

# Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet



**MISSIV**DATUM  
2024-02-23DIARIENR  
2023/111-5ERT DATUM  
2023-06-29ER BETECKNING  
U2023/02129Regeringen  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm**Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av  
Universitetskanslersämbetet**

Regeringen (Utbildningsdepartementet) gav den 29 juni 2023 i uppdrag till Statskontoret att genomföra en myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet i enlighet med den modell som Statskontoret har redovisat till regeringen (Fi 2007/08016).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet* (2024:2).

Ställföreträdande generaldirektör Erik Nyberg har fattat beslut i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Petra Jonvallen, Carl-Fredrik Olsson och Tove Stenman, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Erik Nyberg

Tove Stenman



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Statskontorets uppdrag och slutsatser</b>	<b>11</b>
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	UKÄ fullgör sina uppgifter men skulle kunna utnyttja resurserna mer effektivt	11
1.3	Regeringens styrning kan på sikt innebära vissa risker	15
1.4	UKÄ behöver förbättra delar av den interna styrningen, ledningen och uppföljningen	17
1.5	Rapportens disposition	22
<b>2</b>	<b>UKÄ:s uppdrag och resultat</b>	<b>25</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	25
2.2	UKÄ ska bidra till kvalitet och effektivitet inom universitet- och högskolesektorn	26
2.3	Produktionen är stabil och dialogen med målgrupperna uppskattad inom kvalitetssäkringen	28
2.4	En mer framträdande men något mindre självständig analys- och uppföljningsuppgift	33
2.5	Granskning av lärosätenas effektivitet är relativt lågt prioriterad	35
2.6	Tecken på en effektivare hantering av tillsynsärenden men ingen analys av effekter	36
2.7	Syftet med uppgiften att främja chefsutveckling är otydligt	39
2.8	Arbetet med att samordna ett nätverk har inte gett några resultat ännu	40
2.9	Jämställdhetsintegreringen riskerar att tappa fart	41
2.10	Ökat fokus på internationalisering	42

<b>3</b>	<b>Regeringens styrning av UKÄ</b>	<b>43</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	43
3.2	Regeringsuppdragen har blivit fler och mer varierade	44
3.3	Uppdrag av en mer varierad karaktär riskerar att påverka UKÄ:s gräns mot UHR och oberoende ställning	45
3.4	Nya uppgifter har utvidgat UKÄ:s roll	47
3.5	Dialogen med departementet uppskattas av myndigheten	48
<b>4</b>	<b>UKÄ:s organisation, styrning och resurser</b>	<b>49</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	49
4.2	Verksamhetsplaneringen sker på två nivåer som inte alltid hänger ihop	50
4.3	Uppföljningen av verksamheten har brister	54
4.4	Interna stuprör och klyftor riskerar att försämra UKÄ:s förmåga att arbeta effektivt	55
4.5	Kommunikationsfunktionen är relativt stor trots att UKÄ saknar informationsuppgift	57
4.6	Insynsrådet består till största del av representanter för målgrupperna	58
4.7	Fler chefer har gett ett närmare chefskap men också större avstånd inom myndigheten	59
4.8	UKÄ har begärt mer medel trots att de ofta inte gör av med hela sitt anslag	60
4.9	UKÄ har generellt höga driftskostnader, bland annat på grund av konsultkostnaderna	62
<b>5</b>	<b>UKÄ:s strategiska verksamhetsutveckling</b>	<b>65</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	65
5.2	Visionära mål och faktiska behov startpunkten för utvecklingsarbetet	66
5.3	Ett stort antal projekt samtidigt kan göra det svårare att styra arbetet effektivt	66
5.4	Flera problem med att förankra arbetet	69
5.5	Den strategiska verksamhetsutvecklingen har skapat oreda i verksamhetsstyrningen	72

<b>6</b>	<b>UKÄ:s arbetsmiljö, kompetensförsörjning och kultur</b>	<b>75</b>
6.1	Sammanfattande iakttagelser	75
6.2	De flesta beskriver en god arbetsmiljö, men arbetsbelastningen och it har varit problem	75
6.3	Kompetensförsörjning och rekrytering är en återkommande utmaning för myndigheten	77
6.4	UKÄ har ökat ambitionsnivån i arbetet med en god förvaltningskultur	77

**Referenser** **81**

**Bilagor**

1.	Regeringsuppdraget	87
2.	Genomförande av uppdraget	91





# Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Uppdraget har varit att analysera hur myndigheten fullgör sina uppgifter i förhållande till sina resurser samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat.

## UKÄ fullgör sina uppgifter men skulle kunna utnyttja resurserna mer effektivt

Statskontorets övergripande bedömning är att UKÄ till stor del är en väl fungerande myndighet som uppvisar goda resultat, särskilt när det gäller kärnuppgifterna kvalitetssäkring, tillsyn och uppföljning. Myndighetens produktion är stabil och målgrupperna har generellt sett ett högt förtroende för UKÄ. Samtidigt visar vår analys att UKÄ inte utnyttjar sina resurser tillräckligt effektivt. Vi bedömer därför att UKÄ har förutsättningar att producera mer verksamhet utifrån sina resurser, eller producera dagens verksamhet med mindre resurser.

## UKÄ behöver förbättra delar av sin interna styrning, ledning och uppföljning

UKÄ:s interna styrning fungerar i många avseenden väl. Men myndigheten behöver se till att styra det strategiska utvecklingsarbetet som pågår på ett effektivt sätt. Dessutom behöver UKÄ förbättra förutsättningarna för att den myndighetsövergripande styrningen ska få genomslag. Myndigheten bör även utveckla sin uppföljning och sin strategiska kompetensförsörjning.

## Regeringens styrning kan på sikt innebära risker

Regeringen har gett UKÄ fler uppdrag av främjande karaktär under senare år. Vi bedömer att det än så länge inte har skapat några större problem för myndigheten. Men vi anser också att det riskerar att på sikt göra ansvarsfördelningen mellan UKÄ och Universitets- och högskolerådet otydlig. De främjande uppdragen riskerar även att stå i konflikt med myndighetens tillsynande och granskande uppgifter.



# 1 Statskontorets uppdrag och slutsatser

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet (UKÄ). UKÄ genomför kvalitetssäkring av lärosätenas utbildning och forskning, utövar tillsyn samt granskar lärosätenas effektivitet och gör uppföljningar och analyser inom universitet- och högskolesektorn. Regeringen inrättade UKÄ 2013 utifrån delar av den tidigare myndigheten Högskoleverket.

## 1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontorets modell för myndighetsanalyser innebär att vi har undersökt myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar.

Uppdragets övergripande frågeställningar har varit:

- Hur fullgör UKÄ sina uppgifter i förhållande till instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och resurser?
- Hur påverkar externa och interna faktorer myndighetens resultat?

Det har även ingått i vårt uppdrag att lämna förslag på åtgärder som regeringen och myndigheten kan genomföra för att förbättra myndighetens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag.

Hela uppdraget till Statskontoret finns i bilaga 1. En beskrivning av hur vi har genomfört uppdraget finns i bilaga 2.

## 1.2 UKÄ fullgör sina uppgifter men skulle kunna utnyttja resurserna mer effektivt

Statskontorets övergripande bedömning är att UKÄ till stor del är en väl fungerande myndighet som uppvisar goda resultat utifrån sin instruktion, särskilt när det gäller kärnuppgifterna kvalitetssäkring, tillsyn och uppföljning. Myndighetens produktion är stabil och målgrupperna, det vill säga regeringen och Utbildningsdepartementet, universitet och högskolor

samt studenter, har generellt sett ett högt förtroende för UKÄ. Bland annat uppskattar de hur UKÄ involverar dem i sina processer och anser att myndighetens produkter håller en hög kvalitet. Myndigheten har också utvecklat sina metoder inom tillsynen och kvalitetssäkringen för att bli mer träffsäkra, bidra till en högre kvalitet inom sektorn och minimera onödig administration för lärosätena.

Samtidigt visar vår analys att UKÄ inte utnyttjar sina resurser tillräckligt effektivt. Vår utredning tyder också på att UKÄ kan utveckla eller bättre förvalta arbetet som myndigheten har gjort inom nätverket för myndigheter med uppföljningsansvar inom sektorn, inom granskning av effektivitet och inom jämställdhetsintegrering. Vi utvecklar dessa resonemang nedan.

### 1.2.1 UKÄ är inte beroende av nuvarande anslagsnivå för att genomföra sina uppgifter

Statskontoret bedömer att UKÄ har utrymme att producera mer kärnverksamhet utifrån sina resurser, eller producera dagens verksamhet med mindre resurser. Myndigheten har för det första genomgående haft ett relativt högt anslagssparande. Sedan myndigheten bildades 2013 har sparandet vid sex av tio tillfällen dessutom varit mellan tre och sex procent. Det innebär att myndigheten har behövt betala tillbaka medel som de inte har kunnat använda i verksamheten.

För det andra finns det områden där UKÄ skulle kunna använda sina resurser mer effektivt. Vi kan konstatera att UKÄ har haft möjlighet att initiera ett omfattande internt digitaliseringsarbete utan att myndigheten tillräckligt har försäkrat sig om att arbetet bedrivs på ett effektivt sätt, eller att nyttan för det samlade arbetet motsvarar kostnaden och den alternativa användningen av medlen (se även avsnitt 1.4.1). UKÄ har även under hela perioden haft höga övriga driftskostnader jämfört med liknande myndigheter och myndighetskollektivet som helhet. Kostnaderna kan till största del förklaras av myndighetens köp av tjänster, under senare år i huvudsak konsulttjänster. Det riskerar att vara kostnadsdrivande eftersom konsulter är dyrare än anställd personal (se också avsnitt 1.4.5.). UKÄ har slutligen även en förhållandevis stor kommunikationsfunktion jämfört med andra tillsynsmyndigheter, som liksom UKÄ saknar en explicit informations-

uppgift i sin instruktion. Myndigheten har inte heller förtydligat hur kommunikationen ska stärka myndighetens förutsättningar att genomföra sitt instruktionsenliga uppdrag.

Sammantaget anser vi att myndighetens återkommande anslagssparande och prioriteringar i verksamheten indikerar att UKÄ skulle kunna använda sina medel mer effektivt. Statskontoret bedömer att UKÄ bör omfördela medel till kärnverksamheten för att leva upp till den ambitionsnivå för produktionen som regeringen har förmedlat via myndighetens nuvarande anslagsnivå. Annars menar Statskontoret att regeringen bör se över myndighetens anslagsnivå. En bättre anpassad anslagsnivå kan hjälpa myndigheten att i högre grad prioritera och styra sin resursanvändning till kärnverksamheten.

Statskontoret föreslår därför att regeringen

- ger UKÄ i uppdrag att redovisa åtgärder för att i högre grad dra nytta av sina anslagsmedel i kärnverksamheten. I uppdraget bör det bland annat ingå att redovisa hur UKÄ har förbättrat sin ekonomiska planering och kompetensförsörjning samt effektiviserat sin kommunikation och strategiska verksamhetsutveckling,
- när det är aktuellt, överväger att låta UKÄ finansiera regeringsuppdrag med hjälp av sitt förvaltningsanslag i stället för att tillföra tillfälliga medel,

alternativt

- gör en översyn av UKÄ:s anslagsnivå för att se till att den är anpassad till myndighetens nuvarande produktion.

### 1.2.2 UKÄ kan vässa eller bättre förvalta tre uppgifter

Vår utredning visar också att UKÄ kan behöva vässa och bättre förvalta sitt arbete med tre av de uppgifter som myndigheten har i sin instruktion. För det första har uppgiften att samordna ett nätverk för myndigheter som har ansvar för uppföljningar inom sektorn bara lett till blygsamma resultat än så länge. UKÄ har haft svårt att hitta en form som är relevant och effektiv, och behöver se till att samverkan leder till uppgiftens syfte, det vill säga att minska den administrativa bördan som lärosätena har på grund av externa utvärderingar. Samtidigt är det en utmaning för UKÄ att

regeringen inte har gett en motsvarande uppgift till övriga myndigheter som ingår i nätverket. Regeringen behöver därför följa arbetet och om nödvändigt vara beredd att justera sin styrning genom att ge alla medverkande myndigheter i uppdrag att delta i nätverket.

För det andra behöver UKÄ prioritera upp sin uppgift att granska lärosätenas effektivitet. Resurserna som myndigheten lägger på uppgiften har minskat över tid. Dessutom var det länge sedan myndigheten uppdaterade sina riktlinjer för angreppssätt och val av granskningar. Statskontoret bedömer att UKÄ bör se över hur myndigheten arbetar med uppgiften och vid behov uppdatera sina riktlinjer.

För det tredje behöver UKÄ se till att myndigheten förvaltar sitt arbete med att jämställdhetsintegrera verksamheten i enlighet med sin instruktion. Myndigheten har genomfört många insatser som har gett avtryck både i verksamheten och för målgruppen. Detta arbete kräver ihållighet och kontinuitet, men riskerar enligt vår analys att tappa fart. Statskontoret bedömer därför att myndigheten behöver säkerställa att arbetet utifrån den framtagna planen för 2022–2025 fortsätter.

Statskontoret föreslår att regeringen

- följer UKÄ:s uppgift att samordna ett nätverk för myndigheter med uppföljningsansvar inom sektorn så att regeringen kan justera sin styrning av uppgiften om det behövs, till exempel genom att ge övriga myndigheter som ingår i nätverket i uppdrag att delta.

Statskontoret rekommenderar UKÄ att

- göra en översyn av hur myndigheten arbetar med effektivitetsgranskningar och vid behov uppdatera sina riktlinjer. I detta arbete bör det också ingå att förtydliga processen för hur myndigheten väljer teman och genomför granskningarna,
- genomföra den framtagna planen för arbetet med jämställdhetsintegrering 2022–2025. I första hand bör UKÄ säkerställa att myndigheten genomför den problemanalys som var planerad för 2023.

## 1.3 Regeringens styrning kan på sikt innebära vissa risker

Vi har räknat regeringens styrning som en extern faktor som kan påverka UKÄ:s resultat. I enlighet med uppdraget har vi analyserat om den har varit ändamålsenlig med tanke på hur myndighetens uppgifter och mål har ändrats över tid. Vår bedömning är att regeringens styrning av UKÄ i huvudsak är ändamålsenlig, men att den i delar riskerar att påverka myndighetens möjlighet att genomföra sitt instruktionsenliga uppdrag på ett trovärdigt och effektivt sätt.

### 1.3.1 Fler främjande uppdrag riskerar att göra UKÄ:s roll otydlig

Att regeringen ger UKÄ allt fler regeringsuppdrag är i huvudsak ändamålsenligt givet myndighetens uppgift att ansvara för uppföljning, omvärldsbevakning och analys av frågor inom myndighetens ansvarsområde. Men regeringsuppdrag som har stödjande eller samordnande komponenter kan innebära risker. De riskerar att göra ansvarsfördelningen mellan UKÄ och Universitets- och högskolerådet (UHR) otydlig eftersom det är UHR som enligt myndigheternas instruktioner ska svara för främjande uppgifter inom sektorn. Uppdragen riskerar också att stå i konflikt med myndighetens uppgifter att granska och utöva tillsyn.

En otydligare ansvarsfördelning mellan UKÄ och UHR kan leda till att statsförvaltningens resurser används mindre effektivt, bland annat på grund av att myndigheterna var för sig riskerar att bygga upp liknande kompetenser och behöva ägna tid åt samordning för att undvika överlappningar. Vår bedömning är att regeringens förändrade sätt att använda sig av UKÄ än så länge inte har skapat några större problem. Andelen uppdrag av främjande karaktär är än så länge relativt liten. UKÄ tycker också att de har en god dialog med såväl Regeringskansliet som med UHR, vilket underlättar för parterna att samordna sig och föra diskussion om uppdragen. Vi uppfattar också att det oftast är enkelt att förstå logiken bakom regeringens fördelning av uppdragen mellan myndigheterna, både när det gäller sakfrågor och metoder. Men om utvecklingen fortsätter kan regeringen behöva göra en samlad översyn av myndighetsstrukturen inom området.

Att UKÄ får allt fler uppdrag där det ingår att stödja eller främja innebär också en risk för UKÄ:s roll som oberoende granskare inom tillsynen och kvalitetssäkringen. Samtidigt kan dessa uppdrag även bidra till att utveckla och förbättra lärosätenas verksamhet. För att hantera denna balansgång behöver UKÄ föra diskussioner på en strategisk nivå om uppdragens risker och analysera hur myndigheten kan hantera potentiella konflikter.

Statskontoret föreslår att

- regeringen bevakar ansvarsfördelningen mellan UKÄ och UHR. Om regeringens behov av stöd från myndigheterna fortsätter att utvecklas på ett sätt som gör den ursprungliga ansvarsfördelningen mellan UKÄ och UHR otvetydig bör regeringen göra en samlad analys av myndighetsstrukturen.

Statskontoret rekommenderar UKÄ att

- föra diskussioner på en strategisk nivå om hur risker med främjande uppdrag kan hanteras inom myndigheten och förtydliga detta i till exempel interna riktlinjer.

### 1.3.2 Uppgiften att svara för chefsutveckling förstärker en redan nära relation till granskningsobjekten

UKÄ har i uppgift att främja chefsutvecklingen inom högskolan. Inom ramen för uppgiften anordnar UKÄ bland annat en årlig konferens för rektorerna. Uppgiften tar visserligen lite resurser men vi anser att den riskerar att ytterligare försvåra UKÄ:s redan svåra uppgift att inom granskningar och tillsyn balansera mellan kontroll och utveckling samt mellan lärosätenas och studenternas behov. Den risken blir särskilt tydlig när vi tar hänsyn till att UKÄ redan har en nära relation till Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF, och att personal ofta flyttar mellan lärosätena och UKÄ. Samtidigt upplever Sveriges förenade högskolestudenter, SFS, att UKÄ inte tar hänsyn till deras synpunkter i samma utsträckning. Det finns dessutom flera andra forum för rektorer att mötas och på olika sätt få möjlighet att utvecklas i sin chefsroll.



Statskontoret föreslår därför att

- regeringen överväger att avveckla UKÄ:s uppgift att ansvara för chefsutveckling och, om den vill, låta någon annan aktör få ansvar för den.

Statskontoret rekommenderar UKÄ att

- fortsätta arbetet med att utveckla en god förvaltningskultur och i det beakta UKÄ:s nära relation till sektorn.

### 1.3.3 Regeringen bör överväga att avveckla insynsrådet

UKÄ ska enligt sin instruktion ha ett insynsråd där studenter är representerade. Statskontoret bedömer att insynsrådet visserligen fungerar förhållandevis väl, men att det i dess nuvarande form ger ett litet mervärde. Det följer av att rådet till största del består av företrädare för myndighetens målgrupper, trots att målgrupperna ändå redan har goda förutsättningar att ge råd till och föra dialog med myndigheten inom ramen för de övriga forum som myndigheten organiserar. Samtidigt bedömer vi inte att UKÄ är den typ av myndighet där insynsrådet behöver svara för demokratisk insyn och därmed bestå av till exempel parlamentariker.

Statskontoret menar av dessa anledningar att regeringen kan överväga att avskaffa myndighetens insynsråd och låta UKÄ:s generaldirektör på eget initiativ inrätta ett rådgivande organ om hen har behov av det. Det skulle vara en mer effektiv lösning för både myndigheten och regeringen.

Statskontoret föreslår därför att

- regeringen överväger att avskaffa insynsrådet.

## 1.4 UKÄ behöver förbättra delar av den interna styrningen, ledningen och uppföljningen

Statskontoret bedömer att UKÄ i flera avseenden har en ändamålsenlig intern styrning, ledning och uppföljning. Till exempel har myndigheten en tydlig, väl genomtänkt och dokumenterad struktur för sin interna styrning och sin verksamhetsplanering. Vi har även fått intryck av att kulturen i huvudsak präglas av inkludering och prestigelöshet samt att personalen

uppskattar sina arbetsuppgifter och är stolta över att arbeta på UKÄ. Men utredningen har också visat att det finns vissa interna faktorer som riskerar att påverka myndighetens resultat.

#### 1.4.1 UKÄ behöver se till att den strategiska verksamhetsutvecklingen bedrivs effektivt

UKÄ inledde 2020 ett omfattande arbete med digital verksamhetsutveckling. Bakom initiativet fanns både vad vi bedömer som reella behov och mer visionära tankar om myndighetens utveckling. Några exempel på initiativ är ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem, ny intern och extern webbplats, digital signering och inpassering och en samarbetsyta för interna och externa projekt. I september 2023 pågick drygt 30 projekt, nästan samtliga ledda av ett externt konsultföretag. I vår utredning har vi identifierat flera risker med arbetet.

Statskontoret bedömer att UKÄ har tagit en risk när myndigheten beslutade att genomföra ett så pass stort antal projekt parallellt, i synnerhet med tanke på att UKÄ är en relativt liten myndighet. Det är krävande att styra konsulter på ett betryggande sätt och se till att de levererar i enlighet med förväntningarna. UKÄ har inte haft en tillräckligt robust organisation för detta ändamål i förhållande till det stora antal projekt som myndigheten har sjösatt.

Statskontoret bedömer också att UKÄ startade arbetet utan tillräckliga förberedelser. Myndigheten gjorde till exempel ingen samlad analys av möjliga nyttor och kostnader förknippade med de olika projekten innan arbetet startade. Även om UKÄ anpassar ambitionsnivån för projekten utifrån tillgängliga medel för respektive år har de därmed inte vägt nyttan av arbetet mot till exempel en alternativ användning av medlen. Myndigheten arbetar för närvarande med en sådan analys. Dessutom har inte UKÄ gjort en samlad riskanalys av det omfattande arbetet, utan har enbart analyserat risker löpande inom ramen för den ordinarie verksamhetsplaneringen.

Statskontoret konstaterar även att det har funnits brister i hur UKÄ har förankrat och implementerat arbetet, men att myndigheten har genomfört vissa förbättringsåtgärder under 2023. Främst handlar det om att ledningen inte har visat ett tydligt ägarskap för arbetet eller tagit ansvar för den

interna kommunikationen i tillräcklig utsträckning. I stället har ledningen till exempel överlåtit åt konsultföretaget att i flera fall leda interna informationsinsatser, vilket har försvårat förankringen av projekten. Ledningen har inte heller tydligt kommunicerat vilka behov som ligger till grund för det samlade arbetet. Under 2023 har ledningen i högre grad ansvarat för att sköta kommunikation och information om utvecklingsarbetet. Myndigheten har också rekryterat ny kompetens i syfte att minska myndighetens konsultberoende. Statskontoret bedömer att det har bidragit till en ökad acceptans för delar av arbetet bland medarbetarna.

Statskontoret rekommenderar UKÄ att

- identifiera vilka delar av det strategiska utvecklingsarbetet som är mest prioriterade utifrån en kostnads- och nyttoanalys, samt myndighetens kärnuppdrag,
- ta fram en särskild riskanalys för den strategiska verksamhetsutvecklingen som har bred förankring i hela myndigheten och
- fortsätta arbetet med att minska myndighetens konsultberoende samt säkerställa att myndigheten har kapacitet att styra och kontrollera de projekt som fortsättningsvis leds av konsulter.

#### 1.4.2 UKÄ behöver förbättra förutsättningarna för att den myndighetsövergripande styrningen ska få genomslag

UKÄ har tre avdelningar som bedriver skilda kärnverksamheter och en avdelning för verksamhetsstöd. Avdelningen för verksamhetsstöd har en relativt stark ställning inom myndigheten. Vår utredning visar att uppdelningen mellan dessa fyra verksamhetsdelar innebär vissa utmaningar för den interna ledningen och styrningen. Vi har till exempel sett att stödverksamheten och kärnverksamheten delvis drar åt olika håll och att den centrala styrningen och planeringen inte alltid får genomslag och fäste i de tre avdelningarna i kärnverksamheten.

En försvårande omständighet är att ledningen inte alltid har varit samspelt och att det ibland har saknats samsyn utåt mot organisationen i centrala beslut. Det kan ha gjort det svårare att få genomslag för gemensamma prioriteringar. UKÄ har genomfört åtgärder för att utveckla myndighetens ledning och stärka den myndighetsövergripande styrningen. Statskontoret

bedömer att UKÄ behöver fortsätta detta arbete. Utgångspunkten i arbetet bör vara att ledningen ska ha en gemensam tolkning och förståelse av det instruktionsenliga uppdraget och av hur myndigheten ska arbeta för att genomföra det.

Statskontoret bedömer även att det är viktigt att generaldirektören har möjlighet att väga olika intressen inom myndigheten mot varandra i sin styrning. För att kunna göra det behöver generaldirektören bland annat få information från hela verksamheten. Vår analys pekar på att det finns brister i informationsflödet mellan den högsta ledningen och medarbetarna.

Statskontoret rekommenderar därför att UKÄ

- fortsätter arbetet med att skapa en samsyn inom ledningsgruppen och i myndigheten som helhet om det instruktionsenliga uppdraget och hur myndigheten ska genomföra det samt
- ser till att det finns kommunikationskanaler mellan medarbetare och den högsta ledningen.

### 1.4.3 UKÄ:s uppföljning ger inte regeringen en tydlig bild av myndighetens resultat

Statskontoret bedömer att UKÄ bör förbättra sin uppföljning så att regeringen får en tydligare bild av myndighetens resultat. Myndigheten behöver i högre grad ta avstamp i sin instruktion när de bedömer sina resultat. Idag utgår myndigheten i första hand från de mål som UKÄ självt har satt upp för sin verksamhet. Men dessa mål är på en övergripande nivå, och UKÄ har inte heller brutit ned dem så att de tydligt kan kopplas till myndighetens uppgifter enligt instruktionen. Det har resulterat i att myndigheten har haft svårt att beskriva och bedöma sina resultat på ett relevant sätt.

UKÄ kan också i högre grad analysera sina prestationer. Det kan till exempel handla om att föra ett resonemang om antal lärosätessgranskningar per år utifrån målet om att granska samtliga lärosäten under en sexårsperiod eller analysera utbildningsutvärderingarnas träffsäkerhet. UKÄ behöver slutligen även se över och rensa bland sina indikatorer så att regeringen kan få en bättre uppfattning om myndighetens resultat för respektive år samt vilka långsiktiga effekter de kan bidra till.

## **UKÄ kan komplettera den årliga uppföljningen med enstaka fördjupande analyser**

Statskontoret anser också att UKÄ bör genomföra en strukturerad uppföljning av indikatorn ”antal vidtagna åtgärder vid lärosäten utifrån UKÄ:s tillsynsbeslut”. Myndigheten har inte redovisat en systematisk uppföljning av denna indikator sedan myndigheten införde den. En regelbunden uppföljning av indikatorn kan ge underlag för myndigheten att förfinna denna del av verksamheten. Men en sådan uppföljning behöver inte genomföras varje år.

Med tanke på att UKÄ ska övergå till att genomföra utbildningsutvärderingarna utifrån ett kunskapsbaserat urval menar Statskontoret också att det kan vara viktigt att myndigheten följer upp resultatet av urvalet och är beredd att revidera metoden. Statskontoret har tidigare sett att förutsättningarna för att genomföra denna typ av urval skiljer sig åt mellan olika myndigheter och att det dessutom kan vara svårt att värdera och jämföra olika urvalsgrunder och risker.<sup>1</sup>

Statskontoret rekommenderar UKÄ att

- bryta ned de övergripande målen så att de tydligt relaterar till uppgifterna i instruktionen,
- fortsätta arbetet med att utveckla relevanta indikatorer,
- följa upp och redovisa de åtgärder som lärosätena genomför som en följd av tillsynsbesluten och
- utvärdera metoden för att genomföra utbildningsutvärderingar utifrån ett kunskapsbaserat urval.

### **1.4.4 UKÄ behöver bli tydligare i sina budgetunderlag**

UKÄ anhöll under flera år om en oförändrad anslagsnivå i sina budgetunderlag, men för de senaste tre åren har myndigheten begärt en höjning. Detta trots att myndigheten inte har gjort av med hela sitt anslag. Det

---

<sup>1</sup> Statskontoret (2020) *På väg mot en bättre tillsyn – En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

riskerar att undergräva regeringens förtroende för myndighetens ekonomiska planering och beräkningar. Statskontoret rekommenderar därför myndigheten att

- utveckla budgetunderlagen så att UKÄ:s prognoser blir tydligare och ger ett bättre underlag för regeringen att ta ställning till den begärda anslagsnivån.

#### 1.4.5 UKÄ bör fortsätta arbetet med att utveckla en strategisk kompetensförsörjning

Myndigheten har sedan 2018 varje år pekat ut kompetensförsörjningen som en av verksamhetens främsta risker. UKÄ har periodvis haft en hög personalomsättning, och det har flera gånger lett till att myndigheten inte har kunnat nyttja sina anslagsmedel fullt ut. UKÄ arbetar för närvarande med att ta fram en modell för hur de kan arbeta strategiskt med kompetensförsörjningen. Det är viktigt att myndigheten tar fram en sådan modell, och att modellen blir användbar och kan vara ett reellt stöd i planeringen.

Myndigheten har också, som vi tidigare har redovisat, använt sig av konsulter i stor utsträckning. Det riskerar att vara kostnadsdrivande, men vi har också sett exempel på att konsulterna kan ha en bristande förståelse för vad det innebär att arbeta i staten.

Statskontoret rekommenderar UKÄ följande:

- UKÄ bör i arbetet med modellen även ta med en analys av behovet av konsulttjänster för att se till att myndigheten använder konsulter på ett effektivt sätt.
- UKÄ bör ha tydliga riktlinjer i sin kompetensförsörjningsplan eller på annat lämpligt ställe, som beskriver hur myndigheten ska se till att externa konsulter förstår vad det innebär att arbeta i staten.

### 1.5 Rapportens disposition

I kapitel två presenterar vi vår analys av hur UKÄ genomför de uppgifter som myndigheten har i sin instruktion, i regleringsbrev och i regeringsuppdrag. Vi analyserar också hur dialogen mellan UKÄ och myndighetens målgrupper är utformad och fungerar, samt hur dessa målgrupper uppfattar myndighetens resultat.

I kapitel tre presenterar vi vår analys av regeringens styrning. I de efterföljande kapitlen fyra till sex analyserar vi om den interna styrningen, uppföljningen och ledningen är ändamålsenlig samt vilka faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten. Mer precist presenterar vi vår analys av UKÄ:s organisation, styrning och resurser i kapitel fyra, UKÄ:s arbete med den strategiska verksamhetsutvecklingen i kapitel fem och UKÄ:s arbetsmiljö, kompetensförsörjning och kultur i kapitel sex.





## 2 UKÄ:s uppdrag och resultat

I detta kapitel analyserar vi hur UKÄ omhändertar sina uppgifter i instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Om inte annat anges använder vi i rapporten genomgående begreppet *uppdrag* för UKÄ:s regeringsuppdrag, och begreppet *uppgifter* för de uppgifter som följer av myndighetens instruktion. Vi analyserar också hur dialogen mellan UKÄ och centrala målgrupper är utformad och fungerar, samt hur dessa målgrupper uppfattar myndighetens resultat.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

- UKÄ uppvisar en stabil produktion inom arbetet med kvalitetssäkring av universiteten och högskolornas verksamhet. Myndigheten har bland annat i enlighet med målet granskat samtliga lärosäten under det nya kvalitetssäkringssystemets första sexåriga cykel. Kostnaderna per prövning av examenstillstånd har också legat relativt stabilt under de senaste åren. Målgrupperna uppskattar även generellt hur myndigheten involverar dem inför, under och efter granskningar, men har olika bilder av i vilken grad UKÄ tar hand om deras synpunkter.
- UKÄ:s analyser och uppföljningar är uppskattade av både Regeringskansliet och övriga målgrupper. Myndigheten har producerat fler analyser och uppföljningar under senare år på grund av att myndigheten har fått allt fler uppdrag från regeringen. Ökningen har inneburit att andelen rapporter som myndigheten själv har tagit initiativ till har minskat, särskilt tydligt under 2022.
- UKÄ:s granskningar av lärosätenas effektivitet har minskat om vi räknar kostnaderna för granskningstypen. Eftersom myndigheten genomför denna typ av granskningar inom ramen för analys- och uppföljningsområdet kan en förklaring till minskningen vara att de allt fler regeringsuppdragen har minskat utrymmet för dessa typer av rapporter.

- Kostnaden per tillsynsärende har minskat och målgrupperna är positiva till myndighetens tillsynsarbete och till myndighetens svar vid anmälningar. Myndigheten har också arbetat med att bli mer proaktiv inom ramen för tillsynen för att på så sätt kunna fokusera på de mer komplexa ärendena. Men UKÄ har inte analyserat vilka effekter som tillsynen ger.
- Syftet med UKÄ:s uppgift att främja chefsutvecklingen i universitet och högskolor är otydligt. Samtidigt finns det flera andra forum för rektorer att mötas och få ta del av utvecklande insatser.
- UKÄ:s arbete med att samordna ett nätverk mellan myndigheter som följer upp, utvärderar och analyserar verksamheten vid universitet och högskolor har ännu inte gett något tydligt resultat. En utmaning är att det enbart är UKÄ som har uppgiften i sin instruktion.
- Arbetet med jämställdhetsintegrering har enligt våra intervjuer tappat fart.

## 2.2 UKÄ ska bidra till kvalitet och effektivitet inom universitet- och högskolesektorn

UKÄ genomför kvalitetsgranskningar av lärosätenas utbildningar och forskning, utövar tillsyn, granskar effektivitet samt gör uppföljningar och analyser inom universitet- och högskolesektorn. Regeringen inrättade UKÄ 2013 utifrån delar av Högskoleverket. Syftet med reformen var att skapa en tydlig och effektiv ansvarsfördelning mellan myndigheterna inom området. UKÄ fick därmed ansvar för de granskande uppgifterna medan Universitets- och högskolerådet (UHR) fick ett huvudsakligt ansvar för de främjande och servicegivande uppgifterna.<sup>2</sup>

Utöver ovanstående uppgifter har UKÄ även några resursmässigt mindre uppgifter: främja chefsutvecklingen i högskolan, samverka med andra myndigheter för att minska lärosätenas administrativa börda respektive bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning samt integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet.<sup>3</sup> UKÄ är dessutom värmyndighet för nämnderna Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) och Högskolans avskiljandenämnd (HAN).

---

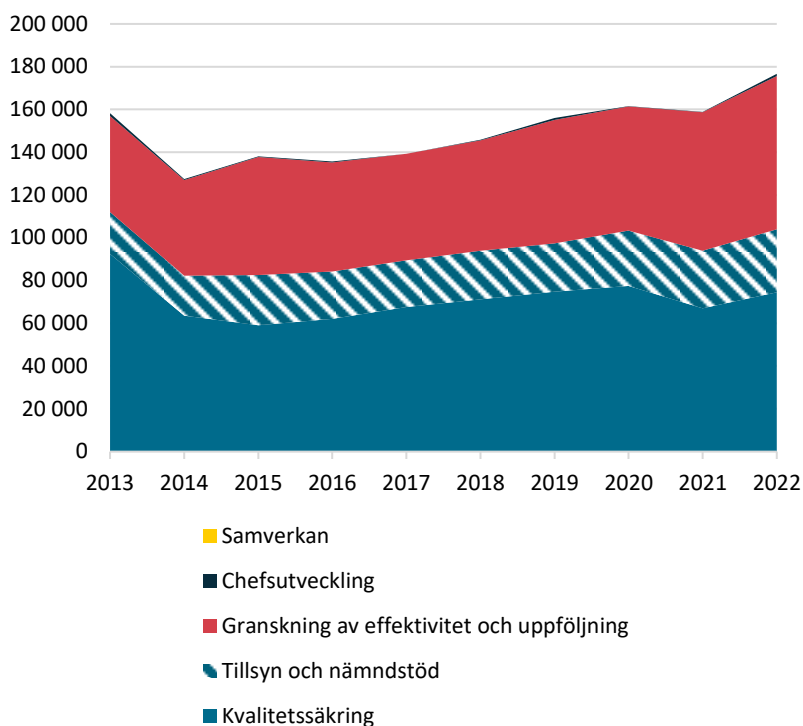
<sup>2</sup> Proposition 2011:12/133. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

<sup>3</sup> Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

## 2.2.1 Uppföljning- och kvalitetssäkring är de uppgifter som tar mest resurser

Av UKÄ:s uppgifter tar kvalitetssäkringsarbetet mest resurser (figur 1). Men uppföljningsuppgiften har vuxit markant i storlek under senare år, och kostar nu tillsammans med effektivitetsgranskningen ungefär lika mycket som kvalitetssäkringen. Anledningen är att regeringen har gett UKÄ många analysuppdrag under senare år. Det har förändrat balansen mellan UKÄ:s olika verksamhetsdelar. UKÄ:s egen tillsynsverksamhet och arbetet med att sköta nämndernas ärenden är relativt sett något mindre verksamheter. Arbetet med chefsutveckling och samverkansuppgifterna tar minst resurser.

**Figur 1. Kostnader per verksamhetsgren, löpande priser, 2013–2022, tkr.**



Källa: Underlag från UKÄ, *Kostnadsfördelning 2022*.

## 2.3 Produktionen är stabil och dialogen med målgrupperna uppskattad inom kvalitetssäkringen

UKÄ granskar hur lärosätena kvalitetssäkrar sin forskning och utbildning utifrån ett system som regeringen lade fast 2015 och vars komponenter framgår av UKÄ:s instruktion (se faktaruta).<sup>4</sup> En utgångspunkt för systemet är att det är lärosätena själva som är huvudansvariga för kvalitetssäkringen och att UKÄ framför allt ska granska lärosätenas arbete med detta.<sup>5</sup> En annan skillnad med det nuvarande systemet för kvalitetssäkring, jämfört med det system som gällde 2011-2014, är att UKÄ:s granskningar nu i högre grad ska bidra till kvalitetsutveckling. Det tidigare systemet fokuserade mer på kontroll av utbildningarnas resultat.

Regeringen har tidigare låtit utvärdera det nu gällande systemet för kvalitetssäkring.<sup>6</sup> Vi har av denna anledning framför allt fokuserat på hur UKÄ genomför granskningarna, inte systemet som sådant.

---

<sup>4</sup> Regeringens skrivelse 2015/16:76. *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

<sup>5</sup> Utbildningsdepartementet. (2015). *Kvalitetssäkring av högre utbildning*, PM 2015-03-18.

<sup>6</sup> För en utvärdering av kvalitetssäkringssystemet se Technopolis Group. (2020). *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning: Analys av pågående cykel 2017–2022*. Se även UKÄ (2023:10). *Bokslut över ett system: Sammanfattande analys av det nationella kvalitetssäkringssystemet 2017–2022*.

### Komponenter i kvalitetssäkringssystemet

- **Granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete.** UKÄ granskar lärosätenas egna system för kvalitetssäkring.
- **Examenstillståndsprövningar.** UKÄ prövar om ett universitet eller en högskola bör få tillstånd att utfärda en viss examen.
- **Utbildningsutvärderingar.** UKÄ granskar om enskilda utbildningar uppfyller kraven enligt lagar och förordningar med fokus på rutiner för uppföljning, åtgärder och återkoppling.
- **Tematiska utvärderingar.** UKÄ genomför breda utvärderingar inom områden som har betydelse för lärosätenas kvalitet, exempelvis hållbar utveckling eller samverkan.

#### 2.3.1 UKÄ har granskat alla lärosätenas kvalitetssäkringssystem under cykeln 2016–2022

Den enda komponenten som det finns ett tydligt mål för är granskningarna av lärosätenas kvalitetssäkring. Enligt regeringens skrivelse bör UKÄ granska samtliga lärosäten under en sexårsperiod.<sup>7</sup> Detta mål uppnådde myndigheten under den första granskningscykeln. Under åren 2016–2022 granskade UKÄ 43 lärosäten av totalt 48. För fem lärosäten som bara har ett examenstillstånd valde UKÄ att i stället för en lärosätesgranskning göra utbildningsutvärderingar.

År 2017 fick UKÄ en ny uppgift i sin instruktion att även granska hur lärosätena kvalitetssäkrar sin forskning. Myndigheten hann inte fullt ut komma i gång med uppgiften under den föregående cykeln. Men UKÄ granskade kvalitetssäkring av forskningen på tre lärosäten inom ramen för en pilotomgång, och på fem lärosäten inom ramen för en ordinarie omgång.

---

<sup>7</sup> Regeringens skrivelse 2015/16:76. *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

### 2.3.2 UKÄ strävar efter att bli mer träffsäkra när de väljer utbildningar att utvärdera

UKÄ utvärderade 378 utbildningar inom ramen för den föregående cykeln. Det är betydligt färre än under cykeln 2011–2014. Skälet till det är att systemet då enbart byggde på utvärderingar av utbildningar och examensprövningar. Av de utbildningar på grundnivå som UKÄ granskade under cykeln 2016–2022 fick 56 procent omdömet hög kvalitet. Motsvarande andel för utbildningar på forskarnivå var 75 procent.

Det är svårt att värdera antalet utvärderingar inom cykeln 2016–2022, eftersom myndigheten inte gjorde en samlad plan för vilka utbildningar som de skulle utvärdera. Myndigheten angav bara vilka grunder den planerade att basera sitt urval på. Det var till exempel utbildningar som regeringen menade behövde utvärderas, bland annat forskarutbildningar och legitimationsgrundande utbildningar,<sup>8</sup> och utbildningar som tillhörde lärosäten som inte hade fått godkänt för sitt kvalitetssäkringsarbete.

Men att en majoritet av utvärderingarna ledde till omdömet hög kvalitet tyder på att UKÄ kan effektivisera sitt arbete genom att i högre grad utvärdera utbildningar som löper risk att få omdömet ifrågasatt kvalitet. I den kommande cykeln som UKÄ påbörjar under 2024 ska myndigheten utgå från ett kunskapsbaserat urval. Myndigheten kommer då att bland annat ta hänsyn till resultat i tidigare utvärderingar, utbildningarnas betydelse utifrån ett samhällsperspektiv och lärosätenas bedömning av vilka utbildningar som behöver granskas.<sup>9</sup> I samband med denna förändring har UKÄ även beslutat att fastställa en plan för kommande utvärderingar på två till tre års sikt.

### 2.3.3 Kostnaderna per prövning av examenstillstånd har ökat sen 2013 men legat stabilt under senare år

Hur många tillståndsprövningar för examina UKÄ hanterar varje år beror på hur många ansökningar som kommer in från lärosätena. Sedan regeringen inrättade UKÄ har antalet ansökningar som UKÄ fattat beslut om per år minskat. Samtidigt har kostnaden per ärende ökat. Enligt UKÄ

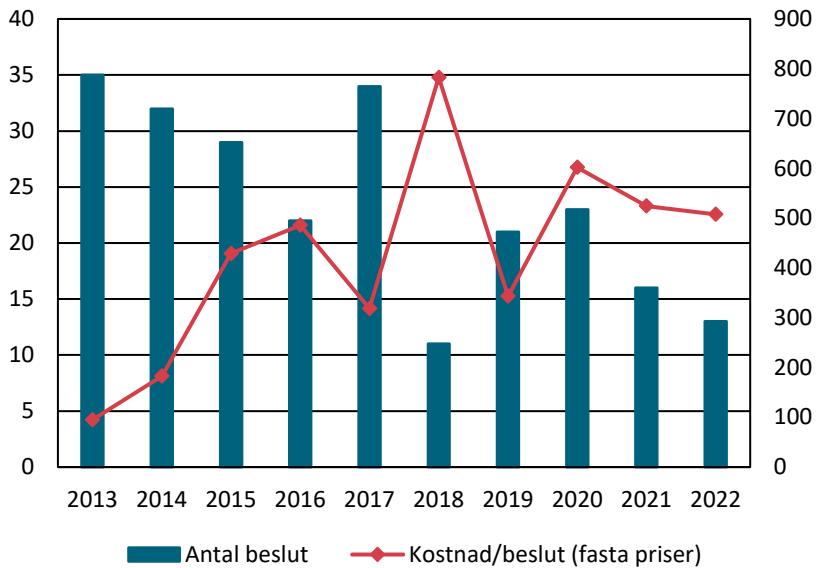
---

<sup>8</sup> Regeringens skrivelse 2015/16:76. *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

<sup>9</sup> Universitetskanslersämbetet (2023) Kunskapsbaserat urval, PM, 2023-01-30.

kan det bero på flera saker, till exempel att de reviderade processen för prövningar och införde fler bedömningsgrunder inför granskningscykeln 2016–2022. Det har även under cykeln tillkommit flera nya utbildningar och utbildningsanordnare, vilket har inneburit mer tidskrävande prövningar för UKÄ. UKÄ förklarar också en viss variation mellan åren med att de fattar många beslut runt årsskiftet, vilket gör att en prövning som i huvudsak har genomförts under ett år kan bli beslutat under det nästkommande året.<sup>10</sup>

**Figur 2.      Antal examensprövningar per år och kostnad per beslut, fasta priser i 2022 års nivå, tkr, 2013–2022.**



Källa: Antal beslut per år enligt UKÄ:s årsredovisning för 2014, 2019, 2021 och 2022. Kostnad per beslut enligt underlag från UKÄ *Kostnadsfördelning 2022*.

<sup>10</sup> Universitetskanslersämbetet (2020). *Årsredovisning för 2019*.

### 2.3.4 Tre tematiska utvärderingar under cykeln

Under cykeln har UKÄ genomfört tre tematiska utvärderingar utifrån temana hållbar utveckling, breddad rekrytering och sjuksköterskeexamen. Utvärderingarna om hållbar utveckling och breddad rekrytering genomförde UKÄ på uppdrag av regeringen, medan myndigheten tog ett eget beslut om att granska sjuksköterskeexamen inom ramen för en tematisk utvärdering. Inom ramen för de olika temana granskar myndigheten lärosätenas arbete på respektive område.

### 2.3.5 Olika bilder av UKÄ:s kommunikation och dialog om systemet

UKÄ:s målgrupper är regeringen och Utbildningsdepartementet, universitet och högskolor samt studenter. De företrädare för målgrupperna som vi har intervjuat är i huvudsak positiva till UKÄ:s sätt att föra dialog med dem och inkludera dem i sitt arbete med systemet. Enligt kvalitets- samordnarna har UKÄ till exempel förbättrat sina rutiner för att förankra kommande granskningar och förändringar i systemet, till exempel genom att samla kvalitetssamordnare till informationsmöten eller workshops, för att de ska kunna få svar på frågor och diskutera. De uppskattar också de referensgrupper som UKÄ organiserar, samt att myndigheten deltar vid olika konferenser och nätverksträffar inom sektorn.

Men vi har också sett att det skiljer sig åt i vilken utsträckning som målgrupperna tycker att UKÄ tar till sig synpunkter som de framför. Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF, beskriver till exempel UKÄ som mycket lyhörda för lärosätenas åsikter. Sveriges förenade studentkårer, SFS, menar däremot att samverkan är bra, men att de inte tycker att UKÄ tar deras synpunkter på tillräckligt stort allvar, och inte heller tar hänsyn till dem i avgörande beslut. SFS är särskilt kritiska till att UKÄ inte tog hänsyn till deras synpunkter inför den kommande utvärderingscykeln. Vi har också sett exempel på att mindre lärosäten har tyckt att UKÄ inte i tillräcklig utsträckning har uppmärksammat och tagit hänsyn till den arbetsbörda som det innebär för mindre lärosäten att bli granskade.



### 2.3.6 Granskningarna upplevs förbättra kvaliteten men är administrativt krävande

Enligt både interna<sup>11</sup> och externa<sup>12</sup> uppföljningar av UKÄ:s kvalitets-säkring av lärosätenas utbildning är systemet över lag kvalitetsdrivande. I synnerhet gäller det lärosätessgranskningarna och den självvärdering som ingår där. Mindre lärosäten och konstnärliga lärosäten är något mer kritiska till systemet. Utbildningsutvärderingarna och de tematiska utvärderingarna har fått mer blandade omdömen.<sup>13</sup>

Utvärderingarna visar samtidigt att systemet är administrativt betungande för lärosätena. Lärosätenas egna utvecklingsarbete och kvalitetsdrivande aktiviteter för studenterna har ibland fått stå tillbaka till förmån för arbetet med de omfattande kvalitetsgranskningarna.<sup>14</sup> SUHF förespråkar att systemet ska minska i omfattning.<sup>15</sup>

## 2.4 En mer framträdande men något mindre självständig analys- och uppföljningsuppgift

I analysuppgiften ingår fyra delar: uppföljning, omvärldsbevakning, analys och att ta fram statistik.<sup>16</sup> Resultat publiceras i form av rapporter, statistiska meddelanden samt tabell- och databaspubliceringar.

I förarbetena som föregick bildandet av UKÄ angavs att UKÄ i huvudsak skulle bistå regeringen med analyser. Men riksdagen tillkännagav i samband med sin beredning att UKÄ även borde ha ett självständigt

---

<sup>11</sup> Universitetskanslersämbetet (2023:10). *Bokslut över ett system: Sammanfattande analys av det nationella kvalitetssäkringssystemet 2017–2022.*

<sup>12</sup> Technopolis Group. (2020). *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning: Analys av pågående cykel 2017–2022.*

<sup>13</sup> Universitetskanslersämbetet (2023:10). *Bokslut över ett system: Sammanfattande analys av det nationella kvalitetssäkringssystemet 2017–2022,* Technopolis Group. (2020). *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning: Analys av pågående cykel 2017–2022.*

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor (2022). *Utlåtande om utredningen Enskilda utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina, s. 4.*

<sup>16</sup> Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

uppdrag när det gäller omvärldsbevakning och analys för högskolesektorn, och att analysuppgiften inte bör begränsas till Regeringskansliets behov.<sup>17</sup>

#### 2.4.1 Allt fler rapporter till följd av regeringsuppdrag och färre egeninitierade rapporter

UKÄ:s produktion inom området har ökat i takt med att myndigheten har fått allt fler regeringsuppdrag som gäller analys och uppföljningar (se även kapitel 3). Det innebär att UKÄ:s utrymme att genomföra analyser på eget initiativ minskade något under 2022. Enligt våra intervjuer fick myndigheten senarelägga eller avbryta flera planerade rapporter på grund av regeringsuppdragets antal och komplexitet. Annars har antalet analyser myndigheten själv tagit initiativ till legat relativt stabilt, omkring 10 analyser per år. *Andelen* egeninitierade analyser har däremot minskat om vi tar hänsyn till ökningen av det totala antalet regeringsuppdrag. UKÄ har också publicerat mellan fem och sju statistiska meddelanden under de senaste fem åren.

#### 2.4.2 Målgrupperna tycker att UKÄ:s rapporter håller hög kvalitet

Såväl lärosätena som Regeringskansliet och studentkårerna använder sig av UKÄ:s rapporter, och uppskattar dem i allmänhet. De anser enligt våra intervjuer bland annat att rapporterna har en god kvalitet och behandlar relevanta teman. SFS lyfter även fram att rapporterna har ett närvarande studentperspektiv. Som exempel på uppskattade produkter nämner företrädare för målgrupperna särskilt Årsrapporten, men även enskilda analyser av specifika ämnen. Bilden från våra intervjuer stöds även av Riksrevisionens granskning, som visade att UKÄ:s rapporter och analyser får goda omdömen och att lärosätena använder dem som underlag för att utveckla verksamheten.<sup>18</sup> En synpunkt som Regeringskansliet har framfört är att myndigheten kan bli tydligare med vilka slutsatser den drar i sina rapporter.

---

<sup>17</sup> Utbildningsutskottets betänkande 2011/12:UbU22. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*, s. 13-15. Riksdagskrivelse 2011/12:278.

<sup>18</sup> Riksrevisionen (2018:35). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse.*, s. 43.

## 2.5 Granskning av lärosätenas effektivitet är relativt lågt prioriterad

Riksdagens mål för området universitet och högskolor är att utbildning och forskning ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. UKÄ är den myndighet som enligt instruktionen ska granska hur effektivt universitet och högskolor bedriver sin verksamhet. Tanken då myndigheten skapades var att myndigheten skulle genomföra denna granskning inom ramen för sin uppföljande uppgift.<sup>19</sup>

UKÄ gör analyserna både på uppdrag av regeringen och på eget initiativ. Myndigheten tar hänsyn till effektivitetsperspektivet även inom de så kallade samordnade granskningarna. UKÄ har huvudsakligen genomfört uppgiften genom att analysera genomströmningen för olika utbildningar och personal- och lokalkostnader för lärosätena, snarare än genom att analysera effekter och måluppfyllelse.<sup>20</sup>

### 2.5.1 Minskad produktion och minskad efterfrågan

UKÄ har producerat mellan 2 och 10 egeninitierade analyser och rapporter per år inom området.<sup>21</sup> Men sett till resurser har verksamheten minskat under senare år. Myndigheten redovisar kostnaden för området tillsammans med kostnaderna för uppföljning och analys i årsredovisningen. Detta område har totalt sett vuxit. Men effektivitetsgranskningarna har i kostnader räknat minskat, från omkring 9 miljoner kronor under de första två åren till omkring 4 miljoner kronor 2015–2021. Under 2022 minskade kostnaderna något ytterligare till drygt 1 miljon kronor. Eftersom myndigheten genomför granskningar inom ramen för analys- och uppföljningsområdet kan en förklaring vara att de ökade regeringsuppdragen har trängt ut effektivitetsgranskningarna. Men Regeringskansliet har inte heller betonat UKÄ:s uppgift att analysera effektiviteten hos universitet och högskolor i dialogen under senare år.

---

<sup>19</sup> SOU 2012:1. *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*, s. 34.

<sup>20</sup> Universitetskanslersämbetet (2014). *Effektivitetsuppdraget – UKÄ:s angreppssätt*. Promemoria.

<sup>21</sup> Universitetskanslersämbetet (2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022). *Årsredovisningar för 2016–2022*.

Vi uppfattar att UKÄ inte heller prioriterar uppgiften. Enligt våra intervjuer förs det diskussioner om den inom myndigheten, men den har inte kommit upp som en strategiskt viktig fråga i till exempel verksamhetsplaneringen. Att angreppssättet bara preciseras i en nästan tio år gammal text är ytterligare en indikation på att myndigheten prioriterar uppgiften lågt.

## 2.6 Tecken på en effektivare hantering av tillsynsärenden men ingen analys av effekter

UKÄ bedriver sin tillsyn utifrån bland annat högskolelagen, högskoleförordningen och förvaltningslagen. Det innebär att de handlägger anmälningar från studenter och genomför lärosätetillsyn. Tillsynen resulterar i ett beslut om hur lärosätet bör agera, men UKÄ har inga sanktionsmöjligheter om lärosätet inte följer beslutet. UKÄ kan också utreda en enskild fråga i en tillsynsrapport, på grund av att de fått ett regeringsuppdrag att göra det, eller utifrån förhållanden som de har identifierat i den övriga tillsynen.

### 2.6.1 UKÄ har försökt att bli mer proaktiva i tillsynen

UKÄ strävar efter att arbeta mer proaktivt inom tillsynen, det vill säga få lärosätena att i högre grad hantera enklare ärenden själva så att UKÄ kan fokusera på de ärenden som är mer komplexa. Som ett led i denna strävan publicerar UKÄ till exempel vägledningar riktade till universitet och högskolor om frågor som handläggning av anställningsärenden, rättssäker examination med mera. De publicerar också förhandsbesked, det vill säga svar på principiellt intressanta frågor som lärosätena har ställt till UKÄ. För att stödja lärosätena att i högre grad själva hantera klagomål och anmälningar, så har UKÄ även internt tagit fram rapporter om lärosätenas klagomålsrutiner.<sup>22</sup>

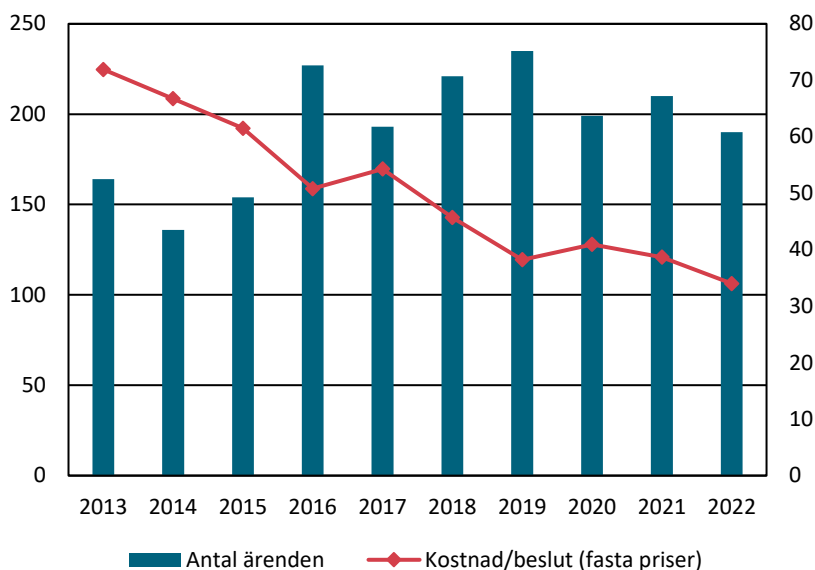
---

<sup>22</sup> Se till exempel Universitetskanslersämbetet (2014:1). *Lärosätenas klagomålsrutiner – en kartläggning*.

## 2.6.2 Kostnaden per tillsynsärende har minskat

Kostnaden per tillsynsärende har minskat sedan UKÄ inrättades. Övergripande förklarar myndigheten de minskade kostnaderna med att de har utvecklat sina arbetssätt. UKÄ uppmuntrar till exempel numera anmälare att i första hand framföra sina klagomål till det egna läsoätet. Detta har lett till att myndigheten hanterar fler anmälningar genom så kallade mallbeslut, det vill säga beslut om att inte utreda ett ärende om anmälaren inte har vänt sig till det egna lärosätet först. Dessutom har juridiska avdelningen utvecklat arbetet så att medarbetarna i högre grad hanterar en ärendekategori var. Men UKÄ anger även att förändringarna i viss grad kan förklaras av att myndigheten har beräknat kostnaderna olika under den studerade tioårsperioden.

**Figur 3. Antal tillsynsärenden och kostnad per ärende, fasta priser i 2022 års nivå, tkr, 2013–2022.**



Källa: Årsredovisningar för Universitetskanslersämbetet 2013–2022. Statskontoret har bearbetat styckkostnaderna utifrån SCB:s index för statlig konsumtion så att de redovisas i fasta priser utifrån 2022 års nivå.

UKÄ gjorde inte någon lärosätetillsyn under 2022 eftersom myndigheten har utvecklat en ny modell för att genomföra tillsyn av lärosätenas rättstillämpning som de har testat under 2023.<sup>23</sup> Från och med 2023 ingår lärosätetillsynen även i den samordnade granskningen.<sup>24</sup>

### **Fler nämndärenden men minskade handläggningskostnader**

En relativt stor del av tillsynsavdelningens arbete består av att handlägga ärenden för Överklagandenämnden för högskolan, ÖHN, och Högskolans avskiljandenämnd, HAN. ÖHN:s ärenden rör huvudsakligen antagningen till högskolan, medan HAN prövar ärenden som rör avskiljande av studenter från utbildning. Juridiska avdelningens arbete med detta har blivit en allt större del av avdelningens totala arbete i takt med att antalet ärenden till ÖHN har ökat, från drygt 1200 avslutade ärenden 2013 till nästan 3 400 avslutade ärenden 2022. UKÄ bedömer att den största anledningen till ökningen är att det har blivit enklare att överklaga lärosätenas beslut. Samtidigt har kostnaden per ärende minskat från cirka 8 100 kr till 4 000 kr.

### **2.6.3 Dialogen mellan UKÄ och student- och doktorandombuden har blivit bättre under de senaste åren**

Student- och doktorandombuden vid universiteten och högskolorna tycker att de har en bra dialog med UKÄ. Dialogen sker bland annat genom myndighetens årliga rättssäkerhetskonferens, där myndigheten bland annat lyfter olika dagsaktuella rättssäkerhetsfrågor med avstamp i vanligt förekommande tillsyns- och överklagandeärenden. Dialogen sker också via student- och doktorandombudens årliga ombudskonferens, där UKÄ har deltagit sedan 2020. Dialogen under konferensen har bland annat lett till att ombuden har bättre kontakter med myndigheten i sitt dagliga arbete.

Vår bild är också att målgrupperna uppskattar UKÄ:s arbete inom tillsynsområdet. Det visar både våra egna intervjuer med student- och doktorandombud samt Riksrevisionens granskning från 2018.<sup>25</sup> UKÄ:s

---

<sup>23</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Verksamhetsplan 2023*.

<sup>24</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Årsredovisning för 2022*.

<sup>25</sup> Riksrevisionen (2018:35). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse*.

juridiska vägledning *Rättssäker examination* är särskilt uppskattad enligt de student- och doktorandombud som vi har intervjuat. De menar att den bidrar till att de i högre grad kan hantera rättsliga frågor och konflikter mellan lärosäten och studenter eller doktorander på lärosätena. Student- och doktorandombuden upplever också att kommunikationen med myndigheten vid anmälningar fungerar väl. Denna bild bekräftar även SFS, som följer handläggningen av tillsynsärendena. De menar att studenterna generellt anser att UKÄ ger professionella svar på anmälningarna.

#### 2.6.4 UKÄ har inte gjort en systematisk analys av tillsynens effekter

UKÄ har inte gjort någon systematisk genomgång av i vilken utsträckning som lärosätena genomför de åtgärder som myndigheten beslutat om efter en tillsyn. Detta trots att det är en indikator som myndigheten har valt för att följa upp sina övergripande mål. I årsredovisningarna har UKÄ bara lyft enskilda exempel på att lärosätena genomfört åtgärder, samt skrivit att lärosäten själva i många fall har meddelat att de genomfört åtgärder för att komma till rätta med brister som UKÄ har uppmärksammat i sin tillsyn. En sådan analys är sannolikt inte relevant att göra årligen, men kan med jämna mellanrum ge värdefull information till regeringen och myndigheten om tillsynens effekter på kort sikt.

### 2.7 Syftet med uppgiften att främja chefsutveckling är otydligt

UKÄ har också ett ansvar enligt sin instruktion att främja chefsutvecklingen inom universitet- och högskolesektorn. Det går inte att spåra anledningen till att UKÄ fick uppgiften i utredningen eller propositionen som förslög att myndigheten skulle bildas. Det går inte heller att spåra syftet med uppgiften eller hur myndigheten bör hantera den i förhållande till sin granskande verksamhet. Utifrån våra intervjuer verkar det som att uppgiften ligger på UKÄ mer av tradition än att det finns ett tydligt syfte med det. Den tillkom också sent i arbetet med myndighetens instruktion.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> UKÄ-kommittén (2012). *Inrättandet av Universitetskanslersämbetet. Redovisning av ett regeringsuppdrag (Dir. 2012:55)*, Promemoria. s. 8.

Det är generaldirektören som beslutar om myndighetens arbete med denna uppgift.<sup>27</sup>

Myndigheten genomför i dag huvudsakligen uppgiften genom en årlig rektorskonferens, som den genomför tillsammans med SUHF. Utöver detta arrangerar också UKÄ en rektorsresa utomlands vartannat år. Samtidigt finns det flera andra forum där rektorer har möjlighet att träffas och få ta del av utvecklande insatser. Till exempel har SUHF ett rektorsprogram, där UKÄ är representerad i styrgruppen.<sup>28</sup> Rektorer på statliga lärosäten omfattas dessutom av regeringens chefsutvecklingsprogram.

## 2.8 Arbetet med att samordna ett nätverk har inte gett några resultat ännu

UKÄ:s arbete med att samordna ett nätverk mellan de myndigheter som följer upp, utvärderar och analyserar verksamheten vid universitet och högskolor har ännu inte gett något tydligt resultat. Myndigheten fick uppgiften genom en instruktionsändring 2022, men hade dessförinnan fått två regeringsuppdrag om att föreslå en form för nätverket och sen att samordna det. Det huvudsakliga syftet för UKÄ med att samordna detta nätverk är att det ska ge en överblick över vilka uppföljningar, utvärderingar och andra analyser som genomförs, identifiera samarbetsmöjligheter, minimera risken för dubbelarbete och överlappningar samt bidra till ökad kvalitet och effektivitet.<sup>29</sup>

I nätverket ingår Vetenskapsrådet, Formas, Forte, Vinnova och UHR. Men dessa myndigheter har inte fått i uppdrag att ingå i nätverket. Det ställer potentiellt till problem, eftersom det finns en risk att övriga myndigheter

---

<sup>27</sup> Universitetskanslersämbetet (2020). *Ändringar i arbetsordningen för Universitetskanslersämbetet*. 2020-12-08.

<sup>28</sup> Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). *SUHF:s program för ledare i akademien*. (Hämtad 2024-01-31). <https://suhf.se/arbetsgrupper/suhfs-program-for-ledare-i-akademien/>

<sup>29</sup> Proposition 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.



inte prioriterar samverkan i tillräcklig utsträckning. UKÄ kan då behöva lägga mer resurser än nödvändigt på samverkansuppgiften.<sup>30</sup>

Uppgiften har haft en lång startsträcka. Det beror i första hand på att det har varit svårt för myndigheterna att enas om en form som är effektiv och ligger i linje med regeringens syfte. Enligt våra intervjuer är myndigheterna i nätverket eniga om att det är värdefullt att träffas, men myndigheterna ser olika på värdet med nätverket. Myndigheterna har nu enats om att ses två gånger per år för metodseminarier. Förhoppningen är att detta ska ge samordningsvinster, för att på sikt leda till det huvudsakliga syftet. Under hösten genomförde UKÄ det första seminariet. Det är än så länge allt som har kommit ut av samverkan.

UKÄ har även enligt sin instruktion i uppgift att samverka med Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitets- och högskolerådet, Tillväxtverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) och Arbetsförmedlingen för att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning. Men eftersom UKÄ inte är sammankallande för den samverkan har vi inte studerat den närmre inom ramen för denna myndighetsanalys.

## 2.9 Jämställdhetsintegreringen riskerar att tappa fart

UKÄ ska enligt sin instruktion integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten. UKÄ har enligt vår bedömning gjort mycket inom området. Myndigheten har till exempel integrerat perspektivet i alla delar av myndighetens arbete och följer upp det inom ramen för processen för verksamhetsplanering. Det finns också en temasida på den externa webben med relevanta resultat från granskningar och analyser.

Men vår utredning visar också att det finns en risk att arbetet tappar fart. En anledning till denna risk är att regeringen inte har gett myndigheten nya uppdrag inom området. Statskontoret har tidigare konstaterat att en framgångsfaktor för arbetet med jämställdhetsintegrering har varit att

---

<sup>30</sup> Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning- om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

regeringen haft en hög och konsekvent prioritering av frågan.<sup>31</sup> UKÄ hade mellan 2015–2018 i uppdrag att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla delar och 2021 fick de ett uppdrag att fortsätta att utveckla arbetet.<sup>32</sup>

Våra intervjuer tyder också på att arbetet har hamnat i skymundan. I juni 2022 presenterade UKÄ en plan för det fortsatta arbetet åren 2022–2025, men har till exempel inte hunnit med att förnya problemanalysen som myndigheten enligt planen skulle göra under 2023.

## 2.10 Ökat fokus på internationalisering

Myndighetens arbete med internationaliseringsfrågor har ökat i omfattning, bland annat efter att UKÄ återigen blev medlem i The European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA. Internationalisering var även ett prioriterat område för UKÄ 2023. Myndigheten genomför projekt och deltar i samverkan tillsammans med ett antal organisationer som arbetar med kvalitetssäkring och ackreditering.<sup>33</sup> Ett annat område där myndigheten samarbetar internationellt är statistiksamarbete inom till exempel OECD, Unesco och EU. Myndigheten har också fått i uppdrag av regeringen att tillsammans med fyra andra myndigheter genomföra uppdraget Plattform för internationalisering (Plint) som har som mål att underlätta för och stödja lärosäten och organisationer att bedriva internationalisering inom högre utbildning, forskning och innovation.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Statskontoret (2019). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.*

<sup>32</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitetskanslersämbetet.*

<sup>33</sup> T.ex. The European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) och The European Consortium for Accreditation in Higher Education (ECA).

<sup>34</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Utvärderingsavdelningens planering för 2023*, s. 15.

## 3 Regeringens styrning av UKÄ

I detta kapitel analyserar vi regeringens styrning i syfte att bedöma om den har varit ändamålsenlig givet hur myndighetens uppgifter, uppdrag och mål har utvecklats över tid. Med en ändamålsenlig styrning menar vi en styrning som bidrar till att regeringen kan genomföra sin politik och som underlättar för myndigheten att genomföra sitt uppdrag.

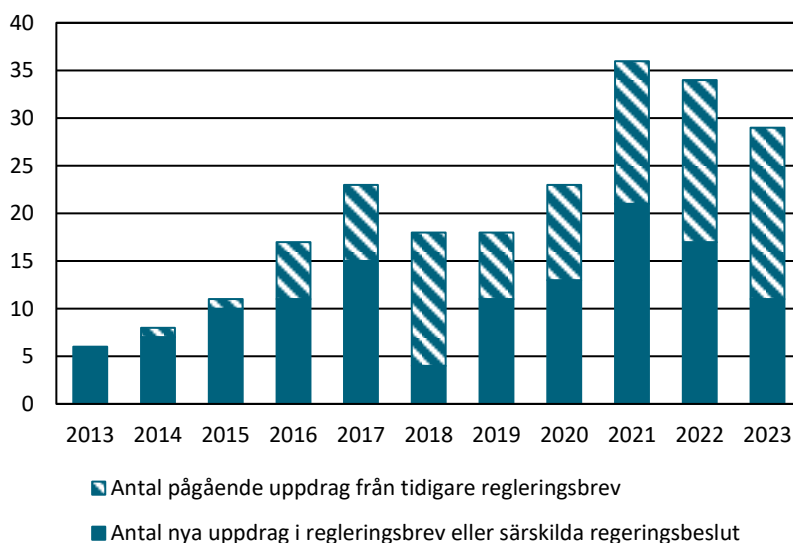
### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har gett UKÄ allt fler uppdrag. Det ligger i linje med att UKÄ, inom ramen för sin uppföljning, ska leverera underlag till regeringen. Samtidigt har regeringsuppdragen inneburit en viss ansträngning för myndigheten, bland annat när det gäller att hinna med den verksamhet som styrs av myndighetens instruktion.
- Uppdragen regeringen har gett till UKÄ har också blivit alltmer varierade i sin karaktär, och i flera fall har de en främjande komponent. Det riskerar att göra ansvarsfördelningen mellan UKÄ och UHR otydlig. Vi ser inte att det än så länge är ett faktiskt problem, men för att det inte ska bli ett problem måste båda myndigheterna lägga resurser på samverkan.
- Uppdragen av främjande karaktär kan också innebära en konflikt i förhållande till de granskande och tillsynande uppgifterna UKÄ har. Vi uppfattar att medarbetarna och ledningen i viss utsträckning diskuterar dessa frågor internt. Däremot kan vi inte se att myndigheten har vidtagit några formella åtgärder som exempelvis att ta fram riktlinjer eller organisatoriskt hålla isär uppdragen.
- Portalparagrafen i UKÄ:s instruktion är oförändrad sedan regeringen inrättade myndigheten. Men mindre justeringar i instruktionen som har att göra med ändringar av kvalitetssäkringssystemet, tillsammans med de allt fler och mer varierade uppdragen, har bidragit till att förändra myndighetens roll, och gränssnittet till andra myndigheter.

## 3.2 Regeringsuppdragen har blivit fler och mer varierade

Regeringen har under de senaste åren i högre grad än tidigare styrt UKÄ via regeringsuppdrag. Antalet uppdrag ökade som mest åren 2016–2017 respektive 2020–2021. En förklaring till det är att regeringen lade fram två forskningspolitiska propositioner 2016 respektive 2020. De flesta uppdrag som regeringen gett till UKÄ har handlat om analys och uppföljning. Den typen av uppdrag har utgjort mer än hälften av antalet nya och pågående uppdrag för varje år mellan 2014 och 2023.<sup>35</sup> Uppdragen har också blivit längre. Det har lett till att myndigheten haft ett allt större antal uppdrag som pågår samtidigt.

**Figur 4. Uppdrag i regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut 2013–2023.**



Källa: Regleringsbrev för budgetåren 2013–2023 avseende Universitetskanslersämbetet, Utbildningsdepartementets, Socialdepartementets och Infrastrukturdepartementets regeringsbeslut 2013–2023.

<sup>35</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2014–2023 avseende Universitetskanslersämbetet.

### 3.2.1 Antalet uppdrag innebär en viss ansträngning

Instruktionen är tänkt att vara det huvudsakliga instrumentet som regeringen ska styra myndigheterna med.<sup>36</sup> En alltför detaljerad styrning med många uppdrag kan bland annat göra det svårare för regeringen att behålla ett helhetsperspektiv i styrningen och svårare för myndigheten att planera sin verksamhet.<sup>37</sup> Samtidigt var tanken att UKÄ inom ramen för sin analys- och uppföljningsuppgift skulle ha karaktären av en så kallad stabsmyndighet, det vill säga en myndighet som till stor del styrs av uppdrag och som ger stöd till regeringen utifrån vilka beslutsunderlag regeringen behöver.<sup>38</sup>

Vår uppfattning är att UKÄ ser antalet uppdrag som ett bevis på regeringens förtroende för myndighetens analys- och uppföljningskapacitet och förmåga att leverera utifrån denna ursprungliga ambition. Men regeringsuppdragen har också inneburit en viss ansträngning för myndigheten, bland annat när det gäller att hinna med den verksamhet den ska göra enligt instruktionen, som att utveckla statistiken. Även de analyser myndigheten själv tar initiativ till har fått stå tillbaka, som vi konstaterar i kapitel två.

### 3.3 Uppdrag av en mer varierad karaktär riskerar att påverka UKÄ:s gräns mot UHR och oberoende ställning

Regeringen har sedan 2016 gett UKÄ ett antal uppdrag som är av mer varierad karaktär jämfört med de analys- och uppföljningsuppdrag som UKÄ i huvudsak får. Det handlar övergripande om att de uppdragen har haft en främjande komponent, till exempel att främja samverkan mellan olika parter för att fylla hälso- och sjukvårdens behov av kompetensförsörjning, eller stötta lärosätena i olika avseenden.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

<sup>37</sup> Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning- om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 53.

<sup>38</sup> SOU: 2012:1. *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet.*

<sup>39</sup> Se till exempel Regeringsbeslut 2021-09-30. *Uppdrag att delta i genomförandet av Sveriges återhämtningsplan.* Regeringsbeslut 2016-07-28. *Uppdrag om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården.*

Denna typ av uppdrag innebär en glidning när det gäller UKÄ:s verksamhet i förhållande till det syfte regeringen hade när den skapade UKÄ, nämligen att UKÄ skulle vara en renodlad granskningsmyndighet. UHR skulle svara för främjande uppgifter inom området, medan UKÄ bara fick en uppgift av främjande karaktär i sin instruktion, chefsutvecklingen. Att regeringen har gett alltför många uppdrag av främjande karaktär i regleringsbrev till UKÄ riskerar att göra ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna otydlig.

Vi uppfattar att de alltmer varierade uppdragen än så länge inte innebär något större problem. I de flesta fall är det enkelt att förstå logiken bakom vilka uppdrag som går till UKÄ respektive UHR, både när det gäller sakfrågor och metoder. När det gäller sakfrågor rör UKÄ:s uppdrag ofta deras juridiska kompetens eller statistikansvar, medan uppdragen till UHR i regel rör områdena internationalisering och validering inom högre utbildning.<sup>40</sup> När det gäller metoder innehåller uppdragen till UKÄ i regel en uppföljande komponent, medan UHR:s uppdrag mestadels handlar om att fördela medel eller att genomföra informationsinsatser. Samtidigt förutsätter flera uppdrag att myndigheterna har en väl fungerande samverkan.

### 3.3.1 Främjande uppdrag kan också utmana oberoendet inom granskning och tillsyn

Att UKÄ får både främjande och stödjande uppdrag kan också innebära en konflikt med de granskande och tillsynande uppgifterna. UKÄ bildades utifrån en ambition om att regeringen bör undvika rollkonflikter inom en enskild myndighet.<sup>41</sup> Att myndigheten nu får i uppdrag att stärka och stödja lärosätena i olika avseenden kan innebära att en sådan rollkonflikt potentiellt kan uppstå om de sedan även behöver tillsyna eller granska

---

<sup>40</sup> Se till exempel Regeringsbeslut 2016-07-28. *Uppdrag om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården*. Regeringsbeslut 2019-06-27. *Uppdrag att samverka kring kompetensförsörjningen av digital spetskompetens*, Regeringsbeslut 2021-09-30. *Uppdrag att delta i genomförandet av Sveriges återhämtningsplan*. Regleringsbrev för budgetåren 2018–2023 avseende Universitets- och högskolerådet.

<sup>41</sup> Se till exempel proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

lärosätenas arbete inom området.<sup>42</sup> Samtidigt kan det vara givande att i viss mån förena tillsynande med främjande uppgifter för att bidra till utveckling och målet med lagstiftningen.<sup>43</sup>

Företrädare på ledningsnivå tycker inte heller att det ännu har uppstått någon sådan konflikt. De uppdrag som har varit särskilt problematiska har varit de som har riktats till juridiska avdelningen.<sup>44</sup> Men avdelningen har i de fallen kunnat ta hand om uppdragen med hjälp av redan inarbetade arbetsmetoder. Våra intervjuer tyder även på att medarbetarna på myndigheten med jämna mellanrum diskuterar frågor om var gränserna för arbetet med att stärka lärosätena inom ramen för tillsynsverksamheten går. Myndigheten har också fört en diskussion med departementet om dessa uppdrag. Vi kan däremot inte se att myndigheten behandlat dessa gränsdragningsfrågor på någon mer formell basis eller utifrån ett strategiskt perspektiv. UKÄ har till exempel inte behandlat frågan i riskanalyser eller genom att vid vissa tillfällen organisatoriskt separera främjande uppdrag från tillsynande eller ange riktlinjer i interna vägledningar.

### 3.4 Nya uppgifter har utvidgat UKÄ:s roll

Portalparagrafen i UKÄ:s instruktion är densamma som när regeringen bildade myndigheten. Men 2017 gjorde regeringen en större justering av övriga delar av instruktionen. De förändringar som gav störst avtryck i UKÄ:s verksamhet var baserade på regeringens beslut om ett nytt kvalitetssäkringssystem och på beslutet om att UKÄ även ska granska lärosätenas kvalitetssäkring av forskningen. Båda förändringarna välkomnades av UKÄ. De har utvidgat UKÄ:s instruktionsenliga uppdrag och, tillsammans med de allt fler och mer varierade regeringsuppdragen, även till viss del ändrat UKÄ:s roll.

---

<sup>42</sup> Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, s. 69–80.

<sup>43</sup> Se till exempel regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

<sup>44</sup> Se till exempel Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitetskanslersämbetet.

Som vi redogör för övergripande i kapitel två innebar det nya kvalitets-  
säkringssystemet att UKÄ inom ramen för sin granskning fick en mer  
kvalitetsutvecklande roll. Uppgiften att även granska kvalitetsssäkring av  
forskningen innebar att UKÄ närmade sig Vetenskapsrådets ansvars-  
område, vilket bland annat omfattar utvärdering av forskning och att göra  
forskningspolitiska analyser.<sup>45</sup> Förändringen har också lett till justeringar  
inom ramen för myndighetens analys- och tillsynsverksamhet. Exempelvis  
har UKÄ infört nya rutiner för hur myndigheten samlar och kommunicerar  
forskningsrelaterad statistik. För tillsynsverksamhetens del innebar  
förändringen bland annat att myndigheten 2019 reviderade vägledningen  
för den dåvarande modellen för tillsyn av lärosäten.<sup>46</sup> Bland annat lade  
myndigheten till frågor om bisysslor och om oredlighet i forskning i  
vägledningen.

### 3.5 Dialogen med departementet uppskattas av myndigheten

Vid sidan av sin instruktion, regleringsbrev och särskilda regerings-  
uppdrag så för regeringen även dialog med UKÄ:s myndighetsledning.  
Dialogerna består bland annat av mål- och resultatdialoger och månads-  
avstämningar. När det behövs så för myndigheten också en dialog med  
departementet om hur myndigheten ska tolka olika regeringsuppdrag.  
Detta har bland annat varit aktuellt vid de tillfällen då myndigheten har  
fått regeringsuppdrag av en mer främjande karaktär. Enligt våra intervjuer  
med UKÄ:s ledning fungerar dialogen över lag bra. Myndighetsledningen  
upplever att den kan diskutera frågor med Regeringskansliet när det  
behövs.

---

<sup>45</sup> Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

<sup>46</sup> Universitetskanslersämbetet (2020). *Årsredovisning för 2019*, s. 11.



## 4 UKÄ:s organisation, styrning och resurser

I kapitel fyra till sex svarar vi på Statskontorets uppdragsfråga om UKÄ:s interna ledning, styrning och uppföljning samt faktorer som är särskilt viktiga för verksamhetens effektivitet. I detta kapitel fokuserar vi på UKÄ:s organisation, styrning och resursanvändning.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- UKÄ har i stort en tydlig struktur för sin interna styrning och verksamhetsplanering. Men vi ser trots det vissa tecken på att myndighetens övergripande mål och planering inte fullt ut får genomslag i myndigheten.
- Det finns brister i hur myndigheten följer upp sin verksamhet. Det handlar framför allt om att UKÄ inte följer upp de indikatorer som myndigheten har tagit fram eller på annat sätt försöker att värdera sin produktion i förhållande till sina mål. Målen är inte heller nedbrutna på ett sätt som speglar hela myndighetens verksamhet. UKÄ har därmed svårt att bedöma sina resultat och hur myndighetens verksamhet utvecklas från år till år.
- Inom organisationen finns det stuprör och vissa motsättningar som riskerar att försämra myndighetens förmåga att arbeta effektivt. UKÄ känner delvis till detta och har länge arbetat med att öka synergierna mellan de tre avdelningarna i kärnverksamheten. Men det finns även en klyfta mellan kärnverksamheten och stödverksamheten som UKÄ behöver hantera.

- Vår analys tyder på att insynsrådets mervärde är litet och att det går att ifrågasätta om kommunikationsavdelningen behöver vara så stor med tanke på myndighetens storlek och uppdrag.
- UKÄ har under många år inte gjort av med hela sitt anslag. Trots detta har myndigheten vid flera tillfällen begärt mer medel. UKÄ lägger dessutom mycket medel på konsulttjänster. Sammantaget tyder det på att myndigheten behöver bli bättre på att planera verksamheten.

## 4.2 Verksamhetsplaneringen sker på två nivåer som inte alltid hänger ihop

UKÄ har i stora delar väl utvecklade och dokumenterade processer för den interna styrningen och för verksamhetsutvecklingen. Medarbetarna tycker bland annat för det mesta att den interna styrningen och de dokument som förtydligar denna är tydliga och relevanta. UKÄ har även rensat bland sina interna styrdokument för att de interna styrsignalerna ska bli mer enhetliga. Men vi ser också vissa tecken på att myndighetens övergripande mål och planering inte får önskat genomslag i alla delar.

### 4.2.1 Verksamhetsplaneringen utgår från en vision samt mål och milstolpar

UKÄ utgår från en struktur för verksamhetsplaneringen där uppdraget i instruktionen utgör grunden och myndighetens vision och målsättningar visar hur de vill genomföra uppdraget och med vilken ambitionsnivå, utifrån en längre tidshorisont.<sup>47</sup> Både visionen och de två målen som rör uppdraget är formulerade på en övergripande nivå. De har en tonvikt på att producera kunskap och på myndighetens bidrag till utveckling, snarare än på tillsyn, granskning och kontroll (se faktaruta).

---

<sup>47</sup> Universitetskanslersämbetet. *UKÄ:s kvalitetspolicy*. (Hämtad 2024-01-10).  
<https://www.uka.se/om-oss/det-har-ar-universitetskanslersambetet?tab=tab-945618d184d17468c5497>

Därutöver arbetar UKÄ utifrån en strategisk planering med en kortare tidshorisont på omkring 3–5 år.<sup>48</sup> Denna planering har myndigheten dokumenterat i en så kallad färdplan, som består av milstolpar som ska hjälpa myndigheten att närma sig sin vision och nå sina mål. Myndigheten ser varje år över denna färdplan och reviderar den vid behov. Några exempel på milstolpar är:

- Våra granskningar är behovsstyrda och samordnade.
- Våra analyser är proaktiva.
- Vi levererar vår data, analyser och publikationer på nya innovativa sätt.<sup>49</sup>

En central del i arbetet med att nå milstolparna i färdplanen är myndighetens strategiska verksamhetsutveckling, som vi även beskriver närmre i kapitel 5.

---

<sup>48</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Revidering av färdplan för strategisk verksamhetsutveckling*. 2023-05-11.

<sup>49</sup> *ibid.*

## **UKÄ:s vision ”Granskning för utveckling – vi säkrar Sverige som kunskapssamhälle”**

**Vara den självklara kunskapskällan om högre utbildning och forskning.** Vi producerar tillförlitlig kunskap om högre utbildning och forskning i form av statistik, analyser, kvalitetsgranskningar, juridisk tillsyn och nämndstöd.

**Skapa resultat som är till nytta för högskolesektorns utveckling.** Vi utför vårt uppdrag i dialog med representanter för universitet och högskolor, intresseorganisationer, forskningsfinansiärer, studentorganisationer, arbetslivsorganisationer, politiker och andra beslutsfattare. Vi är en användarvänlig kunskapsorganisation och våra resultat är lättillgängliga via våra olika och alltmer digitaliserade kommunikationskanaler.

**Vara en attraktiv arbetsplats där engagerade medarbetare kan utvecklas.** Vi arbetar för att UKÄ ska vara en attraktiv arbetsplats där medarbetarna känner arbetsglädje och trivsel, har goda förutsättningar att göra ett bra jobb, är delaktiga och ser sitt arbete som en del av hela UKÄ:s uppdrag. Vårt systematiska arbetsmiljöarbete bidrar till en god arbetsmiljö och ett hållbart arbetsliv. Medarbetarnas kompetens tas till vara och det finns möjlighet till utvecklingsvägar och relevant kompetensutveckling.

**Arbeta samordnat och resurseffektivt.** Kunskapsutbyte, samverkan och samarbete mellan avdelningarna är ett naturligt arbetssätt på UKÄ. Vi genomför verksamheten med effektivitet och god hushållning som ledstjärnor. Vi har etablerade rutiner för verksamhetsutveckling och innovation.

#### 4.2.2 Verksamhetsplaneringen leder till uppdrag från myndighetschefen till avdelningscheferna

UKÄ har en tydlig struktur för sin verksamhetsplanering. I arbetet ingår flera delar, bland annat omvärldsbevakning, att inventera behov som är gemensamma för hela verksamheten och att inventera behoven inom ramen för myndighetens strategiska verksamhetsutveckling (projektportföljen).<sup>50</sup> Arbetet ska enligt UKÄ ske kontinuerligt. Men det resulterar också en gång per år i förslag på vilka områden som ska prioriteras i myndighetens verksamhetsplan, och numera även i en beställning från ledningsgruppen till den styrgrupp som svarar för projektportföljen inom det strategiska utvecklingsarbetet.

Vart tredje år har planeringen även lett till specifika uppdrag från generaldirektören till de fyra avdelningscheferna. I uppdragen har generaldirektören förtydligat vilka delar av den myndighetsgemensamma planeringen som de olika avdelningarna har ansvar för att arbeta med eller genomföra under den kommande treårsperioden. Dessa uppdrag ska bland annat tjäna som utgångspunkt för avdelningarnas respektive verksamhetsplanering. Varje avdelning har ansvar för att utforma sin planering så att den fungerar ihop med UKÄ:s övergripande process för verksamhetsplanering.<sup>51</sup> De olika avdelningarna genomför denna planering på olika sätt och med olika ambitionsnivå.

#### 4.2.3 Tecken på att den övergripande styrningen inte får tillräckligt genomslag

Medarbetare upplever generellt att de är delaktiga i verksamhetsplaneringen på avdelningarna. Medarbetarna känner också till myndighetens övergripande vision och mål. Men de menar att avdelningarnas egen planering inte utgår från dessa i tillräcklig utsträckning. Det innebär exempelvis att vissa tycker att verksamhetsplaneringen på avdelningen riskerar att förstärka stuprören mellan verksamheterna samt mellan det arbete som avdelningen för verksamhetsstöd driver och övriga avdelningar inom

---

<sup>50</sup> Universitetskanslersämbetet (2022). *Riktlinjer för verksamhetsplanering, budget och uppföljning på UKÄ*, PM 2022-10-04.

<sup>51</sup> Ibid.

kärnverksamheten. En möjlig förklaring som medarbetare har lyft i våra fokusgrupper är att ledningen inte är tillräckligt samspelt, och att det finns olika uppfattningar på olika avdelningar om myndighetens riktning.

Vi har sett att UKÄ har gjort vissa insatser för att förbättra den myndighetsövergripande styrningens genomslag. I den nya arbetsordningen framgår det till exempel tydligare att chefer ska följa upp den planering som gäller för verksamheten och att medarbetare ska känna till och följa den planering som gäller för verksamheten. UKÄ har också tagit initiativ till att kompetensutveckla chefer så de blir bättre på att leda förändringar.

### 4.3 Uppföljningen av verksamheten har brister

Det är utifrån UKÄ:s årsredovisning svårt att få en relevant bild av myndighetens resultat. UKÄ har även haft en dialog med Riksrevisionen om att det är viktigt att fortsätta utveckla och förbättra myndighetens kvalitativa analys och bedömning av verksamheten i årsredovisningen.

#### 4.3.1 UKÄ har inte brutit ned målen så att de fungerar som stöd för att redovisa resultat utifrån uppgifterna i instruktionen

Utifrån UKÄ:s övergripande vision och mål har myndigheten specificerat vilka effekter myndigheten vill uppnå och indikatorer för dessa. Effekter på kort sikt kan till exempel vara att lärosätena genomför åtgärder till följd av UKÄ:s granskningar och tillsyner, medan indikatorer kan vara antal åtgärder som lärosätena genomför samt antal visningar och nedladdningar av olika rapporter från webbplatsen.

Men det är svårt att följa hur visionen, målen, effekterna och indikatorerna hänger ihop med samtliga uppgifter i instruktionen. Det saknas till exempel effekter och indikatorer kopplade till delar av uppgifterna i myndighetens instruktion, bland annat samverkansuppgifterna. Det kan ha bidragit till att UKÄ bara på ett relativt ytligt sätt använder målen för att analysera effekterna av sin verksamhet i uppföljningen. Vi har till exempel sett att UKÄ slår ihop analysen av olika mål eftersom de är svåra att skilja åt.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Årsredovisning för 2022*.

### 4.3.2 UKÄ gör inte heller någon kvalificerad analys av sina resultat

UKÄ har i de senaste årsredovisningarna bedömt att myndigheten har fullföljt sina uppgifter. Men det är svårt att förstå hur de gör denna bedömning, eftersom analysen huvudsakligen är en översiktlig redovisning av prestationer, och i vissa fall indikatorer, utan någon analys eller värdering i förhållande till en norm eller ett resonemang utifrån målen. Det saknas också generellt försök att på ett kvalificerat sätt resonera om myndighetens verksamhet har blivit bättre och mer effektiv.

UKÄ använder inte heller konsekvent de indikatorer som de har tagit fram i sina årsredovisningar. Det finns också exempel på indikatorer som inte är relevanta för myndighetens verksamhet, exempelvis indikatorn ”förekomst i redaktionell media av material som UKÄ publicerat”.<sup>53</sup> Skälet till att detta inte är relevant är att allmänheten inte är UKÄ:s målgrupp.

### 4.3.3 UKÄ redovisar även varje år hur kvalitetssäkringen bidrar till kvalitet hos lärosätena

Utöver resultatredovisningen i årsredovisningen har UKÄ även en uppgift i sin instruktion att varje år redovisa hur kvalitetssäkringen har bidragit till kvalitetsutveckling och hög kvalitet i universitetens och högskolornas verksamhet. Dessa redovisningar är mer omfattande än redovisningen i årsredovisningen och ger en bättre bild av vad som framkommer i kvalitetssäkringen. Däremot saknas det även i dessa redovisningar en analys och värdering av den egna produktionens omfattning, till exempel antal granskningar.

## 4.4 Interna stuprör och klyftor riskerar att försämra UKÄ:s förmåga att arbeta effektivt

UKÄ är en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd. Myndighetens arbete har sedan starten varit organiserat utifrån de tre relativt fristående områdena kvalitetssäkring (utvärderingsavdelningen), granskning av effektivitet, uppföljning och statistik (analysavdelningen) respektive tillsyn och nämndstöd (juridiska avdelningen). Myndigheten har sedan 2019 också en samlad avdelning för verksamhetsstöd.

---

<sup>53</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Årsredovisning för 2022.*, s. 5.

UKÄ har sedan flera år tillbaka haft som ambition att motverka att de tre avdelningarna i kärnverksamheten arbetar i separata stuprör, och i stället hitta synergier mellan dem. Men vi har också inom ramen för utvärderingen sett att det finns vissa motsättningar mellan kärnverksamheten och stödverksamheten, vilket även det kan försämra myndighetens möjligheter att bedriva sitt instruktionsenliga uppdrag på ett effektivt sätt.

#### 4.4.1 UKÄ arbetar med att öka synergier mellan avdelningarna

Både UKÄ och Regeringskansliet har länge sett att det finns potential att i högre grad dra nytta av den samlade kompetensen på myndigheten. Under senare år har myndigheten tagit vissa steg i denna riktning. Som exempel har de tagit initiativ till att utveckla en ny form av granskning då de genomför kvalitetssäkring, juridisk tillsyn och effektivitetsgranskning samlat.<sup>54</sup> Tanken är att myndigheten då ska kunna dra nytta av de olika avdelningarnas metoder för att kunna få en bättre bild av granskningsobjekten. De har också börjat bemanna vissa projekt med medlemmar från mer än en avdelning. Strävan att kunna dra nytta av kompetens, underlag och data från alla tre avdelningar har även legat till grund för den strategiska verksamhetsutvecklingen med fokus på digitalisering som myndigheten är mitt uppe i (se kapitel 5).

Ambitionen att hitta synergier mellan avdelningarna är generellt sett väl förankrad på myndigheten, även om formerna för till exempel nya arbetssätt ännu inte är utvecklade i alla delar. Som exempel kan det uppstå konflikter i och med att en chef för ett projekt inte helt kan styra över samtliga resurser i projektet när medarbetare från andra avdelningar ingår i projektgruppen, eftersom budgetering och uppföljning fortfarande utgår från avdelningarna. Medarbetare har även uppmärksammat att det kan finnas behov av att skilja på de olika verksamheterna så att myndighetens olika roller fortfarande är tydliga för lärosätena.

---

<sup>54</sup> Universitetskanslersämbetet (2022). *Modell för att granska samordnat på UKÄ: Kvalitetssäkring, juridisk tillsyn, effektivitetsgranskning*. Dnr 112-00202-22.



#### 4.4.2 En klyfta mellan kärnverksamheten och stödverksamheten

Vår utredning tyder även på att det finns vissa motsättningar mellan kärnverksamheten och stödverksamheten. Dessa motsättningar kan göra det svårare för myndigheten att genomföra myndighetsövergripande utvecklingsarbeten. I alla fokusgrupper har medarbetare sagt att de upplever att avdelningen för verksamhetsstöd delvis saknar förståelse för myndighetens kärnverksamhet, och att de genomför sin verksamhet utan att tillräckligt involvera kärnverksamheten. Kritiken gäller framför allt arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen och samarbetet med kommunikationsfunktionen. Samtidigt anser företrädare för stödverksamheten att medarbetarna i kärnverksamheten i för hög grad fokuserar på sina egna verksamhetsområden i stället för att se till hela myndighetens bästa.

Som en åtgärd för att förbättra samarbetet mellan kommunikationsfunktionen och kärnverksamheten har nu UKÄ inrättat regelbundna avstämningar mellan gruppchefen för kommunikationsfunktionen och en chef från respektive avdelning. Syftet är att prata om behov och former för kommunikationen.

### 4.5 Kommunikationsfunktionen är relativt stor trots att UKÄ saknar informationsuppgift

UKÄ har en kommunikationsfunktion som består av sex medarbetare och en gruppchef. Det innebär att UKÄ har fler kommunikatörer än vad myndigheter i genomsnitt har.<sup>55</sup> De har också en betydligt högre andel kommunikatörer än några jämförbara tillsynsmyndigheter, som liksom UKÄ saknar en explicit informationsuppgift i sin instruktion (se tabell 1). Samtidigt har UKÄ enligt våra intervjuer valt att ha en mer begränsad kommunikation än vad Högskoleverket hade. Kommunikationsarbetet riktar sig idag i första hand till myndighetens primära målgrupper, det vill säga lärosäten, studenter och Regeringskansliet. Den externa

---

<sup>55</sup> Eriksson, C och Ivarsson Westerberg, A. (2021). *Ingen reklam tack: en ESO-rapport om myndigheternas kommunikation*. (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi).

kommunikationen består i huvudsak av myndighetens rapporter, egeninitierade rapporter, och vägledningar, men även av till exempel en podcast. Myndigheten skickar ut relativt få pressmeddelanden och har ingen pressekreterare. Den interna kommunikationen sker främst via intranätet.

UKÄ har under senare år identifierat flera utvecklingsområden kopplat till kommunikationsarbetet. Den tidigare myndighetschefen menade att myndigheten behövde en större förmåga att kommunicera kunskap till målgrupperna på ett mer tillgängligt och intresseväckande sätt. Denna ambition var en framträdande anledning till det strategiska utvecklingsarbetet som UKÄ genomför och som sysselsätter flera av medarbetarna på kommunikationsfunktionen. Men i de underlag som vi har tagit del av har skälet till denna ambitionshöjning inte varit tydlig.

**Tabell 1. Fyra tillsynsmyndigheters antal anställda inom kommunikation.**

Myndighet	Antal anställda inom kommunikation (medeltal totalt anställda 2022)	Andel anställda inom kommunikation (%)
Inspektionen för vård och omsorg	11 (787)	1,4
Skolinspektionen	13 (543)	2,4
Transportstyrelsen	23 (2 187)	1
Universitetskanslersämbetet	6 (117)	5,1

Källa: E-post från IVO 2024-01-10, IVO (2023). *Årsredovisning för 2022*, e-post från Skolinspektionen 2024-01-08, Statens skolinspektion (2023). *Årsredovisning för 2022*, Transportstyrelsens webbplats (hämtad 2024-01-10), Transportstyrelsen (2023). *Årsredovisning för 2022*, Universitetskanslersämbetet muntlig uppgift 2023-10-04, Universitetskanslersämbetet (2023). *Årsredovisning för 2022*.

## 4.6 Insynsrådet består till största del av representanter för målgrupperna

UKÄ har ett insynsråd vars ledamöter utses av regeringen. Enligt myndighetens instruktion ska studenter vara representerade i rådet. Insynsrådet har inga beslutsbefogenheter utan ska utöva insyn och ge råd

till generaldirektören.<sup>56</sup> UKÄ:s insynsråd har förutsättningar att ge råd till myndighetschefen, men inte svara för demokratisk insyn och granskning av myndighetens verksamhet. Anledningen är att insynsrådet till största del består av företrädare för myndighetens målgrupper, inte parlamentariker eller företrädare för medborgarna.

Vår utredning pekar på att rådet fungerar ganska bra som rådgivande organ till myndighetschefen, men att det går att ifrågasätta om värdet med rådet motsvarar kostnaderna. UKÄ har använt rådet för att diskutera myndighetsövergripande frågor som årsredovisning, verksamhetsplanering och större regeringsuppdrag. Mötena har även lett till engagerade diskussioner. Men myndighetens målgrupper kan i regel föra en dialog med UKÄ ändå, inom ramen för de övriga forum som myndigheten har. Även Riksrevisionen påtalar detta i sin granskning.<sup>57</sup> Samtidigt har myndighetschefen möjlighet att själv besluta om att inrätta ett råd för att diskutera de frågor som insynsrådet idag får behandla. Det skulle bland annat innebära fördelen att myndigheten själv får bestämma över rådets sammansättning och kräva mindre resurser av Regeringskansliet.<sup>58</sup>

## 4.7 Fler chefer har gett ett närmare chefskap men också större avstånd inom myndigheten

UKÄ har vuxit mycket under senare år. Myndigheten har växt från omkring 90 medarbetare i medeltal för åren 2013–2018 till i medeltal 117 medarbetare 2022.<sup>59</sup> Ökningen av antal anställda har enligt våra intervjuer samband med att myndigheten har fått nya uppgifter i sin instruktion, men även fler regeringsuppdrag under senare år. Detta har krävt fler anställda.

---

<sup>56</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

<sup>57</sup> Riksrevisionen (2018:35). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och målpuppfyllelse.*

<sup>58</sup> Se bland annat Statskontoret (2014:4) *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

<sup>59</sup> Universitetskanslersämbetet (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023). *Årsredovisning för 2013–2022.*

I takt med ökningen av antalet anställda har det även tillkommit fler chefer med personalansvar. Både Utvärderingsavdelningen och Analysavdelningen är nu indelade i tre grupper, med en personalansvarig chef för varje grupp. Totalt består båda avdelningarna av knappt 40 medarbetare vardera. Även på avdelningen för verksamhetsstöd finns det sedan omorganisationen 2019 två gruppchefer, en för kommunikationsfunktionen och en för it-funktionen.

Anledningen till förändringen är att myndighetsledningen ansåg att avdelningarna hade blivit för stora, och att nya uppgifter och arbetsområden krävde mer resurser av verksamheten. En annan ambition var också att förbättra förutsättningarna för ett närvarande chefskap, bland annat i samband med det ökade distansarbetet. Flera medarbetare har angett att de uppskattar att det finns en till chefsnivå.

Men fler chefer har också inneburit att det har blivit svårare att hålla ihop kommunikationen och ledarskapet inom myndigheten. Medarbetarna har kommit längre ifrån myndighetsledningen och medarbetare upplever att information om diskussioner och frågor som ledningsgruppen behandlar inte når ut i myndigheten. Det kan till exempel leda till att medarbetarna får motstridiga styrsignaler eller att det skapas subkulturer.<sup>60</sup> Vissa medarbetare har också påpekat att ökningen av antalet chefer har medfört ökad administration och onödiga processer, i och med att det behövs fler avstämningar på olika nivåer. HR-funktionen och kommunikationsfunktionen arbetar för närvarande med att förbättra den interna kommunikationen, bland annat genom arbetet med att utveckla förändringsledningen som vi även nämner i avsnitt 4.2.3.

## 4.8 UKÄ har begärt mer medel trots att de ofta inte gör av med hela sitt anslag

UKÄ finansieras i huvudsak av sitt förvaltningsanslag. Utöver detta har myndigheten vid flera tillfällen även fått medel från sakanslag för särskilt omfattande regeringsuppdrag. Sedan regeringen skapade UKÄ har regeringen ökat myndighetens anslag från cirka 126 miljoner till nästan

---

<sup>60</sup> Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetsätt, utmaningar och möjligheter.*

174 miljoner år 2023. De största ökningarna har skett efter 2017. År 2022 räknades anslaget upp med drygt 13 miljoner. Den uppräknigen var i första hand kopplad till uppdraget Stöd för genomförande av Sveriges återhämtningsplan.<sup>61</sup> Enligt prognosen i budgetpropositionen för 2024 kommer dessa medel att fasas ut under kommande år.

#### 4.8.1 Att myndigheten ofta har kvar mer än tre procent av anslaget tyder på planeringssvårigheter

UKÄ har även under de år som myndigheten har funnits återkommande haft ett högt anslagssparande. Vid sex tillfällen har sparandet varit mellan tre och sex procent och myndigheten har därmed behövt betala tillbaka medel. Två år har de även haft ett anslagssparande på över 2,5 procent. Det enda år myndigheten behövde utnyttja sin anslagskredit var 2013.<sup>62</sup> Det är inte ovanligt att myndigheter har ett för högt anslagssparande enstaka år, även om de flesta generellt har ett sparande i balans.<sup>63</sup> Men när en myndighet ofta har det pekar det på att myndigheten har förutsättningar att förbättra sin ekonomiska planering för att säkerställa att den producerar resultat i förhållande till regeringens förväntningar och den nivå som riksdagen har beslutat.

UKÄ menar att den huvudsakliga anledningen är personalomsättningen, och att myndigheten inte har vågat ta höjd för denna i planeringen. Ledningen menar att den framöver i ett tidigare skede ska planera för potentiella överskott, så att de redan inför den första tertialuppföljningen ska ha färdiga alternativ för att hantera ett sådant. Dessutom har UKÄ vid något tillfälle förklarat överskottet med det ingående överföringsbeloppet från föregående år.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Verksamhetsplan: Universitetskanslersämbetet 2022*. Dnr 0084-22.

<sup>62</sup> Universitetskanslersämbetet (2014, 2018 & 2022). *Årsredovisning för 2013, Årsredovisning för 2018, Årsredovisning för 2022*.

<sup>63</sup> Ekonomistyrningsverket (2021). *Myndigheters anslagsutnyttjande*. PM 2021-01-29.

<sup>64</sup> Universitetskanslersämbetet (2017,2019). Budgetunderlag för 2018–2020 respektive 2020–2022.

#### 4.8.2 UKÄ har begärt mer medel i budgetunderlagen

UKÄ har trots anslagssparande begärt en höjning av förvaltningsanslaget i de tre senaste budgetunderlagen. Myndigheten har bland annat hänvisat till de nya uppgifterna om samverkan i instruktionen och ökningen av antalet nämndärenden. De har också påtalat att tillfälliga medel försvårar myndighetens planering och att de därför önskar en permanent höjning för att kunna rekrytera och behålla rätt kompetens.

Tillfälliga medel kan visserligen göra det svårare att planera verksamheten och vara en bidragande orsak till UKÄ:s anslagssparande under senare år. Men inte heller under de år då UKÄ i låg grad styrdes genom tillfälliga medel använde myndigheten hela sitt anslag. Under åren 2017–2020 då antalet uppdrag med tillfälliga medel ökade anhöll myndigheten om oförändrade anslag.

#### 4.9 UKÄ har generellt höga driftskostnader, bland annat på grund av konsultkostnaderna

UKÄ har sedan starten haft relativt höga övriga driftskostnader, på omkring 30 procent av de totala kostnaderna. Det är något högre kostnader än vad flera jämförbara myndigheter har. Som exempel har IVO och Skolinspektionen haft övriga driftskostnader på omkring 15–20 procent under samma period, och mediankostnaden för samtliga övriga myndigheter har varit omkring 25 procent under åren 2017–2022.<sup>65</sup> Andra jämförbara myndigheter som Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Konsumentverket har periodvis haft en nästan lika stor andel övriga driftskostnader som UKÄ, men inte under hela perioden.

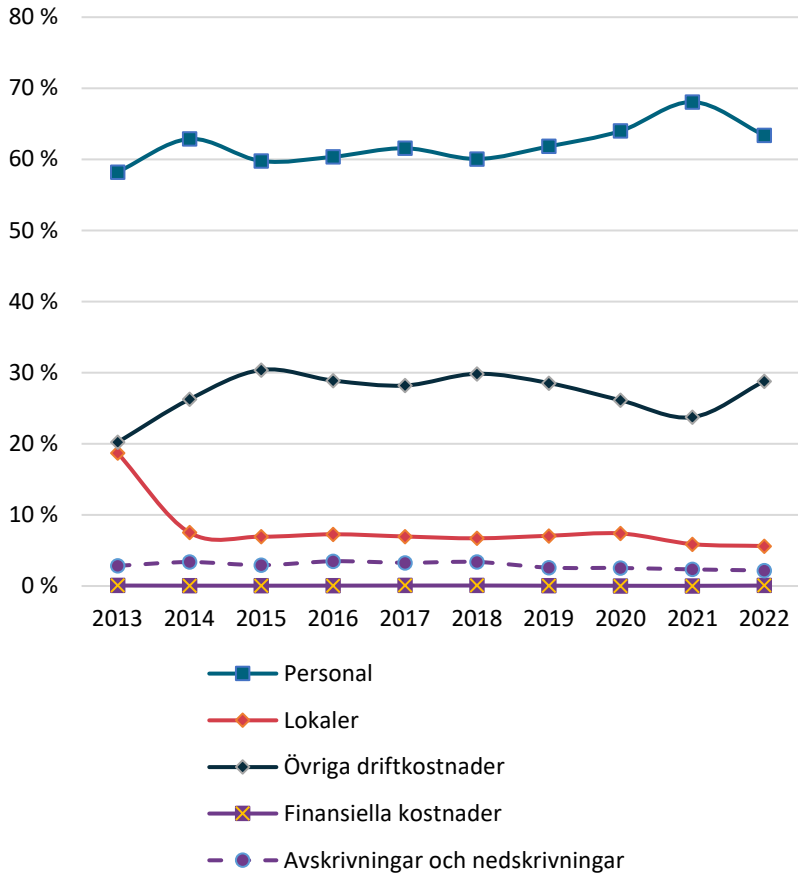
I övriga driftskostnader ingår bland annat köp av varor och tjänster, representationskostnader och reparationer och underhåll. För UKÄ har kostnader för köp av tjänster stått för den absolut största andelen under perioden – mellan 75 och nästan 100 procent av de totala övriga driftskostnaderna. Under de senaste åren har köp av tjänster utgjort nästan hela posten. En av anledningarna är att myndigheten har haft höga

---

<sup>65</sup> Ekonomistyrningsverket. ESV forum. *Nyckeltalsapplikation*. (Hämtad 2024-01-10). <https://forum.esv.se/analysera--jamfora/Nyckeltalsapplikation/>

konsultkostnader på grund av den strategiska verksamhetsutvecklingen och på grund av vakanser inom exempelvis HR, ekonomi, reception och it. Men inom ramen för denna post bokför myndigheten även tjänster från andra myndigheter, som Riksrevisionen, Statens servicecenter och Statistiska centralbyrån.<sup>66</sup>

**Figur 5. Fördelning av verksamhetskostnader 2013–2022, procent av totala kostnader.**



Källa: UKÄ:s årsredovisningar för 2013–2022.

<sup>66</sup> Uppgift från Universitetskanslersämbetet via e-post den 30 november 2023.





## 5 UKÄ:s strategiska verksamhetsutveckling

I detta kapitel analyserar vi hur UKÄ har genomfört det strategiska utvecklingsarbetet som myndigheten startade år 2020.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- UKÄ inledde ett omfattande arbete med en digital verksamhetsutveckling 2020. Bakgrunden var dels att myndigheten hade behov av att byta ut vissa föråldrade system, främst dokument- och ärendehanteringssystemet, dels att myndigheten ville utveckla verksamhetens kvalitet genom digitalisering.
- I september 2023 pågick totalt 33 projekt. Det finns vissa risker med att myndigheten har startat många projekt samtidigt, i synnerhet med tanke på att samtliga projekt leds av ett externt konsultföretag och att UKÄ:s organisation för att styra konsulterna har varit sårbar.
- Myndigheten saknar analyser av det totala arbetet, som exempelvis en tidplan, riskanalys och analys av nyttor och kostnader för samtliga projekt.
- Förankringen har haft flera brister. Den främsta bristen är att ledningen inte har varit ambassadörer för utvecklingsarbetet i tillräcklig omfattning, utan har överlämnat till konsulter att informera medarbetare och förklara initiativen för dem. Detta har UKÄ justerat under 2023, och i stället låtit egna medarbetare berätta om arbetet internt på myndigheten.
- Arbetet har skapat viss oreda i den interna styrningen.

## 5.2 Visionära mål och faktiska behov startpunkten för utvecklingsarbetet

UKÄ inledde ett omfattande och långsiktigt arbete med en digital verksamhetsutveckling 2020.<sup>67</sup> Bakgrunden var dels att myndigheten behövde byta ut vissa föråldrade system, främst dokument- och ärendehanteringssystemet, dels att myndigheten ville öka verksamhetens kvalitet genom digitalisering. Vår tolkning är att effektiviseringen inte var den huvudsakliga anledningen, även om UKÄ i till exempel budgetunderlag har skrivit att de hoppas kunna frigöra resurser till följd av arbetet. I stället har UKÄ i huvudsak hänvisat till att de vill leva upp till regeringens digitaliseringsstrategi.

Myndigheten beräknar att kostnaden för åren 2024–2028 kommer att vara ungefär 15 miljoner kronor per år, där finansieringen i ungefär lika delar kommer från anslag och från lån.<sup>68</sup> Kostnaden för 2023 beräknades uppgå till omkring 19 miljoner kronor.<sup>69</sup> Den anslagsfinansierade delen kommer därmed att belasta ungefär 4–5 procent av anslaget per år.

## 5.3 Ett stort antal projekt samtidigt kan göra det svårare att styra arbetet effektivt

Myndighetsledningen fattade tidigt beslut om att utvecklingsarbetet skulle genomföras samlat och i en rask takt för att inte riskera att rinna ut i sanden. Myndigheten startade därför ett stort antal projekt samtidigt. I september 2023 fanns det totalt 33 projekt, sorterade under områdena Teknik och plattformar, Strategiskt utvecklingsarbete, Intressentutveckling samt Verksamhetsutveckling.<sup>70</sup> Några exempel på projekt som myndigheten har lanserat under det senaste året är digital signering, ny

---

<sup>67</sup> Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Sammanfattande initiativbeskrivning*. Powerpoint-dokument.

<sup>68</sup> Universitetskanslersämbetet (2023) Budgetprognos för strategisk verksamhetsutveckling, Powerpoint-dokument.

<sup>69</sup> Excelldokument från Universitetskanslersämbetet via e-post den 11 november 2023. *Tertialuppföljning 2, 2023*.

<sup>70</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Strategiskt möte: 2023-09-12 v. 35–38*. Powerpoint-dokument.

samarbetsyta för externa och interna användare, ny webbplats, ett visuellblåsarsystem och ett system för digital inpassering. I juni 2023 gick även delar av UKÄ över till det nya ärende- och dokumenthanterings-systemet. Framöver planerar myndigheten bland annat att utveckla modeller och systemstöd för att förbättra sättet som de använder och presenterar data på, göra om intranätet och ta fram ett bemanningsverktyg.

Det finns vissa risker med att myndigheten har sjösat många projekt samtidigt, särskilt med tanke på att myndigheten har varit i princip helt beroende av extern hjälp från ett konsultföretag för att driva dem. Det är resurskrävande att styra konsulter på ett effektivt sätt så att myndigheten får det resultat som de har förväntat. Denna uppgift kan bli än svårare när det är ett stort antal projekt att hålla reda på. På UKÄ är det en person i ledningsstödet som har ansvar för kontakter med konsulterna utifrån styrgruppens beställningar. Det är sårbart att det bara är en person som har varit beställare av samtliga projekt och därmed haft ansvar för att styra konsulterna.

### 5.3.1 UKÄ anpassar ambitionsnivån från år till år, men gjorde ingen samlad analys av kostnader inför arbetet

UKÄ planerar ambitionsnivån och budgeten för den strategiska verksamhetsutvecklingen från år till år. Detta angreppssätt gör att UKÄ kan anpassa insatser och kostnader efter de medel som myndigheten har tillgängliga inom ramen för den årliga verksamhetsplaneringen. För att kunna följa kostnaderna bättre har UKÄ från och med 2023 valt att särredovisa budgeten för den strategiska verksamhetsutvecklingen. Dessförinnan har kostnaderna varit inkluderade i budgeten för avdelningen för verksamhetsstöd.

Myndigheten planerar att låna till de delar som innebär nya funktioner. UKÄ har i de senaste budgetunderlagen begärt en större låneram, och har sagt att myndigheten kommer låna mer av Riksgäldskontoret. I det senaste underlaget begärde UKÄ en höjning av låneramen från 22 miljoner kronor till 24 miljoner kronor, och aviserade en ökning av lånet från knappt 14 miljoner till 22 miljoner. UKÄ har däremot inte tagit fram en plan för hur de kommer att hantera kommande kostnader för avskrivningar.

UKÄ gjorde inte heller en samlad nytto- och kostnadskalkyl inför att de startade arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen. Myndigheten håller för närvarande på med att ta fram en sådan.<sup>71</sup> En sådan analys kan hjälpa myndigheten att värdera om kostnaden för de olika projekten är rimlig i förhållande till nyttan och den alternativa användningen av medel i form av till exempel fler granskningar och tillsyner.

### 5.3.2 Ingen samlad riskanalys av till exempel minskad produktion

UKÄ analyserar även kontinuerligt risker kopplade till arbetet inom ramen för verksamhetsplaneringen. Men myndigheten har inte gjort en särskild riskanalys för hela den strategiska verksamhetsutvecklingen utifrån vanliga konsekvenser av it-projekt, till exempel att de ofta kostar mer och tar längre tid än beräknat. Vi har inte heller sett att UKÄ analyserat risker förknippade med att produktionen kan bli lägre i samband med utvecklingsarbetet.

Enligt myndighetens beräkningar har andelen tid som myndigheten lägger på kärnverksamheten sjunkit något sedan 2020. Av den tid som myndigheten totalt lade ner gick omkring 61–63 procent till kärnverksamhet under åren 2016–2019. Under åren 2020 och 2021 sjönk andelen till 59 respektive 57 procent, men steg därefter igen till 60 procent för 2022.<sup>72</sup> UKÄ säger att en förklaring kan vara arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen. Men det kan även finnas andra potentiella förklaringar, som till exempel pandemin.

### 5.3.3 Det finns en tydlig tidplan för de enskilda projekten men inte för hela arbetet

Varje enskilt pågående projekt har en tidplan. I de regelbundna uppföljningar som konsultföretaget presenterar beskriver de om det finns en risk för förseningar i respektive projekt.<sup>73</sup> Men det finns inte någon fastställd plan för hur lång tid som arbetet totalt sett kommer att ta.

---

<sup>71</sup> Uppgift från Universitetskanslersämbetet via e-post den 23 november 2023.

<sup>72</sup> Universitetskanslersämbetet (2021). *Årsredovisning för 2020*.

<sup>73</sup> Se till exempel Universitetskanslersämbetet (2023). *Strategiskt möte: 2023-09-12 v. 35–38*. Powerpoint-dokument.

Övergripande var tanken att arbetet skulle vara färdigt mellan 2024 och 2026.<sup>74</sup> Nu planerar myndigheten för att arbetet kommer att pågå till 2028 i sin budgetering.<sup>75</sup>

Inför arbetet beskrev myndigheten de prioriterade områdena och hur de förhåller sig till varandra över en period på 1–5 år. Samtidigt sa myndigheten att tidsperioden inte är något att fästa sig vid, utan att det viktiga är ordningen och hur områdena förhåller sig till varandra. Men att det saknas en sammanhållen tidplan kan göra det svårt för myndigheten att analysera förseningar eller planera resurser och sitt behov av konsulter på längre sikt.

### 5.3.4 UKÄ har börjat arbeta på en modell för att realisera nyttorna

För att kunna göra informerade prioriteringar inom ett stort utvecklingsarbete är det viktigt att ha analyserat vilka förväntade nyttor som arbetet ska skapa. UKÄ har inlett arbetet med att ta fram en modell för detta under 2023, men har ännu inte beslutat om den. Den nya modellen ska användas som stöd i styrningen av verksamhetsutvecklingen och se till att myndigheten faktiskt förverkligar den förväntade nyttan av de verksamhetsförändringar som den genomför.<sup>76</sup>

## 5.4 Flera problem med att förankra arbetet

Den strategiska verksamhetsutvecklingen har skapat stora spänningar inom myndigheten. Det är inte ovanligt med motsättningar i ett förändringsarbete. För att minimera dem är det viktigt att målen för den strategiska verksamhetsutvecklingen bygger på en grundlig analys av vad som fungerar i organisationen, att cheferna är ambassadörer för utvecklingsarbetet och har en aktiv kommunikation om syftena med förändringarna, men också löpande kommunikation av de modifieringar som görs. Dessa är några centrala faktorer för en effektiv styrning av

---

<sup>74</sup> Universitetskanslersämbetet (2021). *Framtagning av Färdplan: Slutrapport 2021-06-30*. Powerpoint-dokument.

<sup>75</sup> Universitetskanslersämbetet (2023) Budgetprognos för strategisk verksamhetsutveckling, Powerpoint-dokument.

<sup>76</sup> Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Uppdrag till AC för verksamhetsstöd*.

it-projekt och förändringsprojekt som Statskontoret lyft i tidigare rapporter.<sup>77</sup> Vår analys tyder på att UKÄ:s arbete med att genomföra och förankra det strategiska utvecklingsarbetet har brister i dessa avseenden.

#### 5.4.1 Arbetet har inte varit förankrat på chefsnivå

Ledningen och cheferna har en central roll när det gäller att förmedla syftet med förändringarna och motivera medarbetarna. Men UKÄ:s ledning har enligt de vi har intervjuat varit relativt frånvarande i arbetet med att presentera och förklara utvecklingsarbetets inriktning och syfte. Det finns i stället kritik mot arbetet på chefsnivå. Arbetet drivs framför allt av avdelningen för verksamhetsstöd. Den bristande förankringen på ledningsnivå har lämnat ett stort utrymme för externa konsulter i utvecklingsarbetet.

Medarbetare som är med i genomförandet är det i huvudsak som projektmedlemmar. Myndigheten har också försökt att involvera de egna medarbetarna i genomförandet av olika projekt, till exempel genom att utse så kallade ”super users” för vissa nya system och att ha en samrådsgrupp med seniora utredare.

#### 5.4.2 UKÄ har genomfört behovsanalyser men dessa har inte kommunicerats

UKÄ har kartlagt behov och genomfört analyser både inför arbetet med att ta fram hela färdplanen och inför de respektive projekten. Både medarbetare och andra intressenter har involverats i dessa. I de workshops som myndigheten genomfört har framför allt personer i ledande befattningar involverats.

Vi kan inte bedöma hur grundliga analyserna varit. Men medarbetarna anser att de inte involverats tillräckligt i de processer och workshops som låg till grund för vilka projekt som nu finns. Det finns också en bild av att ledningen brustit i att kommunicera vilka behov arbetet ska möta. Medarbetare upplever att de har fått de sammantagna projekten presenterade för sig utan att förstå syftet eller nyttan med dem.

---

<sup>77</sup> Se t.ex. Statskontoret (2023:1) *Myndighetsanalys av SGU*, Statskontoret (2016:25). *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, och *Förändringsarbete inom stora myndigheter*.

### 5.4.3 Krock mellan konsulternas och verksamhetens begrepp och logiker

Ytterligare en utmaning när UKÄ genomfört förändringsarbetet har varit konflikter mellan konsulternas och verksamhetens logiker och begreppsvärldar. Medarbetare beskriver arbetet med verksamhetsutveckling som ”konsultifierat”, och har svårt att förstå logiken bakom de presentationer som konsulterna har tagit fram. Samtidigt tycker de inte att konsulterna förstår myndighetens verksamhet. I en analys som togs fram av konsultföretaget i samarbete med UKÄ framstår till exempel statstjänstemannarollen och myndighetens arbetssätt som potentiella hinder genom sina onödigt komplicerade processer och trögrörlighet.<sup>78</sup> För medarbetarnas del har det bidragit ytterligare till att de inte känner sig delaktiga i utvecklingsarbetet.

Men under 2023 har ledningen i högre grad sett till att myndighetens chefer och medarbetare har lett myndighetsövergripande diskussioner och kommunicerat information om den strategiska verksamhetsutvecklingen vid till exempel verksamhetsdagar. Under 2023 har myndigheten också anställt ytterligare en förvaltningsledare för it, som är tänkt att ta över vissa processer från konsulterna, för att minska myndighetens beroende av konsulter. Detta kan tillsammans ha bidragit till att medarbetare uppfattar att arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen har fungerat bättre under hösten 2023.

### 5.4.4 Det stora antalet projekt innebär risk för trötthet

Det stora antalet projekt har inneburit flera utmaningar för myndigheten. Det har bland annat varit svårt för både medarbetare och chefer att få en överblick över det samlade arbetet. I riskanalysen för 2023 konstaterar UKÄ att ett ”otydligt narrativ och för stor komplexitet i verksamhetsutvecklingen” kan leda till brister i tillit till att utvecklingen främjar kärnverksamheten och UKÄ:s mål för verksamheten. Det finns en samsyn hos medarbetare att antalet projekt har tårt på verksamheten, bland annat på grund av att medarbetare har behövt ägna tid åt att förklara hur

---

<sup>78</sup> Universitetskanslersämbetet (2021). Framtagning av Färdplan. Nulägesanalys. Sammanställning – Rapportversion. 2021-04-29.

verksamheten fungerar och vilka praktiska behov de har. Det har lett till att medarbetare har blivit frustrerade, särskilt när de samtidigt inte har upplevt att de fått gehör för sina egna behov.

Ledningsgruppen har också varit oenig om hur snabbt arbetet ska drivas framåt. Enligt våra intervjuer har myndigheten under 2023 dragit ned hastigheten, eftersom cheferna i kärnverksamheten upplevde att det var svårt att avvara tillräckligt med resurser till utvecklingsarbetet.

## 5.5 Den strategiska verksamhetsutvecklingen har skapat oreda i verksamhetsstyrningen

Sedan 2023 styr UKÄ all strategisk verksamhetsutveckling, digital såväl som annan, via portföljstyrning.<sup>79</sup> Portföljstyrning är ett vanligt tillvägagångssätt för att styra flera projekt, i första hand it-projekt, som samtidigt ger en överblick och möjlighet till prioriteringar. Det finns en styrgrupp som består av generaldirektören, avdelningscheferna och funktionsansvariga för it och kommunikation och en person på ledningsstödet som håller ihop arbetet med portföljen, och de projekt som ingår i den.

UKÄ har även lagt in andra utvecklingsprojekt än it-projekt i portföljen, och det samlade arbetet har växt i storlek. Därför har styrmodellen fått en alltmer framträdande roll i myndighetens interna styrning. Enligt våra intervjuer har det medfört otydliga förhållanden när det gäller exempelvis vilket formellt mandat portföljstyrgruppen har och vilka beslut som ska fattas där respektive i ledningsgruppen. Det har också lett till att de styrdokument som beskriver den strategiska verksamhetsutvecklingen inte stämmer överens med den ordinarie styrningen. UKÄ arbetar med att förbättra modellen för portföljstyrningen för att komma till rätta med dessa problem.

Den projektmodell som myndigheten använder för de delar av portföljen som är it-relaterade innehåller nya roller och begrepp. Det har bland annat inneburit att nya roller och processer har tillkommit också för den verksamhet i portföljen som inte är it-relaterad. Men det har också medfört

---

<sup>79</sup> Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Verksamhetsplan: Universitetskanslersämbetet 2023*. Dnr UKÄ 00563-22.



att roller och begrepp i utvecklingsprojekten har en annan innebörd än de som UKÄ använder för projekten i den löpande verksamheten. Flera har pekat på att det har blivit otydligt med så många olika roller i en relativt liten myndighet.



## 6 UKÄ:s arbetsmiljö, kompetensförsörjning och kultur

I detta kapitel analyserar vi UKÄ:s arbetsmiljö, kompetensförsörjning och interna kultur.

### 6.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vi har sett mycket positivt om arbetsmiljön på UKÄ under vår utredning, framför allt när det gäller trivsel med kollegor och arbetsuppgifter. Men myndigheten har också haft problem med en hög arbetsbelastning, och under senare tid har arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen skapat oro. Det har även det faktum att it numera drivs av en extern aktör gjort.
- Myndigheten har i flera år sagt att kompetensförsörjningen är en risk för verksamheten. Trots det har UKÄ inte funnit ett bra sätt att arbeta strategiskt med frågan.
- Vår bild är att det är vanligt med samtal kopplade till den statliga värdegrunden och statstjänstemannarollen, särskilt i de delar som rör den granskande verksamheten. Myndigheten har dessutom under 2023 börjat arbeta mer strategiskt med frågan på central nivå, även om detta arbete fortfarande bara börjat.

### 6.2 De flesta beskriver en god arbetsmiljö, men arbetsbelastningen och it har varit problem

Vi har sett mycket positivt om arbetsmiljön på UKÄ under vår utredning, framför allt när det gäller hur medarbetarna trivs med kollegor och med sina arbetsuppgifter. Flera medarbetare har påpekat att kulturen präglas av inkludering och prestigelöshet, både inom den egna avdelningen och mellan avdelningarna. Både medarbetarundersökningen och våra intervjuer visar också att personalen uppskattar sina arbetsuppgifter, att de är stolta över att arbeta på UKÄ och att de utvecklas genom arbetet.

Samtidigt har myndigheten haft problem med en hög arbetsbelastning som har lett till en del stressrelaterade sjukskrivningar. Men den genomsnittliga sjukfrånvaron ligger ändå totalt sett under snittet för staten som helhet. Medarbetarna upplever att chefer är medvetna om detta problem, och att det i de flesta fall finns stöd att få om arbetsbelastningen blir för hög. Som en del av den strategiska verksamhetsutvecklingen kommer UKÄ även att ta fram ett bemanningsverktyg för att bättre kunna planera resurserna.

### 6.2.1 It har varit ett arbetsmiljöproblem

Den medarbetarundersökning som myndigheten gjorde under våren 2023 visade att myndighetens outsourcing av it-stödet varit frustrerande för många medarbetare, framför allt för att de inte upplevde att de fick tillräcklig hjälp inom rimlig tid. Men UKÄ:s it-funktion har sedan dess haft en dialog med den externa leverantören och enligt våra intervjuer tycker medarbetarna att it-stödet nu har börjat fungera bättre.

Utöver frågan om it-stödet har också delar av den strategiska verksamhetsutvecklingen (som beskrivs närmare i kapitel 5) skapat stress och oro bland medarbetarna. Det handlar framför allt om stora problem med implementeringen av det nya dokument- och ärendehanteringssystemet inom den juridiska avdelningen. Medarbetarna på den juridiska avdelningen, menar att systemet är omständligt och tar mycket längre tid att arbeta i jämfört med det föregående. Införandet har skapat en konflikt mellan den juridiska avdelningen och delar av avdelningen för verksamhetsstöd som pågår och som påverkar arbetsmiljön.

### 6.2.2 Få kommunikationskanaler mellan den högsta ledningen och medarbetare

Vår analys visar också att kanalerna mellan den högsta ledningen och medarbetarna har varit få, vilket kan göra att den högsta ledningen saknar information om medarbetarnas synpunkter. Exempelvis deltar inte myndighetschefen vid information och förhandling enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet eftersom denna uppgift är delegerad till chefen för avdelningen för verksamhetsstöd. Dessutom har de medarbetarundersökningar som UKÄ har gjort sedan 2020 inte gett medarbetare möjlighet att besvara frågor om den högsta ledningen eller andra delar av

myndigheten utöver den egna gruppen och närmsta chefen. Det har visserligen gått att ge fritextsvar i modellen, men sådana svar är inte kvantifierbara och det finns risk för att enbart de mest motiverade svarar.

### 6.3 Kompetensförsörjning och rekrytering är en återkommande utmaning för myndigheten

UKÄ har vuxit mycket under senare år. Samtidigt har personalomsättningen i perioder och inom vissa delar av verksamheten varit hög. Myndigheten har sedan 2018 varje år pekat ut kompetensförsörjningen som en av verksamhetens främsta risker.<sup>80</sup> Det har både handlat om möjligheten att hinna genomföra rekryteringar i den takt som myndigheten har behövt och att sedan klara av att introducera de nya medarbetarna på ett bra sätt. Men det har också handlat om möjligheten att få rätt kompetens för vissa specifika frågor, i huvudsak arbetet med den strategiska verksamhetsutvecklingen.

Som en åtgärd har myndigheten tagit fram riktlinjer för hur cheferna i verksamheten ska arbeta strategiskt med kompetensförsörjningen.<sup>81</sup> Enligt riktlinjen ska myndigheten varje år göra en analys av kompetensbehovet och en plan för det kommande året i samband med verksamhetsutvecklingsarbetet. UKÄ har försökt att ta fram en process för detta arbete, men har ännu inte hittat en effektiv form. Myndigheten planerar nu att ha en färdig modell för arbetet som de kan använda till verksamhetsplaneringen för 2025.

### 6.4 UKÄ har ökat ambitionsnivån i arbetet med en god förvaltningskultur

Vår bild är att det är vanligt på UKÄ med samtal kring den statliga värdegrunden och statstjänstemannarollen, särskilt i de delar som rör den granskande verksamheten. Myndighetens eget övergripande arbete med att främja en god förvaltningskultur har däremot inte varit särskilt aktivt. Frågor om den statliga värdegrunden och rollen som statstjänsteman har

---

<sup>80</sup> Universitetskanslersämbetet (2018, 2019, 2020, 2021 & 2022).

*Verksamhetsplanering 2018–2022.*

<sup>81</sup> Universitetskanslersämbetet (2020). *Riktlinje för kompetensförsörjning.*

framför allt tagits upp vid särskilda utbildningstillfällen eller temadagar. Men myndigheten avser även att inkludera frågorna i en kommande introduktionsutbildning.

#### 6.4.1 En myndighet med i huvudsak högt i tak

Två egenskaper som främjar en god förvaltningskultur är ett öppet samtalsklimat och förtroende mellan ledning och medarbetare.<sup>82</sup> Vår huvudsakliga bild utifrån intervjuerna är att myndigheten präglas av en kultur där det är högt i tak och medarbetarna kan lyfta kritik och frågor. Men i några intervjuer har vi också fått höra exempel på en motsatt bild av att det råder en tystnadskultur och att myndigheten präglas av en hierarkisk ledarstil. Vi har också stött på kritik mot vad som beskrivs som en ”prestationskultur” och att det i delar av organisationen är en hög arbetsbelastning. Ytterligare en bild som framträtt är en kultur av ”korrekthet”.<sup>83</sup>

#### 6.4.2 Medvetenheten om frågor kopplade till god förvaltningskultur spretar

Myndigheten anger att de analyserar risker för korruption inom ramen för den ordinarie riskanalysen i samband med verksamhetsplaneringen. Men de har aldrig identifierat några risker. Bilden av vad som är en god förvaltningskultur skiljer sig åt mellan de chefer vi träffat inom myndigheten. Våra intervjuer visar att enstaka personer har en förståelse för att myndigheten behöver ta hand om dessa frågor. Men vi har även stött på personer med centrala funktioner som inte ser frågor om korruption och oegentligheter som relevanta för myndigheten, utöver frågor om representation och jäv. Fram tills i november 2023 lyfte myndigheten endast fram otillåtna bisysslor, jäv, otillbörlig representation eller emottagande av gåvor som särskilt relevanta.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetsätt, utmaningar och möjligheter.*

<sup>83</sup> Universitetskanslersämbetet (2021). Framtagning av Färdplan. Nulägesanalys. Sammanställning – Rapportversion. 2021-04-29, s. 21.

<sup>84</sup> Universitetskanslersämbetet (2020). *Riktlinjer för att hantera oegentligheter, representation, jäv och bisysslor, 2020-12-18.*

### 6.4.3 Bredare syn på korruption i jävsriktlinjerna

Myndigheternas arbete ska utgå från en bred definition av begreppet korruption.<sup>85</sup> UKÄ hade tills nyligen en snäv syn på korruption, men beslutade i november 2023 om nya riktlinjer för hur de ska hantera oegentligheter, representation, jäv och bisysslor.<sup>86</sup> I de nya riktlinjerna utgår myndigheten från en bredare definition av korruption än tidigare, en som inte bara inkluderar individers lojaliteter utan också organisatoriska enheters lojaliteter. I riktlinjerna finns även bland annat ett längre resonemang om intressekonflikter, ett nytt stycke om bedrägerier och en hänvisning till myndighetens nyligen inrättade visselblåsarfunktion. UKÄ planerar att i samband med dessa nya riktlinjer genomföra kompetensutvecklande insatser inom myndigheten.

Den breddade synen på korruption kom upp på agendan med anledning av att UKÄ fick det breda uppdraget att stötta lärosätena i att hantera och redovisa resurser från Sveriges återhämtningsplan.

### 6.4.4 Närheten till sektorn gör arbetet med förvaltningskulturen extra angeläget

Att arbeta med dessa frågor är särskilt viktigt för UKÄ. Skälet till det är att myndigheten har granskande uppgifter samtidigt som en stor del av personalstyrkan kommer direkt från den sektor som myndigheten ska granska. Många kommer från forsknings- och utbildningssektorn och har gedigen erfarenhet och kunskap om den. Huvudprofessionerna skiljer sig åt mellan de olika avdelningarna. Jurister dominerar på den juridiska avdelningen, statistiker och statsvetare är vanliga på analysavdelningen. På utvärderingsavdelningen är cirka hälften disputerade och har en varierad bakgrund, som till exempel inom historia, statsvetenskap, beteendevetenskap, pedagogik och psykologi. Även på ledningsnivå är närheten stor. Myndighetens generaldirektörer kommer exempelvis i regel direkt från en post som rektor.

---

<sup>85</sup> Statskontoret (2023). *Steg för steg. Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling. Slutrapport.*

<sup>86</sup> Universitetskanslersämbetet (2023). *Riktlinjer för att hantera oegentligheter, representation, jäv och bisysslor, 2023-11-21.*

Denna närhet innebär att myndigheten behöver kunna hantera potentiella intressekonflikter. Kunskapen om frågor gällande den statliga värdegrunden är dessutom generellt sämre i universitets- och högskolesektorn jämfört med andra statliga myndigheter.<sup>87</sup> Det är en stor omställning att ställa om från att vara forskare till att arbeta med myndighetsutövning, menar till exempel en av gruppcheferna.

---

<sup>87</sup> Statskontoret (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*, dnr 2020/231–6.



# Referenser

Eriksson, C och Ivarsson Westerberg, A. (2021:3). *Ingen reklam tack: En ESO-rapport om myndigheternas kommunikation*. (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi).

Ekonomistyrningsverket (2021). *Myndigheters anslagsutnyttjande*. PM 2021-01-29.

Ekonomistyrningsverket. ESV forum. *Nyckeltalsapplikation*. (Hämtad 2024-01-10). <https://forum.esv.se/analysera--jamfora/Nyckeltalsapplikation/>

ENQA Agency Review (2020). *The Swedish higher authority (UKÄ)*.

Furusten, S (2020). *Fler som kan mindre och färre som kan mer: en konsekvens av ökad konsultanvändning i förvaltningen*.

I Statskontoret (2020), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet*. En forskningsantologi. Peter Ehn och Göran Sundström (red).

Inspektionen för vård och omsorg (2023). *Årsredovisning 2022*.

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2011/12:133. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

Proposition 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Regeringsbeslut 2016-07-28. *Uppdrag om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården*.

Regeringsbeslut 2019-06-27. *Uppdrag att samverka kring kompetensförsörjningen av digital spetskompetens*.

Regeringsbeslut 2021-09-30. *Uppdrag att delta i genomförandet av Sveriges återhämtningsplan.*

Regeringens skrivelse 2015/ 16:76. *Kvalitetssäkring av högre utbildning.* PM 2015-03-18.

Regleringsbrev för budgetåren 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023 avseende Universitetskanslersämbetet.

Regleringsbrev för budgetåren 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023 avseende Universitets- och högskolerådet.

Riksdagsskrivelse 2011/12:278.

Riksrevisionen (2018:35). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse.*

Statens skolinspektion (2023). *Årsredovisning 2022.*

SOU 2012:1. *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet.*

Statskontoret (2014:4). *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

Statskontoret (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.* (Om offentlig sektor 2013).

Statskontoret (2016:25). *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar.*

Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning: om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statskontoret (2020). *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.* (Om offentlig sektor 2020).

Statskontoret (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling: Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021.* (dnr 2020/231-6).

Statskontoret (2023:1) *Myndighetsanalys av SGU.*

Statskontoret (odaterad). *Förändringsarbete inom stora myndigheter.*

<https://www.statskontoret.se/fokusomraden/styrning-av-stora-myndigheter/forandningsarbete-inom-stora-myndigheter/>

(Hämtad-2024-01-31).

SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor (2022). *Utlåtande om utredningen Enskilda utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina.*

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). *SUHF:s program för ledare i akademien.* (Hämtad 2024-01-31).

<https://suhf.se/arbetsgrupper/suhfs-program-for-ledare-i-akademien/>

Technopolis Group (2020). *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning: Analys av pågående cykel 2017–2022.*

Transportstyrelsens webbplats (hämtad 2024-01-10).

Transportstyrelsen (2023). *Årsredovisning för 2022.*

Universitetskanslersämbetet (2023:10). *Bokslut över ett system. Sammanfattande analys av det nationella kvalitetssäkringssystemet 2017–2022.*

Universitetskanslersämbetet (2016:15). *Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning.*

Universitetskanslersämbetet (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023). *Årsredovisning för 2013–2022.*

Universitetskanslersämbetet (2014:1). *Lärosätenas klagomålsrutiner – en kartläggning.*

Universitetskanslersämbetet (2018). *Verksamhetsplan för Universitetskanslersämbetet 2018.*

Universitetskanslersämbetet (2019). *Verksamhetsplan för Universitetskanslersämbetet 2019.*

Universitetskanslersämbetet (2020). *Verksamhetsplan för Universitetskanslersämbetet 2020.*

Universitetskanslersämbetet (2021). *Verksamhetsplan för Universitetskanslersämbetet 2021*.

Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Verksamhetsplan: Universitetskanslersämbetet 2022*. Dnr 00084-22.

Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Verksamhetsplan: Universitetskanslersämbetet 2023*. Dnr UKÄ 00563-22.

Universitetskanslersämbetet (2020). *Ändringar i arbetsordningen för Universitetskanslersämbetet*. 2020-12-08.

Universitetskanslersämbetet (2022). *Riktlinjer för verksamhetsplanering, budget och uppföljning på UKÄ*, PM 2022-10-04.

Universitetskanslersämbetet (2022). *Kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling 2021: Redovisning till regeringen*.

Universitetskanslersämbetet (2022). *Modell för att granska samordnat på UKÄ: Kvalitetssäkring, juridisk tillsyn, effektivitetsgranskning*. Dnr 112-00202-22.

Universitetskanslersämbetet (2020). *Riktlinje för kompetensförsörjning*. 2020-10-06.

Universitetskanslersämbetet (2020). *Riktlinjer för att hantera oegentligheter, representation, jäv och bisysslor*. 2020-12-18.

Universitetskanslersämbetet (2023). *Riktlinjer för att hantera oegentligheter, representation, jäv och bisysslor*. 2023-11-21.

Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Sammanfattande initiativbeskrivning*. Powerpoint-dokument.

Universitetskanslersämbetet (2023). *Territorialuppföljning 2 2023*. Excel-dokument från UKÄ 2023-11-21.

Universitetskanslersämbetet (2023). *Strategiskt möte: 2023-09-12 v. 35–38*. Powerpoint-dokument.

Universitetskanslersämbetet (2021). *Framtagning av Färdplan. Nulägesanalys. Sammanställning – Rapportversion. 2021-04-29.* Powerpoint-dokument.

Universitetskanslersämbetet (2021). *Framtagning av Färdplan: Slutrapport 2021-06-30.* Powerpoint-dokument.

Universitetskanslersämbetet (2023). *Revidering av färdplan för strategisk verksamhetsutveckling. 2023-05-11.*

Universitetskanslersämbetet (odaterad). *Uppdrag till avdelningschef för verksamhetsstöd.*

Universitetskanslersämbetet. *UKÄ:s kvalitetspolicy.* (Hämtad 2024-01-10). <https://www.uka.se/om-oss/det-har-ar-universitetskanslersambetet?tab=tab-945618d184d17468c5497>

UKÄ-kommittén (2012). *Inrättandet av Universitetskanslersämbetet. Redovisning av ett regeringsuppdrag (Dir. 2012:55),* Promemoria.

Utbildningsdepartementet (2015). *Kvalitetssäkring av högre utbildning.* PM 2015-03-18.

Utbildningsutskottets betänkande 2011/12:UbU22. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*



# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

I:6

2023-06-29  
U2023/02129

Utbildningsdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm



### Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet

#### Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet i enlighet med den modell som Statskontoret redovisat till regeringen i december 2008 (Fi2007/08016).

Statskontoret ska analysera:

- hur Universitetskanslersämbetet fullgör sina uppgifter i förhållande till instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och resurser,
- hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat,
- ändamålsenligheten i myndighetens interna ledning, styrning och uppföljning,
- faktorer som är av särskild betydelse för effektiviteten i verksamheten,
- hur dialogen mellan Universitetskanslersämbetet och centrala målgrupper är utformad och fungerar samt hur dessa målgrupper uppfattar myndighetens resultat, och
- om regeringens styrning är ändamålsenlig givet hur myndighetens uppgifter och mål har utvecklats över tid.

Statskontoret kan vid behov och utifrån analysen lämna förslag på åtgärder som regeringen och myndigheten kan vidta inom befintliga budgetramar för att stärka myndighetens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter och uppdrag.

Universitetskanslersämbetet ska bistå Statskontoret med de underlag och förutsättningar som krävs för att genomföra uppdraget. Statskontoret ska

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: [u.registrator@regeringskansliet.se](mailto:u.registrator@regeringskansliet.se)

löpande informera Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 23 februari 2024.

### **Skälen för regeringens beslut**

De årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa är viktiga förutsättningar för regeringens styrning av myndigheterna. Regeringen bedömer att det är viktigt att underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse regelbundet kompletteras med djupare analyser av myndigheterna.

Universitetskanslersämbetets resultat i form av statistik, analyser, juridiska tillsynsbeslut och utvärderingsresultat har stor betydelse för politiken och utvecklingen i sektorn. Myndigheten inrättades den 1 januari 2013 efter en myndighetsreform där även Universitets- och högskolerådet inrättades samtidigt. Myndigheten har nu funnits i tio år och en ny generaldirektör tillträder i närtid. Detta är därför en lämplig tidpunkt för att ta fram ett framåtblickande underlag i form av en myndighetsanalys. Analysen kommer att utgöra ett av flera underlag för regeringens bedömningar och beslut om myndighetens långsiktiga inriktning och styrning. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att även göra en motsvarande myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet.

Universitetskanslersämbetets roll och arbetsmetoder har utvecklats betydligt under senare år. Myndighetens externa relationer, såväl dialogen med högskolesektorn som samverkan utanför högskolesektorn, har förändrats. Myndigheten har även drivit ett internt utvecklingsarbete för att öka synergin mellan olika verksamheter. En myndighetsanalys kan ge underlag om hur en ny roll och nya arbetsmetoder förhåller sig till myndighetens uppgifter och mål.



Mot denna bakgrund bedömer regeringen att en myndighetsanalys av  
Universitetskanslersämbetet bör genomföras.

På regeringens vägnar



Mats Persson



Sara Karlsson

Kopia till

Finansdepartementet/BA, SFÖ  
Ekonomistyrningsverket  
Universitetskanslersämbetet



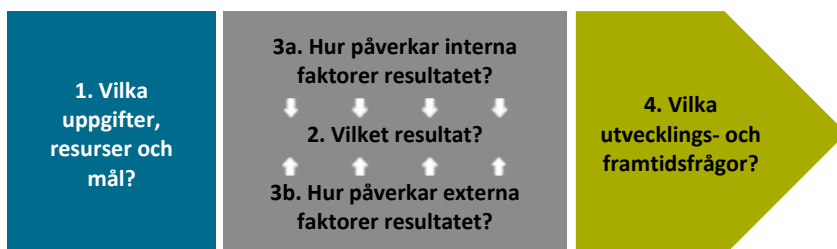
## Bilaga 2

# Genomförande av uppdraget

Vi har använt oss av Statskontorets modell för myndighetsanalyser när vi genomfört uppdraget. I en myndighetsanalys går Statskontoret övergripande igenom en myndighets förutsättningar, verksamhet och resultat, samt vilka utmaningar som finns framöver.

En myndighetsanalys omfattas av fyra analysmoment (se figur B1). Vi ser strecksatserna i uppdraget som regeringens sätt att förtydliga vad vi särskilt bör fokusera på i modellen för myndighetsanalyser.<sup>88</sup> Till interna faktorer har vi framför allt räknat den interna styrningen, ledningen och uppföljningen, inklusive bland annat verksamhetsstödet. Till externa faktorer har vi räknat regeringens styrning.

**Figur B1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser.**



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser.

## Underlag för analysen

Vår analys bygger på olika typer av dokument, ekonomiska underlag och intervjuer. Vi har bland annat analyserat UKÄ:s verksamhetsstatistik, interna rapporter och beslutsunderlag, styrdokument, verksamhetsuppföljningar, årsredovisningar och budgetunderlag. Vi har även analyserat förarbeten och tidigare utredningar som är relevanta för sektorn.

---

<sup>88</sup> Statskontoret (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

Vi har intervjuat UKÄ:s tillförordade generaldirektör, tidigare generaldirektör, avdelningschefer och alla tillgängliga gruppchefer samt företrädare för ett urval av funktionerna inom verksamhetsstöd (it, HR, ledningsstöd, kommunikation och controller). Vi har även intervjuat UKÄ:s fackliga företrädare samt genomfört gruppintervjuer med företrädare för de tre avdelningarna i kärnverksamheten, sammanlagt omkring 30 medarbetare. Vi har också intervjuat en ledamot som ingår i myndighetens insynsråd.

Vidare har vi intervjuat företrädare på Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), bland annat för att få en bild av UKÄ:s uppdrag, finansiering, resultat samt gränssnitt gentemot övriga myndigheter inom universitet- och högskolesektorn. Slutligen har vi även intervjuat företrädare för UKÄ:s målgrupper och samverkanspartners. Dessa intervjuer har syftat till att få en bild av hur de uppfattar myndighetens resultat, samt hur samverkan med myndigheten fungerar. Mer specifikt har vi genomfört intervjuer med student- och doktorandombud vid fyra lärosäten, kvalitets- samordnare på tre lärosäten, företrädare för SUHF, SFS och SULF, samt även intervjuer med myndigheterna Formas, Forte, Vetenskapsrådet och Vinnova. Vi har också tagit del av skriftliga svar på fyra övergripande frågor från en kvalitetssamordnare som inte hade möjlighet att avsätta tid för en intervju. Vi har därtill haft ett samtal med UKÄ:s revisor på Riksrevisionen om UKÄ:s årsredovisningar.

Statskontorets projektgrupp har bestått av Tove Stenman (projektledare), Petra Jonvallen, Carl-Fredrik Olsson och Josefin Magnusson (praktikant). Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. UKÄ, Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), SUHF och SFS har faktagranskat relevanta delar av ett utkast till rapporten.