



Kommittédirektiv

En mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor

Beslut vid regeringssammanträde den 15 januari 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som syftar till att öka ändamålsenligheten i organisationsformen för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). En utgångspunkt är att statens styrning av universitet och högskolor ska ge lärosätena goda förutsättningar att utföra sina kärnuppgifter, dvs. utbildning och forskning av hög kvalitet. I arbetet ska såväl lärosätenas behov av ekonomisk och administrativ handlingsfrihet och institutionell autonomi som statens behov av kontroll, styrning och uppföljning av sina medel särskilt beaktas. Arbetet ska bygga vidare på tidigare gjorda utredningar.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och analysera för- och nackdelar med nuvarande organisationsform,
- som första lösningsmodell lämna förslag på en alternativ organisationsform för statliga universitet och högskolor,
- som andra lösningsmodell lämna förslag på förändringar som kan genomföras för att öka ändamålsenligheten inom ramen för dagens myndighetsform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2027.

Uppdraget att föreslå alternativ organisationsform respektive föreslå förändringar inom ramen för dagens myndighetsform

Universitet och högskolor har en särskild roll

Universitet och högskolor hör till världens äldsta organisationer. I Sverige är majoriteten av lärosätena i dag statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, men det finns även s.k. enskilda utbildningsanordnare, inklusive lärosäten som drivs i stiftelseform. Internationellt sett är myndighetsformen ovanlig.

För de universitet och högskolor som är statliga förvaltningsmyndigheter gäller det generella regelverket för myndigheter under regeringen, bl.a. myndighetsförordningen (2007:515), med vissa undantag. Till skillnad från de flesta andra myndigheter styrs flertalet lärosätens verksamhet inte i en egen förordning med instruktion för det specifika lärosätet. Endast Sveriges lantbruksuniversitet, genom förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet, och Försvarshögskolan, genom förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan, har reglering för respektive lärosäte i en specifik förordning. I stället tillämpas i lärosätenas verksamhet främst högskolelagen och de förordningar som ansluter till den, främst högskoleförordningen (1993:100).

I dessa författningar finns särskilda bestämmelser för lärosäten avseende bl.a. anställningar, styrning och ledning. Det finns även bestämmelser om kvalitet och att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna. Även finansieringen skiljer sig åt från andra myndigheters eftersom lärosätenas verksamhet, t.ex. inom utbildningsplanering och genomförande av forskning, ställer särskilda krav på finansiell långsiktighet och flexibilitet. Därför gäller t.ex. att lärosätena har två anslag, ett för utbildning och ett för forskning, samt större möjlighet till anslagssparande än andra myndigheter.

Det finns även särskilda bestämmelser för statliga lärosäten i 2 kap. högskolelagen och 2 kap. högskoleförordningen i fråga om hur styrelser utses och rektorer anställs. Styrelserna har en majoritet av externa ledamöter som utses av regeringen efter förslag från nomineringspersoner för varje lärosäte. Styrelserna har därutöver interna ledamöter: rektor, lärare och studenter. Rektor anställs liksom de flesta andra myndighetschefer av regeringen, men efter förslag från styrelsen vilket föregåtts av en intern

process vid lärosätet. På detta sätt skiljer sig lärosätena åt från andra myndigheter. Vid andra myndigheter råder regeringen i de flesta fall över hela förfarandet när det gäller att utse en styrelse och att anställa en myndighetschef.

Lärosätena har ett samhällsuppdrag kopplat till utbildnings- och forskningspolitiken. Staten står för en stor del av finansieringen och kan därmed ställa vissa krav på verksamheten. För att säkerställa att statens medel används effektivt och att verksamheten håller hög kvalitet och bidrar till samhällsutvecklingen, finns det även ett behov av exempelvis uppföljning och kvalitetsutvärdering.

Samtidigt har lärosätena en särskild roll som kritiskt reflekterande kraft i samhället. Genom kärnuppgifterna utbildning och forskning har lärosätena en särställning i att skapa, utveckla och förmedla kunskap på vetenskaplig grund och att främja kritiskt tänkande och bildning i samhället. Lärosätena behöver ha tillräcklig handlingsfrihet för att utföra sitt uppdrag med hög kvalitet.

En utgångspunkt för utredningen är därför att lärosätenas särskilda roll ger dem ett behov av självbestämmande som behöver balanseras mot statens behov av styrning och kontroll.

Det finns tidigare utredningar att utgå ifrån och erfarenheter från övriga Norden att lära av

Frågan om det är myndighetsformen eller andra organisationsformer som bäst svarar mot lärosätenas verksamhet och behov har utretts vid ett flertal tillfällen de senaste decennierna. Universitetskanslersämbetet har på uppdrag av regeringen gjort en sammanställning av förslag i tidigare utredningar och rapporter om lärosätenas organisationsform (Universitetskanslersämbetet rapport 2025:13).

Myndighetsformen utreddes senast 2007–2008 då Autonomiutredningen föreslog en ny organisationsform i betänkandet Självständiga lärosäten (SOU 2008:104). Utredaren övervägde såväl modeller där lärosätena skulle fortsätta vara en del av staten (reviderad myndighetsform) som modeller där lärosätena skulle övergå till privaträttslig verksamhetsform (såsom stiftelser eller aktiebolag). Utredaren föreslog dock i stället en ny offentlighetsrättslig verksamhetsform där lärosätena skulle utgöra egna juridiska personer

formellt åtskilda från staten. Detta ansåg utredaren bäst skulle tillgodose å ena sidan lärosätenas principiella krav på autonomi och värnande av akademiska värden, och å andra sidan statens behov av kontroll och effektivitet.

Regeringen ansåg att utredningens förslag var intressant men att en kompletterande konsekvensanalys behövde göras i ett antal juridiska, ekonomiska och organisatoriska frågor som även remissbehandlingen pekat på (prop. 2009/10:149, s. 21). Regeringen valde i stället att öka lärosätenas självbestämmande inom myndighetsformen, genom den s.k. autonomireformen 2010 som föreslogs i regeringens proposition En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor. Bland annat genomfördes avregleringar när det gäller organisation, läraranställningar och utbildning.

Under 2013 remitterades en departementspromemoria, Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49), med förslag om att statliga universitet och högskolor ska kunna omvandlas till privata stiftelser, s.k. högskolestiftelser. Regeringen gick inte vidare med förslaget efter kritik från remissinstanserna bl.a. när det gällde finansieringen.

Frågan om en ändrad offentligrättslig organisationsform för högskolan har nu återigen aktualiserats i rapporter av bl.a. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). SUHF:s expertgrupp för analys argumenterar för en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform som ska leda till att lärosätena blir egna juridiska personer men påpekar också att konsekvenserna av en ny organisationsform behöver utredas närmare.

Det finns exempel på myndigheter som har en särskilt stadgad självständighet. Domstolarna är myndigheter under regeringen men har enligt regeringsformen en särställning inom den offentliga verksamheten. Även för myndigheter under riksdagen, såsom Riksrevisionen och Riksbanken, finns regelverk om självbestämmande och oberoende. Kommuner och regioner är exempel på offentligrättsliga verksamhetsformer utanför staten.

Universitetskanslersämbetet har även gjort en översikt över aktuella reformer i andra nordiska länder när det gäller lärosätenas organisationsform. Rapporten visar att frågan har diskuterats i de flesta länder men att olika vägval har gjorts. I Danmark gjordes en reform 2003 som innebar att

universiteten blev självägande institutioner inom den offentliga förvaltningen under tillsyn av utbildnings- och forskningsministern. I Finland trädde en ny universitetslag i kraft 2010 som innebar att universiteten blev offentlig-rättsliga inrättningar och stiftelser, skilda från staten (Universitetskanslersämbetet rapport 2025:13).

Att frågorna har behandlats relativt utförligt i tidigare utredningar gör att utredningen kan ta sin utgångspunkt i dessa. Även erfarenheter från andra länder är av vikt.

Lärosätena har behov av ekonomisk och administrativ handlingsfrihet

Som förvaltningsmyndigheter har statliga universitet och högskolor att tillämpa ett allmänt regelverk för myndigheter på det ekonomi-administrativa området, de s.k. EA-bestämmelserna. Lärosätena har undantag i förhållande till EA-bestämmelserna och kan även vid behov få särskilda bemyndiganden från riksdagen och regeringen. Nuvarande ordning har dock kritiserats för att vara tidskrävande och komplicerad och därmed försvåra för lärosäten att t.ex. ingå i europeiska utbildnings-, forsknings- och infrastrukturprojekt. Regeringen har uttalat att det finns behov av att se över förutsättningarna för universitets och högskolors möjligheter att ingå samarbeten och avtal med utländska aktörer (prop. 2024/25:60).

Att de statliga lärosätena är förvaltningsmyndigheter innebär att det i vissa fall krävs särlösningar för att lärosätena ska kunna samverka med det omgivande samhället och stödja innovation. Det kan även innebära svårigheter för lärosätena att samverka med varandra inom utbildning och forskning. Till exempel finns begränsningar vad gäller att bilda gemensamma organisationer och bolag. Det finns också hinder i fråga om donationer. I vissa andra länder kan donationer och gåvor utgöra en betydande del av lärosätenas ekonomi. Även svenska lärosäten kan ta emot donationer men det finns restriktioner när det exempelvis gäller att skapa stiftelser.

När det gäller fastigheter, styrs statens fastighetsförvaltning enligt principer som riksdagen antog i början av 1990-talet. Det innebär bl. a. att ägandet bör vara skilt från brukandet av lokaler och mark (se t.ex. SOU 1992:79, s. 28 Statens fastigheter och lokaler) och att förvaltningen bör bedrivas affärsmässigt samt att de fastigheter som av historiska eller andra skäl är olämpliga att förvalta i bolagsform bör förvaltas i samlad förvaltning i myndighetsform. Från lärosäteshåll har det lyfts behov av ökat

handlingsutrymme när det gäller långsiktig planering av lokalförsörjning och kostnader (se t.ex. SUHF 2023. Akademisk frihet och institutionell autonomi).

Regeringen har uttalat att den administrativa överbyggnaden i högskolan behöver minska för att ge plats åt kärnverksamheten (prop. 2023/24:1). Statskontoret och Universitetskanslersämbetet har nyligen utrett olika aspekter av denna fråga (Statskontoret 2025:11 och Universitetskanslersämbetet 2024:34).

Lärosätena har behov av institutionell autonomi

De flesta statliga förvaltningsmyndigheter, inklusive statliga universitet och högskolor, lyder under regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen). Regeringen får dock inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § regeringsformen). Universitet och högskolors kärnverksamhet utbildning och forskning utgörs emellertid till stor del av s.k. faktiskt handlande, och i den delen omfattas verksamheten därmed inte av den sistnämnda bestämmelsen om myndigheternas självständighet.

För universitet och högskolor finns skydd för forskningens frihet i regeringsformen och i högskolelagen. I 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen stadgas att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Av 1 kap. 6 § högskolelagen framgår att forskningsproblem får fritt väljas, forskningsmetoder får fritt utvecklas och forskningsresultat får fritt publiceras. Även den akademiska friheten som allmän princip är sedan 2021 inskriven i samma bestämmelse. Detta regelverk rör forskarens och lärarens individuella akademiska frihet. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning för att ta ställning till om nuvarande regelverk ger ett tillräckligt skydd för den individuella forskaren och läraren (dir. 2025:42).

För statliga universitet och högskolor finns således dels ett skydd för den akademiska friheten på individnivå, dels ett antal särregleringar inom myndighetsformen kring beslutsfattande, styrning och ledning vilka speglar sektorns särskilda roll och behovet av självbestämmande. Regeringen har också uttryckt att de grundläggande målen och villkoren för verksamheten bör fastläggas av riksdagen, genom högskolelagen, med tanke på att de

statliga universiteten och högskolorna är statligt finansierade samt deras betydelse för landet (prop. 1992/93:1, s. 25).

Högskolelagen reglerar universitet och högskolors verksamhet, men innehåller inte några bestämmelser om lärosätenas självbestämmande gentemot riksdag och regering. Regeringen har dock i olika sammanhang uttalat att lärosätenas självbestämmande när det gäller hur verksamheten ska läggas upp och hur resurser ska användas är en viktig principfråga och en förutsättning för hög kvalitet i utbildning och forskning (dir. 2017:46, prop. 2024/25:60). Regeringen har också uttalat att det finns begränsningar med myndighetsformen och därmed behov av att återkomma med åtgärder för ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149, s. 21). Regeringen har även identifierat ett behov av att utreda vilka bemyndiganden och andra ställningstaganden från riksdagen som behövs för t.ex. bildande av bolag och andra associationsformer inom universitets- och högskolesektorn (prop. 2010/11:40, s. 88).

Kvarstående frågeställningar motiverar en ny utredning

Under de senaste åren har det återkommande förts samtal kring svenska lärosätens organisationsform. Detta sker i en delvis ny kontext jämfört med när frågorna utreddes 2007–2008. Sveriges universitet och högskolor befinner sig i en föränderlig omvärld med omfattande internationell konkurrens.

I många andra länder ökar också hoten mot demokratin och mot lärosätenas roll som kritisk och reflekterande kraft i samhället (se t.ex. sammanställningar från *Varieties of Democracy* vid Göteborgs universitet). Detta har påverkat diskussionen om institutionell autonomi även i Sverige och visar på frågornas angelägenhet. Institutionell autonomi är en flerdimensionell fråga och det finns olika lösningar i olika länder, t.ex. i fråga om tillsättning av rektorer och styrelser, att lära av (jmf *European University Association, University Autonomy in Europe IV The Scorecard 2023*).

Diskussionen om lärosätenas organisationsform har således hög aktualitet, samtidigt som de generella frågeställningarna från tidigare utredningar kvarstår. Det är viktigt att statens styrning av universitet och högskolor ger lärosätena goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag, dvs. utbildning och forskning av hög kvalitet. En förutsättning är att lärosätena har självbestämmande och handlingsfrihet när det gäller hur verksamheten ska

läggas upp och hur resurser ska användas. Lärosätena ska kunna genomföra sina kärnuppgifter med tillräcklig självständighet i förhållande till staten. Det är även viktigt att staten har den information och kontroll som behövs för att försäkra sig om att medel används effektivt.

En utredare bör därför ges i uppdrag att kartlägga och analysera för- och nackdelar med nuvarande organisationsform. Utredaren bör då ta sin utgångspunkt i tidigare utredningar på området och beakta vad som framkommit i remissbehandlingen av dessa, samt beakta organisatoriska lösningar och erfarenheter av dessa i länder såsom Danmark och Finland. Utredaren ska som första lösningsmodell lämna förslag på hur en alternativ organisationsform kan utformas. Utredaren bör särskilt beakta hur Autonomiutredningens förslag till alternativ organisationsform skulle kunna implementeras i praktiken. För att ge regeringen ett brett beredningsunderlag bör det som andra lösningsmodell också utredas vilka förändringar som inom nu gällande myndighetsform skulle kunna göras för att öka ändamålsenligheten i lärosätenas arbete. För- och nackdelar med respektive förslag bör analyseras.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera för- och nackdelar med nuvarande organisationsform.

Utredaren ska som första lösningsmodell

- lämna förslag på hur en alternativ organisationsform kan utformas för att förbättra lärosätenas förutsättningar att bedriva utbildning och forskning av hög kvalitet,
- föreslå hur den alternativa organisationsformen ska vara uppbyggd i fråga om rättslig status och förhållande till staten, samt i fråga om studenters rättigheter och anställdas rättsställning,
- föreslå hur den alternativa organisationsformen ska genomföras,
- analysera och presentera för- och nackdelar med förslaget till alternativ organisationsform jämfört med den nuvarande organisationsformen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag avseende förslaget till alternativ organisationsform.

Utredaren ska som andra lösningsmodell

- lämna förslag på förändringar inom ramen för dagens myndighetsform som kan öka ändamålsenligheten, dvs. förbättra lärosätenas förutsättningar att bedriva utbildning och forskning av hög kvalitet, i synnerhet när det gäller
 - lärosätenas möjligheter att ingå nationella och internationella avtal,
 - lärosätenas möjligheter att ta emot donationer och gåvor,
 - lärosätenas möjligheter till en ändamålsenlig lokalförsörjning med beaktande av principerna för statlig fastighetsförvaltning,
- vid behov föreslå förändringar avseende förfarandet vid anställning av rektorer och förordnande av styrelseledamöter,
- föreslå författningsändringar som tydliggör att relationen mellan staten och lärosätena ska präglas av självbestämmande och handlingsfrihet,
- analysera och presentera för- och nackdelar med förslaget till förändringar inom ramen för dagens myndighetsform, och
- lämna nödvändiga författningsförslag avseende förslagen till förändringar inom ramen för dagens myndighetsform.

Utredaren ska i sina förslag

- beakta de gällande regelverk som rör anställningar inom staten och vid universitet och högskola, studenternas rättssäkerhet, offentlighetsprincipens giltighet och kraven på säkerhetsarbete och säkerställa att de rådande principerna i dessa regelverk bibehålls,
- belysa de arbetsrättsliga och arbetsgivarpolitiska konsekvenserna av en eventuell övergång till en alternativ organisationsform samt i förekommande fall föreslå hur dessa bör hanteras, inklusive t.ex. frågor om tillhörighet till arbetsgivarorganisation, vilka kollektivavtal som ska gälla och effekterna på finansieringen av de statliga tjänstepensionerna,
- med utgångspunkt i tidigare gjorda utredningar, identifiera de övriga rättsområden som berörs av förslaget om alternativ organisationsform och ta fram nödvändiga författningsförslag inom dessa områden,
- säkerställa statens behov av information och kontroll för att försäkra om att medel används i enlighet med riksdagens beslut,

- beakta att det svenska högskolelandskapet är heterogent med många olika behov och inriktningar, och
- analysera för- och nackdelar med att ha ett enhetligt system för sektorn jämfört med att möjliggöra olika organisationsformer.

Avgränsningar

Utredningen omfattar inte någon förändring vad gäller lärosätenas samhällsuppdrag där staten till stora delar står för finansieringen av utbildning och forskning vilket ställer krav på att medlen ska användas på ett ansvarsfullt sätt. Utredningen ska därför inte lämna förslag rörande resurstilldelningssystemet.

Utredarens uppdrag omfattar inte det kollegiala beslutsfattandet eller andra interna processer för styrning och kontroll vid lärosätena. Utredningen ska inte lämna förslag gällande den individuella akademiska friheten, då dessa frågor behandlas i annan utredning. Uppdraget omfattar inte heller det nationella kvalitetssäkringssystemet för universitetet och högskolor.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska ta fram förslag samt analysera och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas, i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska särskilt redogöra för konsekvenserna av förslagen för universitet och högskolor, och deras anställda och studenter, för staten som arbetsgivare, och bygga vidare på de konsekvensanalyser som gjorts i samband med tidigare utredningar samt vid reformer i andra länder.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredarens arbete ska bedrivas öppet och transparent. Utredaren ska inhämta synpunkter från statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare. Utredaren ska även inhämta synpunkter från andra berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska samråda med Utredningen om skydd av den akademiska friheten (U2025:03).

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren ska även inhämta synpunkter från Sveriges förenade studentkårer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2027.

(Utbildningsdepartementet)