technicians,” “employed students,” and “clerks.” However, in the subsequent decade, these categories grew much slower than the other administrative category. They even have sloping curves in the last 5 years, exposing decreasing absolute numbers. In stark contrast to the falling shares

³² Däremot avviker Finland genom att inte alls ha samma ökning av vare sig forskare, lärare eller administratörer (Irrjala 2023).

of clerks and technicians, a steady growth of “degree-holding professionals” started to take off around 2003. This trend further accelerated significantly around 2007. By 2017, this category made up 16% of the total number of university FTEs, compared with only 6% in 1999. (Stage & Aagaard 2019: 636)

Stage & Aagaard kan också visa att dessa välutbildade administratörer har väsentligt mycket högre löner än de lågutbildade. Det har således skett en tydlig professionalisering av administrationen även i Danmark. Stage (2020) ser liknande tendenser i Norge, Storbritannien, Tyskland och USA, medan Karlsson och Ryttberg (2016) diskuterar samma utveckling för svensk del (för Nya Zeeland, se även Löfgren, Darrah-Morgan & Hall 2022).

Administratörgruppen har alltså inte ökat så mycket mer än forskar- och lärargruppen, men däremot har det skett en omfattande administrativ professionalisering. Detta är en utvecklingstrend som flera gånger har framhållits som global (se till exempel Aberbach & Christensen 2018). Mer intressant än själva siffrorna är hur denna professionalisering påverkar universitet och högskolor och vad den beror på, vilket resterande del av detta kapitel handlar om.

Managerialism och kontroll

Det är svårt att överdriva de omfattande förändringar som högskolor genomgått från 1960-talet och framåt, detta trots det slentrianmässiga talet om universitet och högskolor som trögrörliga organisationer. Från små elitistiska akademier där en mycket liten andel av Sveriges ungdom studerade har massuniversitetet inneburit en ofantlig organisatorisk expansion för att möta tillströmningen av studenter (se till exempel Agevall & Olofsson 2022). Det är omöjligt att bedöma byråkratisering av högskolor utan att beskriva denna organisatoriska tillväxt. Under 1960-talet ökade antalet studenter kraftigt, men det är först från 1990 och framåt som det verkliga massuniversitetet etableras. Således mer än fördubblades antalet examina på grund- och avancerad nivå mellan 1996 och 2022 (med 154 procent, UKÄ ”Antalet examinerade 2022”). 2021 hade 30 procent av befolkningen i Sverige en högskoleutbildning på tre år eller mer, vilket är nästan en fördubbling jämfört med år 2000. I åldern 25–64 år läste 45 procent av befolkningen (mer än 50 procent av kvinnorna) vidare efter gymnasiet 2021 (SCB). Det är idag alltså snarast regel än undantag att läsa vidare efter gymnasiet. Högskolorna har därmed under relativt kort tid utvecklats till ett slags massproduktionsenheter, som behöver styras på ett starkt standardiserat sätt. Detta kan internt samtidigt leda till en statusförlust för denna ’massproduktion’ av studenter.

Som nämndes ovan fortsätter samtidigt institutionella normer som knappt har förändrats alls att vara starkt styrande för verksamheten. Det mest centrala är

undervisningsmetoderna föreläsning och seminarier som själva kärnaktiviteterna vid högskolan. En stor förändring är dock det allt starkare särhållandet av utbildning och forskning, där det ofta talas om att akademiker med hjälp av forskningsmedel ska ”köpa sig fria från undervisning”, vilket förstås indikerar att forskning, åtminstone under senare decennier, har klart högre status än utbildning (Gustavsson 2016).

Trots institutionell kontinuitet är det en självklarhet att den organisatoriska expansionen har lett till stora organisatoriska förändringar. Efter en relativt kort period med försök till statlig centralplanering och detaljstyrning av utbildningsutbudet genomfördes en reform 1993 genom vilken högskolornas autonomi ökade men som också innebar ett genomslag för mål- och resultatstyrning inom sektorn (som ytterligare accentuerades genom EU-medlemskapet och den så kallade Bolognaprocessen). Framför allt gavs högskolorna makt över sin organisation, sin interna resursallokering samt tillsättning av professorer, vilket låg i linje med den delegerade personalpolitik och mål- och resultatstyrning som genomfördes inom hela staten på 1990-talet. Den ökade autonomin kompenseras med en hårdare ekonomistyrning som var avpassad till utvecklingen mot massproduktion av studenter (Gustavsson 2022). Ett system med ”prislappar” genomfördes, där studenter inom olika utbildningsområden gavs olika ekonomiska värden. Detta skulle kunna skapa incitament för överproduktion av studenter (och lägre kvalitetskrav, *ibid*), särskilt inom områden med hög prislapp, men samtidigt utgår denna tilldelning utifrån ett visst takbelopp – i normalfallet sker ingen kompensation för överproduktion. Underproduktion är dock ett ännu större potentiellt problem, då detta skulle kunna leda till minskade anslag året därpå. Det är möjligt att den stillastående personalutvecklingen inom humaniora (se ovan) delvis är en konsekvens av detta prislappssystem då humaniora (tillsammans med samhällsvetenskap, juridik och teologi) har den lägsta prislappen. Även om antalet studenter är planerat och ersättning för överproduktion normalt inte utgår så är det ändå mycket som tyder på att högskolorna i praktiken har rört sig mot utbildningar med högre studentpeng. Från denna studentpeng (utbildningsanslaget med olika prislappar för olika studenter) tas alla andra kostnader som högskolorna har – för lokaler, administration, IT och bibliotek etc. – med undantag för statligt finansierad forskning. Högskolorna har alltså två olika anslag – utbildning och forskning – som ska täcka nästan alla utgifter, vilket borgar för tämligen hårda prioriteringsdiskussioner internt. Detta gäller inte bara forskning och utbildning utan också exempelvis lokaler, där högskolorna sedan 1990-talet inte har rätt att äga sina fastigheter och lägger cirka tio procent av sina totala anslag på hyra, samtidigt som nya lokaler generellt är påkostade och läggs i attraktiva lägen. Förvånande nog verkar sådana prioriteringsdiskussioner vara begränsade, vilket skulle kunna förklaras med att expansionen – och därmed resurstillskotten – varit

så stora under flera decennier, men det kan också handla om inkrementell budgethantering. Med det senare menas att öppna diskussioner om budgetprioriteringar skulle leda till konflikter och hota stabiliteten vid högskolorna (jfr Birnbaum 2000; Wildavsky 2001).

Trots denna kraftigt strukturerande ekonomistyrning går det alltså att säga att högskolornas autonomi har ökat, och den ökade ännu mer genom den så kallade "autonomireformen" 2011 (då exempelvis fakultetsstyrelser gjordes frivilliga). Ett exempel från just ekonomistyrningsområdet är att högskolorna är fria att omfördela utbildningsanslaget hur de vill internt. I realiteten finns förstås begränsningar – den viktigaste är att högskolorna fungerar på en marknad för studenter i annan utsträckning än andra statliga myndigheter, vilket innebär att man måste ge utbildningar som studenterna vill läsa. Tillkommer gör regleringen och styrningen av vissa professionsutbildningar såsom lärar- och socionomutbildningar. Det går att argumentera för att det just är den *organisatoriska* autonomin som ökat. Detta innebär inte nödvändigtvis en ökad "frihet" utan snarare att högskolan just framträder som en enhetlig organisation (snarare än konfederation), en ekonomisk enhet som styrs centralt och som gör vissa strategiska prioriteringar. De undersökningar som gjorts efter reformen 1993 visar entydigt att en period av lokal centralisering av makt till högskoleledningarna inleddes här (se till exempel Askling, Bauer & Marton 1999; Bladh 2007; Hall 2015; Ahlbäck Öberg & Boberg 2022). Detta har skett genom organisationsbyggande genom vilket högskolan ansvariggör sig själv som en organisatorisk aktör. När organisatorisk autonomi skapas måste högskolan framför allt bli ansvarig/accountable på följande områden:

- Strategisk ansvarighet

Strategiskt ansvariggörande innebär att högskolorna, åtminstone retoriskt, går från att vara reaktiva till att bli proaktiva. Högskolor förväntas utforma strategiska färdplaner, mål och visioner, och ägnar också mycket tid och kraft åt sådant arbete. Karlsson och Ryttberg (2016) menar att de nya, professionaliserade högskoleadministratörerna ofta ikläder sig denna strategiska roll. Ur ett styrningsperspektiv kan den strategiska ansvarigheten som sagt ses som delvis retorisk, då lite tyder på att det strategiska arbetet påverkar kärnverksamheten (främst "produktionen" av studenter) i någon större utsträckning. Snarare framstår strategiarbetet som ett exempel på Meyer & Rowans (1977) klassiska formulering om formell struktur som myt och ceremoni, som kompenserar för den i grunden reaktiva och situationsbaserade verksamheten. Jämfört med tidigare är det dock betydligt fler som arbetar med detta strategiska ansvariggörande. Det råder heller ingen tvekan om att ledningarna stärkt sin formella makt över högskolorna (detta gäller hela Västvärlden, se till exempel Musselin 2013) i det att de kollegiala organen – särskilt fakultetsstyrelser –

försvagats sedan autonomireformen 2011, som gjorde dessa organ frivilliga. Effektivitetsskäl har angetts för denna förstärkning av ledningarnas makt, men denna ”effektivitet” kan just definieras som makt över en enhetlig organisation (för en detaljerad beskrivning av utvecklingen, se Ahlbäck Öberg & Boberg 2022). I relation till exempelvis Polisen finns också i högre grad en möjlighet till planering och förutsägbarhet – verksamheten ser likadan ut år efter år och medarbetarna gör samma saker. Denna förmåga till planering gäller dock mer den ekonomiska än den strategiska planeringen.

- Finansiell ansvarighet

I en mening kan svenska högskolors finansiella autonomi sägas ha minskat sedan 1990-talet. För det första, som nämnts ovan, har högskolorna inte rätt att äga sina fastigheter längre. Lokalutgifterna ligger på närmare tio procent av det totala anslaget och genererar en betydande intäkt till statskassan via det statligt ägda Akademiska hus – en något märklig variant av att staten ger med den ena handen och tar med den andra. För det andra, och ännu viktigare, är att ersättningsnivåerna för studenter sätts centralt enligt ett system med prislappar och ersättningar för heltidsstudenter och helårsprestationer. Ersättning för överproduktion av studenter utgår normalt inte. För det tredje har forskningsautonomin på organisatorisk nivå minskat genom att betydelsen och beroendet av externa bidrag – främst från statliga myndigheter såsom Vetenskapsrådet – har ökat (något som dock kan stärka den enskilda forskarens autonomi). För det fjärde, slutligen, görs sedan 1993 det så kallade produktivitetsavdraget av finansdepartementet som innebär krav på årlig effektivisering, något som gäller alla myndigheter men som högskolesektorn ofta anser drabbar dem extra hårt (det är svårt att effektivisera undervisning). Gustavsson (2022) menar att produktivitetsavdraget kontinuerligt leder till en sämre per capita-ersättning per student. Likväl, även om högskolorna blivit produktionsmyndigheter som styrs på avstånd, finns ett betydande manöverutrymme. Högskolorna kan besluta om att omfördela prislapparna internt (vilket dock inte görs). De kan välja billigare lokaler (vilket dock sällan händer). Framför allt har de rätt att anslagsspara (tio procent av anslaget) vilket samtliga högskolor gör och vilket flera gånger har uppmärksammats som en ineffektiv användning av resurser. En toppnivå nåddes 2021 då myndighetskapalet låg på cirka 16 miljarder; 2023 hade det minskat till 14,1 miljarder vilket utgör cirka 17 procent av sektorns totala kostnader (Prop 2024/25 1: Utgiftsområde 16 s 122). Detta gör att högskolornas ständiga klagomål om att utbildningsanslaget urholkas klingar en smula ihålligt. Rent ekonomiskt har högskolorna hittills därmed goda ekonomiska förutsättningar. Ledningarnas finansiella makt kan också sägas ha ökat i takt med att budgetbeslutet görs till ett ledningsbeslut i större utsträckning än vad fallet var tidigare. Den finansiella autonomin är begränsad men i praktiken har högskolorna som organisatoriska

aktörer stort utrymme att använda överskottet inom verksamheten efter eget gottfinnande, men detta kan mycket väl ändras i framtiden.

- Kvalitativ ansvarighet

Tilliten till högskolornas forskning och utbildning har traditionellt varit hög, men likväl har utvecklingen de senaste decennierna präglats av tilltagande granskning och utvärdering. Till stor del handlar det om den marknadsmässiga ansvarigheten som beskrivs nedan, men kan också kopplas till det organisatoriska ansvariggörandet för genomförandet av mål- och resultatstyrningen. Som ett ansvariggjort subjekt måste högskolan som helhet göra sig utvärderingsbar för granskning, inte i första hand från den egna professionen (vilket är det nya i utvecklingen) utan från staten och andra aktörer, vilket ofta uppfattas som en misstro mot den akademiska professionen (Hansen med flera 2019). Detta kan ses som ett tecken på den vidgade revisionspraktik som uppfattar högskolor som organisationer vars prestationer måste mätas (Kallio, Kallio & Blomberg 2020). Ett exempel som är aktuellt i Sverige är att det inte bara är enskilda forskningsämnen och utbildningar som ska hålla hög kvalitet och för detta granskas av externa aktörer inom samma profession, utan att högskolan måste ha ett eget, självständigt och enhetligt *kvalitetssystem* för forskning och utbildning. Denna utveckling har från början drivits av högskolorna själva via den EU närstående organisationen ENQA (the European Association for Quality Assurance in Higher Education), men har efterhand också blivit en del av den statliga politiken. Högskolorna ”vill” alltså själva ha denna organisatoriska utvärderbarhet, och många externa kvalitetsgranskningar tar högskolorna initiativ till själva. I andra fall är granskningarna en förutsättning för vissa ackrediteringar (exempelvis EQUIS inom ekonomiutbildningsområdet, se Hall 2012).

- Marknadsmässig ansvarighet

Den kanske största förändringen, inte bara i Sverige utan globalt, är genomslaget för en retorik om konkurrens om studenter, forskning och ofta också om enskilda utbildningar och forskare. I denna retorik om konkurrens råder konstant knapphet kring åtråvärda resurser (jfr Arora-Jonsson, Brunsson & Hasse 2020): det är de bästa studenterna och forskarna som ska lockas till lärosätet och det är de bästa utbildningarna som ska utvecklas och ges. Retoriken har omsatts till verklighet i olika rankings- och certifieringssystem. Det går att hävda att retoriken är överdriven. Är det något det inte rått brist på de senaste decennierna (åtminstone i Sverige) har det varit studenter, forskare och forskning, och utbildningar. Likväl är retoriken om en stenhård global, akademisk konkurrens uppenbarligen mycket viktig att upprätthålla när högskolor försöker skapa sig själva som autonoma aktörer på marknaden. Det handlar i mycket högre grad än vid andra statliga myndigheter om att skilja ut sig och framstå som exklusiv i relation till konkurrenterna genom arbete med sitt rykte. Detta har att göra med att högskolor

de facto befinner sig i en annan konkurrenssituation än statliga myndigheter såsom Polisen och Trafikverket.

Det är mot bakgrund av dessa former av organisatorisk ansvarighet som framväxten av en professionaliserad administration måste ses.

Lokal centralisering som följd av autonomi ska självfallet inte ses som att ledningsnivån bestämmer allt, tvärtom finns klara tecken på särkoppling mellan ledningsnivån och kärnverksamheten ("produktionen"), där verksamheten fortsatt bedrivs enligt starka institutionella normer – även om dessa naggas i kanten i tider av besparingar (exempelvis att studenter ges mindre undervisning) så sker egentligen ingen grundläggande förändring av den akademiska kärnpraktiken. Exempelvis innebär Bolognaanpassningen en tydlig målstyrning "på papperet", men i praktiken är det nog högst tveksamt hur stor betydelse denna målstyrning har jämfört med hur utbildningar såg ut tidigare. De "skarpa" avvägningarna görs sällan av högskoleledningarna utan delegeras till lägre nivå, till första linjens chefer. Att prefekterna har en utsatt roll som chefer – i praktiken står de för de besvärliga besluten samtidigt som de har minimalt inflytande över förutsättningarna, såsom till exempel den interna fördelningen av prislapparna – är välkänt och har betonats som ett av de största problemen för högskolorna i en statlig utredning (SOU 2015:92). En före detta rektor säger i intervju att prefektjobbet "är ett hål i golvet, all skit sopas ner". Då det är prefekterna som har störst personalansvar vid svenska högskolor interagerar de ofta med de organisationsprofessionella – kanske främst ekonomi och HR – i sin dagliga verksamhet samtidigt som de inte är chef över dem eftersom administrationen har centraliserats. Den administrativa tyngd som prefektuppdraget har – här rekryteras sällan professionella chefer – gör att organisationsprofessionella, exempelvis ekonomer och HR, troligen får ett ganska stort inflytande även över styrningen av kärnverksamheten (jfr Agevall & Olofsson 2020).

Sammanfattningsvis har högskolor under senare decennier kraftigt förstärkt sin karaktär av att vara en enhetlig organisation. Självfallet innebär inte detta att verkligheten likväl kan vara fragmentarisk och lika "produktionsstyrd" som exempelvis Polisen. En före detta rektor argumenterar för att organisationen i praktiken präglas av egoism och missunnsamhet:

Min erfarenhet från att ha suttit i olika ledningspositioner och i universitetsstyrelse, det är att ett av universitetets stora problem faktiskt är det här kollegiala, att alla talar bara i egen sak, man har fullständigt noll förståelse för andra institutioners behov och situation eller andra fakulteters situation och behov och det skapar jättestora problem. Det upplevde jag som dekan, att när vi satt som dekaner var man fullständigt ointresserad av dom andra fakulteterna, bara satt och snackade i egen sak och det var oftast pengar då, och satsningar. Så jag har upplevt det som ett jättestort problem för att få verksamheten att växa och bland annat ta hand om

stora utmaningar (intervju med före detta rektor).

Politisering av högskolorna?

På grund av idealen om akademisk frihet är en långtgående politisering av akademisk verksamhet alltid känslig. Likväl går det inte att komma ifrån att den politiska styrningen har blivit mer omfattande över tid, särskilt när det gäller forskningen. Det märks exempelvis i de forskningssatsningar som görs av de statliga forskningsråd som i Sverige började utvecklas på 1940-talet. Idag står dessa forskningsråd för närmare en tredjedel av den offentliga forskningsfinansieringen i Sverige, och här måste enskilda forskare ansöka om pengar. Även om rådens beslut fattas av forskare så är själva satsningarna ofta politiskt motiverade, och det råder ingen tvekan om att den politiska styrningen över forskningssatsningarna har ökat (Demker 2010). En indirekt följd av denna utveckling – det vill säga vid sidan av att forskarna styrs att söka medel inom politiskt prioriterade områden – är den oerhörda tidsåtgång³³ som alla ansökningar innebär (samtidigt som ett fåtal får pengar). Forskning och utveckling är en mycket stor utgiftspost (cirka 53 miljarder offentliga medel 2021, SOU 2023:59) och det är inte märkligt att politiker vill styra över denna kostsamma verksamhet. Särskilt gäller detta inom innovationsområdet, där politiska satsningar gjorts under hela 1900-talet (Hall 2020) även om de tilltagit sedan 1990-talet i efterföljd till EU:s Lissabonstrategi och OECD:s starka fokus på innovation. Kritiken från forskarvärlden handlar här inte bara om politisk styrning utan också om huruvida det är möjligt att ”styra framtiden” på det sätt som forsknings- och innovationspolitiken förutsätter.

Högskolorna har generellt dock entusiastiskt åtagit sig olika forsknings- och innovationssatsningar, vilket kan ses som ytterligare en aspekt av att skapa sig själv som en strategisk aktör. Vid Sveriges näst äldsta universitet, Lunds universitet, utnämndes till och med innovationsmyndigheten Vinnovas generaldirektör till rektor. Förutom innovationssatsningar är en global trend också att högskolor anses viktiga för andra samhällsfrågor än forskning och utbildning, såsom jämställdhet och mångfald (Löfgren, Darrah-Morgan & Hall 2022). I skrivande stund har också så kallad ”cancelkultur” uppmärksammats politiskt (UKÄ 2024).

Trots detta stora politiska intresse för högskolor är det relativt få *resultatinriktade* granskningar av forskning och högre utbildning. När det gäller forskning är det en omfattande granskning *innan* ett forskningsprojekt startar i termer av projektidens intresse, projektdeltagarnas meriter och genomförbarhet, men intresset för vad alla forskningsprojekt resulterar i är påfallande litet. Gällande

³³ Beräknad till mellan fyra och åtta miljarder årligen i arbetstidskostnad av Hwang (2018).

högre utbildning infördes ett resultatnriktat utvärderingssystem av Reinfeldt-regeringen, där granskarna helt enkelt läste examensarbeten i olika ämnen som ett mått på kvaliteten, vilket ledde till att ett stort antal utbildningar underkändes. Emellertid avvek detta utvärderingssystem från de ”standards and guidelines” som utvecklats inom ramen för ENQA, och Sverige blev till och med uteslutet ur denna organisation, vilket ledde fram till en total revidering av det svenska utvärderingssystemet där fokus på resultat har minskat. Resultatstyrningen är bara kraftig när det gäller ekonomistyrningen som diskuterats ovan. Utifrån den akademiska friheten är det kanske samtidigt positivt att de resultatnriktade granskningarna av forskning och utbildning är få (jfr Hallonsten 2021) och som framgått finns mängder av andra granskningar av utbildning och forskning.

I en rapport visar dock Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a) att den totala politiska styrningen av högskolesektorn har ökat enligt en ”många bäckar små”-logik.³⁴ Således har den legala regleringen av högskolornas verksamhet ökat kraftigt under 2000-talet. Betydligt strängare regler för etikprövning (inklusive en ny myndighet – Etikprövningsmyndigheten) har införts. Men förstärkt reglering har också skett inom områden såsom samverkan, jämställdhet, breddad rekrytering, hållbar utveckling, internationalisering, kvalitet och god forskningssed. Sammanfattningsvis menar författarna att en tydlig bild framträder av:

...ökad styrning och kontroll från statsmakternas sida, ofta tätt åtföljd av tilltagande byråkratisering. För det första sker en tilltagande politisk styrning genom ett successivt adderande av olika politiska målsättningar – eller höjda ambitioner för redan befintliga uppdrag – inom allt från jämställdhet till nyttiggörande och hållbar utveckling, vilket ofta följs av krav på upprättande av handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och återrapportering. Detta riskerar att tränga undan kärnuppdraget, utbildning och forskning, och leda till en förvaltning som i högre grad måste svara mot externa pålagor än vara ett internt stöd. Ytterst sällan åtföljs besluten om nya uppdragsområden av tillskjutna resurser, vilket inte minst vittnar om ett ständigt underskattande, från statsmakternas sida, av omfattning av de bördor som läggs på lärosätena. (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024a: 70–71).

Enligt författarna har den ökade styrningen förstärkt karaktären av att högskolor är på väg att bli som vilka statliga myndigheter som helst (ibid s 128). Detta gör att högskolorna också träffas av den alltmer utförliga generella regleringen inom områden såsom arbetsmiljö, revision, intern styrning och kontroll, riskanalyser och så vidare.

³⁴ I en enkät till direktörerna (de högsta tjänstemännen vid landets högskolor) framgår att 83 procent anser att den politiska styrningen har ökat; ingen anser att den har minskat (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b).

Trots ett generellt sett ökat politiskt grepp över högskolorna går det ändå att tala om ett högre avstånd till politiken om man jämför med Polisen och Trafikverket. Förvisso sker en politisering av den akademiska verksamheten främst när det gäller vad forskare kan söka externa pengar för, samt den ovan nämnda (starkt amerikanskt influerade) diskussionen kring cancel- och tystnadskultur. Den politiska detaljstyrningen av verksamheten är dock betydligt mindre i jämförelse med Polisen och Trafikverket. Högskolorna är ett kollektiv med en verksamhet som har drag av massproduktion. Tillkommer gör idealen om akademisk frihet – om än mycket begränsat reglerade – som hittills har inneburit att politiken har varit försiktiga i styrningen av högskoleverksamheten.

När det gäller de administrativa kraven råder det som Ahlbäck Öberg och Boberg skriver inget tvivel om att dessa ökar och därmed har en byråkratiserande effekt. En effekt är att det blir mycket fokus på form snarare än innehåll, exempelvis att dokumentation inom ett visst område utformas på rätt sätt snarare än att den tillför verksamheten något (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b). Här kan man ställa sig frågan om det också finns administrativa snöbollseffekter av den typ som diskuterades i kapitel 3. Det finns otvivelaktigt ett sammanfall mellan den administrativa professionaliseringen och den politiska styrningen, men innebär det att organisationsprofessionella flyttar fram sina positioner vid lärosätena? Även om Ahlbäck Öbergs och Bobergs syfte har varit att studera hur administration vid lärosäten växer av externa krav, finns också reflektioner om interna mekanismer som driver byråkratisering som påminner om administrativa snöbollseffekter. För det första har högskoleledningarnas reaktion på den ökade styrningen varit att *organisera*, särskilt att bygga upp specialfunktioner på central nivå. För det andra fylls dessa funktioner av specialister med hög ambitionsnivå som har en tendens att överdriva vikten av deras specialitet, samt (vilket nämndes ovan) att lägga fokus på formella dokument och policys snarare än innehåll. För det tredje bidrar dock, enligt de intervjuade direktörerna och prefekterna i rapporten, även lärarna och forskarna – de ”administrativa amatörerna” – till ökad administration (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024b: kap 5). Denna sista tendens har att göra med att kollegiala organ – de som befolkas av akademikerna själva – och den linjestyrda verksamheten delvis fungerar särkopplat på ett sätt som saknar motsvarighet vid andra statliga myndigheter, vilket riskerar att leda till administrativt dubbelarbete (Ahlbäck Öberg & Boberg 2022).

Professionalisering

Det finns en lång tradition, inte bara i Sverige, där administrativa uppdrag vid högskolor ses som ett slags ”väktartjänst” (”custodian”, se Ackroyd, Kirkpatrick & Walker 2007), att man slår vakt om och beskyddar akademiska värden och högskolans autonomi. Detta förutsätter akademiker på de högsta administrativa

posterna och att dessa rekryteras internt och ofta på begränsad tid. Ett förekommande uttryck i Sverige har varit ”administrativ värnplikt”:

Men sen blev Carl-Gustaf Andrén kansler, och då började torkan på rektorer bli märkbar här för det var ingen jävel som ville syssla med det. /.../ Jag hade varit dekanus och gått tillbaka och fått i gång ett nytt och härligt forskningsprojekt och allt var frid och fröjd och jag tyckte att jag hade gjort mina värnpliktsår i administrationen. Men då kom det tre studenter och uppvaktade mig och sa att nu fick jag ställa upp därför att dom satt i valberedningen som hade klara signaler på att den socialdemokratiska regeringen skulle utnämna en extern figur, möjligen någon politiskt märkt, om man inte hade någon kandidat från det lokala universitetet (intervju med före detta rektor).

Det bör väl direkt nämnas att det nog också var tradition att framställa sig som lite ovillig att bli rektor. Det menar i alla fall den citerade rektorns före detta universitetsdirektör (i intervju). Denna person var universitetsdirektör 1982–1990 och saknade helt administrativa meriter, han var historiker och kommunpolitiker. En viktig utveckling under relativt kort tid är alltså att professionella administratörer rekryteras till de högsta chefstjänsterna vid högskolorna (med undantag för rektor som i Sverige måste vara professorskompetent), mot som tidigare internt rekryterade akademiker. Det är mycket vanligt att dessa administrativa chefer kommer från andra offentliga organisationer, exempelvis andra statliga myndigheter. Lunds universitetsdirektör (i skrivande stund), som är jurist, var till exempel tidigare på Polismyndigheten, Uppsalas universitetsdirektör som är HR-utbildad, var tidigare HR-direktör vid Riksrevisionen. Detta innebär givetvis att man får professionella chefer som universitetsdirektörer, ekonomichefer och HR-chefer. Det finns anledning att välkomna professionella administratörer snarare än de administrativa amatörer, det vill säga akademiker, som tidigare befolkade de högre administrativa tjänsterna vid högskolorna (intervju med före detta rektor). Men man bör ha klart för sig att det också förändrar högskolan, exempelvis att ”väktarrollen” och förståelsen för högskolornas särprägel minskar. I samband med statistikgenomgången ovan framgick att denna administrativa professionalisering inte bara gäller de högre cheferna utan även administratörerna generellt, tendensen verkar vara minst lika tydlig i Danmark. Med andra ord förefaller det som att högskolorna i sina administrativa toppjänster avspeglar den utvecklingstendens som Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a) benämner ”myndighetifiering” – den politiska och administrativa efterfrågan på en ”normal” statlig myndighet motsvaras i stigande grad av en ny tillgång.

Schneijderberg & Merkator (2013) diskuterar en global utveckling av ”higher education professionals” som en professionell administratörsgrupp som befinner sig nära högskoleledningarna och utvecklar generell styrning över högre

utbildning och forskning vid lärosätena, utan att ha något att göra specifikt med olika utbildningar och forskningsprojekt. Samtidigt har även akademikerrollen byråkratiserats, åtminstone forskarrollen. Den moderne forskaren är i stigande utsträckning en karriärbyråkrat (i vid mening) som följer regler, ägnar mycket stor arbetstid åt att fylla i dokument (särskilt ansökningar) och som utvärderas enligt standardiserade praktiker som i allt högre grad också de är dokumentbaserade, det vill säga en kraftig rutinisering snarare än de idéer om innovativ forskning som präglar högskolevärlden (Moutsios 2023). Skillnaden mellan den organisationsprofessionella rollen och forskarrollen är just fokuset på att bygga organisation – de organisationsprofessionella bygger högskolan i bestämd form medan forskarna bygger sitt individuella, akademiska entreprenörskap eller mikroorganisationer i termer av nätverk som ofta omfattar flera olika högskolor. Forskning har visat att organisationsledningar sällan vet något om dessa nätverk, vad Roxå (2014) kallar ”mikrokulturer”. När vi talar om hur organisationsprofessionella bidrar till byråkratisering av högskolor är det således långt ifrån den enda aspekt som kan läggas på högskolans byråkratisering.

Vilka är då de mer konkreta konsekvenser som organisationsprofessionalism medför? *För det första* innebär utfasningen av den ”enkla” administrationen att det i stället är vanliga lärare och forskare som blir ålagda den enkla administrationen, de ”administrativa amatörerna” (jämför Sandén 2024), medan administrationen bidrar till att bygga upp ledningens styrkapacitet:

Vi har i denna artikel visat att det har ägt rum en betydande och kvalitativt avgörande omskiftning inom kategorin administrativ personal vid universitet och högskolor. Samtidigt som nya funktioner och nya typer av personal har tillkommit har andra fasats ut; inte minst gäller det sekreterare och kontorspersonal på institutionsnivå. Nya administrativa avdelningar och enheter med inriktning mot styrning, kontroll och utvärdering har byggts ut inom alla lärosäten. /.../ De servicefunktioner inom den administrativa personalen som ligger nära lärare och forskare på institutionsnivå har kraftigt minskat samtidigt som nya personalgrupper har ökat ledningarnas styrnings- och kontrollkapacitet (Agevall & Olofsson 2020: 56–57).

En rektor, såsom den ovan citerade, kan således uppskatta en professionaliserad administration samtidigt som forskare och lärare tvärtom riskerar att uppleva mindre stöd, samt mer styrning. Professionaliseringen sker med andra ord på högskolornas centrala nivå. *För det andra*: självklart kan en mer professionaliserad administration också vara en mer kompetent administration, men det råder knappast någon tvekan om att denna professionaliserade administration kommer att ställa mer krav på att få gehör för sin kompetens, särskilt om arbetsuppgifterna ligger på en enkla nivå än den de är utbildade för:

Det är normalt inget problem när ICA-butiken ska anställa ny personal till kassorna eller lagret. Men när man inom högskolan använder utbildningsnivå som ett meriterande kriterium i sig för att rekrytera en person till en tjänst som till stor del består av rutinuppgifter blir det problem. När personen väl fått tjänsten kommer kravet på att få arbetsuppgifter i nivå med den kompetens (den utbildning) som hen har. Det kan vara rationellt ur individens synpunkt men inte alltid ur organisationens (ibid s 49).

Detta kan potentiellt – några studier finns inte vad jag vet – leda till den typ av oklarhet som ibland tar sig uttryck i makt- och kompetensstrider, ibland i överdrivet förankringsbehov, som intervjuerna och fokusgrupperna i kapitel 4 flera gånger var inne på. Ett alternativ, *för det tredje*, är att två ganska olika, separata och kanske rentav särkopplade organisationer byggs upp. Den ena är den akademiska organisationen med lärare och forskare. Egentligen är inte denna organisation ”en” organisation utan en mängd olika organisationer med drag av nätverk och i forskningens fall särskilt gränsöverskridande nätverk. Just när det gäller forskningen riktar sig dessa nätverk utåt, mot forskare vid andra högskolor, medan undervisningen bedrivs mer rutinbaserat. Den administrativa organisationen försöker däremot bygga organisationen i bestämd form, dels i form av en statlig myndighet som styrs efter vissa lagar och förordningar, men dels också utifrån de näringslivsinspirerade organisationsideal som beskrevs i avsnittet om managerialism och kontroll. Det vill säga, det är primärt den professionella administrationen som tar hand om det formella organisationsbyggandet, snarare än akademikerna själva (förutom de som avancerat till administrativa uppdrag). Detta motsvarar den särkoppling mellan linjestyrning och kollegialitet som beskrevs ovan, och som saknar motsvarighet vid andra myndigheter (men påminner en del om sjukvård). Det generella byråkratiseringsproblem som försöken att motsvara det moderna organisationsidealet leder till kommer att utvecklas i sista kapitlet, men ett mer specifikt problem för högskolor kan vara att man bygger upp organisatoriska enheter som man egentligen inte behöver.

För det fjärde, slutligen, kan man fråga sig om den ”rörelse inåt/uppåt” som är så påtaglig vid Polisen också finns vid högskolan? Kärnverksamheten har på många sätt högre status än vad den har vid Polisen, men trots allt har en statusförlust inträtt när det gäller framför allt undervisning på grundnivå, som har utvecklats till ett slags massproduktion (Olofsson & Agevall 2022). Ett vanligt uttryck är att ”köpa sig fri från undervisning” genom forskning (Gustavsson 2016) som är den etablerade formen för statushöjning. Men i samband med att administrationen professionaliseras och även den får en statushöjning kan det också bli lockande att ingå i den. Dock handlar det knappast om renodlat organisationsprofessionella karriärer, utan snarare att nya administrativa befattningar skapas som akademiker kan avancera till och därmed bli ett slags hybridprofessionella (se till exempel

Whitchurch 2008). Ett exempel på detta är tillväxten av vicerektorsbefattningar vid svenska högskolor. Rent kvantitativt är dessa befattningar inte så många, men de får ”ringar på vattnet” i termer av administration som växer kring dessa befattningar. En organisation som styrs av en rektor, en prorektor och fem vicerektorer (som är fallet vid Lunds universitet) lär vara mer komplex än en organisation som styrs av en rektor och en prorektor. Alla akademiker vill knappast avancera till en administrativ befattning, men det finns otvivelaktigt vissa som vill, där talet om ”administrativ värnplikt” som inledde detta avsnitt måhända ter sig en smula obegripligt i takt med statushöjandet. Ökningen av hybridprofessionella i administrationen kan motiveras av en förstärkt professionell ledning av verksamheten (det är exempelvis oftast professorer som är vicerektorer) men i praktiken kan dessa hybridprofessionella bli mer styrda av de administrativa och organisationsbyggande dagordningarna, medan kärnverksamheten fortsätter sitt liv vid sidan av.

Sammanfattning

Vad som beskrivits i särskilt senare delen av detta kapitel är en utveckling där organisationsbyggande aktiviteter och kärnverksamhet (utbildning och forskning) i stigande grad existerar i separata verkligheter, även om dessa organisationsbyggande aktiviteter i stor utsträckning leds av aktörer – hybridprofessionella – med ursprunglig förankring i denna kärnverksamhet. Administrationen har med Alvehus och Kastberg Weichselbergers (2024) uttryck ”eleverats”, den har lämnat kärnverksamheten och flyttats till den organisationsbyggande nivån och därmed getts högre status. Självklart finns liknande särkopplingar vid Polisen och Trafikverket, men det som skiljer ut högskolan är att den i grunden är en gränsöverskridande praktik där i princip samma aktiviteter som dessutom utförts i sekler – undervisning och forskning – utförs vid flera högskolor samtidigt (medan det inte finns flera poliser och trafikverk) och där omvärlden i form av främst studenter ständigt är närvarande. Båda dessa faktorer – den gränsöverskridande praktiken och omvärldens närvaro – gör kärnverksamhetens uppmärksamhet på den egna organisationen mindre. I Trafikverkets fall – som också är en starkt omvärldsorienterad myndighet – har däremot stora delar av kärnverksamheten outsourcats. Även om det finns positiva aspekter av administrativ professionalisering riskerar ett stigande organisationsfokus att tränga ut denna gränsöverskridande karaktär som är högskolans själva kärna.

Utifrån de teorier bakom byråkratisering som beskrevs i kapitel 2 är det inga som helst tvivel om att såväl managerialism och kontroll som professionaliseringssträvanden spelar roll. Det konkreta fallet med förstärkt organisatorisk makt till följd av autonomireformen 2011 (Ahlbäck Öberg &

Boberg 2022) visar att ansvaret för byråkratisering i stor utsträckning ligger på lokal nivå, hos de enskilda högskolorna (politikerna gav ju högskolorna frihet att organisera sig som de ville), och bottnar i manageriella idéer om hur högskolor ska fungera som moderna organisationer. Dessa idéer motsvaras av en verklighet där incitament till organisationsprofessionalism har fått tydligt genomslag. I en jämförelse med Polisen betydligt mer statusfylld kärnverksamhet (åtminstone gällande forskningen) finns inte samma tydliga mönster med en ”rörelse inåt/uppåt” i organisationen, men det finns likväl en tendens, där framför allt kärnpraktiken – utbildning – har förlorat i status.

När det gäller politisk styrning bakom högskolans byråkratisering är det viktigt att hålla två bollar i luften samtidigt. Å ena sidan lämnar politiken en betydande frihet till högskolorna att organisera sig själva och använda sig av sina anslag efter eget gottfinnande. Detta visar inte minst det stora myndighetskapalet (i skrivande stund alltså hela sjutton procent av sektorns kostnader), vilket knappast har varit avsikten med den politiska styrningen. Förvisso har politiska satsningar dock blivit mer framträdande när det gäller forskningen. Men den politiska styrningen av kärnverksamheten får ändå sägas vara begränsad. Å andra sidan går det samtidigt inte att bortse från att fler lagar och regler och förstärkt tillsyn och kontroll, vad Ahlbäck Öberg & Boberg (2024a) kallar ”myndighetifiering”, har en tydlig byråkratidrivande effekt. Ansvaret för denna utveckling ligger otvivelaktigt på politiken. Man kan här erinra om resonemanget kring patientlagens effekter i första kapitlet, där högskolan – på samma sätt som regionerna i fallet med patientlagen – måste bygga upp kompetens för att hantera dessa externa krav. Även det kraftiga organisatoriska produktionsfokus som är en följd av ekonomistyrningen är från början politiskt beslutad. Likväl finns en frihet i hur denna ekonomistyrning översätts på organisationsnivå, och det finns heller inget som säger att högskolor försöker styra sin byråkrati på samma sätt som sin ”produktion” i kärnverksamheten. Snarare har mycket omfattande resurstillskott till följd av den högre utbildningens kraftiga tillväxt omsatts i för mycket byråkratisering och för lite kärnverksamhet.