

Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet

2024:7



STATSKONTORET

DATUM
2024-04-12DIARIENR
2023/112-5ERT DATUM
2023-06-29ER BETECKNING
U2023/02130

Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet

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

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet (2024:7)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har fattat beslut i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredarna Pia Brundin, föredragande, Emeli Mårtensson och Miriam Öfverberg var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Pia Brundin

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Slutsatser och förslag	13
1.1	Statskontorets samlade bedömning	14
1.2	UHR fullgör sitt uppdrag, men verksamheten kan bli mer effektiv	14
1.3	Den splittrade kulturen har försvårat både utveckling och effektivisering	15
1.4	Myndigheten har inte haft tillräckliga krav på sig att minska kostnaderna	18
1.5	UHR har påbörjat flera förändringsprocesser	18
1.6	Regeringen behöver följa att myndighetens resurser används effektivt	22
1.7	Rapportens disposition	24
2	Uppgifter, mål och resurser	25
2.1	Sammanfattande iakttagelser	25
2.2	UHR inrättades för att tydliggöra rollfördelningen inom högskoleområdet	26
2.3	UHR har ett brett uppdrag och många olika roller	27
2.4	Regeringens styrning av UHR	32
2.5	UHR finansieras med anslag, avgifter och bidrag	35
2.6	Myndigheten har ofta haft medel över	38
2.7	Myndigheten kommer framöver att utveckla den ekonomiska styrningen	41
3	Organisation och intern styrning	43
3.1	Sammanfattande iakttagelser	43
3.2	Styrelsen ansvarar för verksamheten	44
3.3	UHR är organiserat i en linjeorganisation utifrån verksamhetsområden	44
3.4	Verksamhetsstödet har utökats och utvecklats	46
3.5	Den interna styrningen på UHR	48

3.6	UHR:s verksamhet och budget följs upp i tremånadersintervaller	52
3.7	Arbetet med att utveckla myndigheten har under flera år gått långsamt	54
3.8	Flera förändringsprocesser har påbörjats inom myndigheten	56
3.9	Sammanslagningen påverkar fortfarande myndighetskulturen	57
3.10	Kompetensförsörjning och arbetsmiljö	60
4	Myndighetens resultat	65
4.1	Sammanfattande iakttagelser	65
4.2	UHR uppnår överlag goda resultat	65
4.3	Myndigheten har vuxit sedan starten	67
4.4	Antagning och studieinformation fungerar effektivt	69
4.5	UHR har levererat högskoleprov trots pandemi	71
4.6	Den internationella verksamheten har hämtat sig efter pandemin	71
4.7	Bättre resultat inom bedömningsverksamheten under 2023	73
4.8	UHR har flera breda målgrupper	77
4.9	UHR samverkar väl med andra myndigheter och aktörer	80
5	UHR:s utvecklingsarbete	83
5.1	Sammanfattande iakttagelser	83
5.2	Flera utvecklingsinsatser pågår	84
5.3	Det finns brister i styrningen av it-verksamheten	85
5.4	UHR arbetar för att förbättra arbetet med digitalisering och med att utveckla it-tjänster	88
5.5	Myndigheten vill utveckla den handläggande verksamheten	93
5.6	Kommunikationsverksamheten ska arbeta mer strategiskt och effektivt	95
	Referenslista	97

Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	101
2.	Genomförandet av uppdraget	105

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet (UHR). I uppdraget har ingått att analysera hur myndigheten fullgör sina uppgifter i förhållande till sina resurser, samt hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat.

UHR fullgör sitt uppdrag, men verksamheten kan bli mer effektiv

Statskontorets övergripande bedömning är att UHR i allt väsentligt fullgör sitt instruktionsenliga uppdrag och genomför de uppgifter som anges i myndighetens instruktion med gott resultat. Myndigheten uppnår överlag goda resultat inom de flesta verksamhetsområden och prioriterar att genomföra sina regeringsuppdrag utan att de tränger undan annan verksamhet.

Samtidigt visar vår analys att UHR inte använder sina resurser tillräckligt effektivt. Myndigheten har exempelvis under flera år inte nått sina egna mål att minska handläggningstiderna när det gäller att bedöma utländska utbildningar.

Statskontoret bedömer att myndigheten kan effektivisera sin verksamhet. UHR behöver också fortsätta sitt påbörjade arbete med att samordna gemensamma frågor mellan avdelningarna.

UHR har under lång tid inte haft några krav utifrån att sänka kostnaderna

UHR har över tid haft ett återkommande anslagssparande. Myndigheten har också ett ackumulerat överskott inom den del av verksamheten som finansieras av avgifter från universitet och högskolor. Vi bedömer att det följer av att det inte har funnits en tillräckligt stark press på myndigheten att använda sina tillgängliga medel fullt ut och att myndighetens ramar har

varit onödigt generösa. Att UHR:s avdelningar under lång tid haft separat finansiering har också bidragit till inlåsnings effekter och till ett ineffektivt resursutnyttjande.

UHR behöver stärka sin myndighetskultur

När UHR inrättades tog de över verksamheter från tre tidigare myndigheter. Under många år arbetade myndigheten med att förvalta de tidigare verksamheterna snarare än att utvecklas som en ny myndighet. Verksamheten har genom åren varit fragmenterad och avdelningarnas arbete har till stor del bedrivits i stuprör. Det har inte funnits någon tydlig ambition att skapa en gemensam myndighetskultur.

Statskontoret bedömer att frånvaron av en gemensam myndighetskultur och bristen på en tillräckligt sammanhållen styrning har försämrat förutsättningarna att effektivisera och utveckla myndigheten. Statskontoret vill framhålla betydelsen av att myndigheten nu arbetar vidare för att skapa en gemensam myndighetskultur.

Flera förändringsprocesser pågår men medarbetarna bör engageras i större utsträckning

UHR har under de senaste två åren fokuserat på att utveckla såväl den interna styrningen som verksamheten i stort. En viktig komponent i detta är den strategiska riktning för verksamheten som UHR tog fram under 2023. UHR har också påbörjat flera insatser som på olika sätt ska stärka myndighetens förmåga att fullgöra sitt uppdrag på ett mer effektivt och flexibelt sätt än tidigare. Statskontoret bedömer att dessa insatser är viktiga för den fortsatta utvecklingen av myndigheten.

Samtidigt kräver det pågående förändringsarbetet att ledningen fortsätter arbetet med att formulera en gemensam målbild för vad förändringarna ska leda fram till. Vi bedömer också att det finns en risk med att de pågående förändringsprocesserna har ett så tydligt ledningsfokus, och att myndigheten i vissa fall inte har involverat medarbetarna i utvecklingsarbetet. Vi bedömer att det är särskilt viktigt för myndighetsledningen att aktivt och regelbundet kommunicera med medarbetarna om det fortsatta utvecklingsarbetet.

Regeringen behöver följa upp att myndighetens resurser används effektivt

Statskontoret bedömer att regeringens styrning av UHR överlag fungerar väl, men att regeringen kan behöva stärka den finansiella styrningen av myndigheten. Regeringen bör också ställa högre krav på att UHR tydligt ska redovisa hur myndigheten använder sina resurser och hur den arbetar med att effektivisera sin verksamhet.

UHR:s avgiftsfinansierade verksamhet gäller bland annat att bistå i den samordnade antagningen till universitet och högskolor. Vi bedömer att regeringen inte har pekat ut riktningen tillräckligt tydligt och inte heller varit tydlig med sina förväntningar för denna del av verksamheten. Exempelvis framträder inte verksamheten som handlar om att utveckla och förvalta it-system särskilt tydligt i myndighetens instruktion. Regeringen har inte heller efterfrågat särskilda underlag som beskriver hur UHR presterar inom området. Vi anser att regeringen behöver bli tydligare med sina förväntningar även på denna del av verksamheten, trots att finansieringen av verksamheten ligger utanför regeringens direkta kontroll.

Rekommendationer

Statskontoret rekommenderar UHR att:

- Arbeta mer aktivt med att skapa en gemensam myndighetskultur.
- Fortsätta arbetet i ledningsgruppen för en ökad samsyn gällande myndighetens utveckling och prioriteringar.
- Stärka myndighetens interna kommunikation.
- Komplettera de myndighetsgemensamma målen med specifika delmål.
- I större utsträckning involvera sina medarbetare i de pågående förändringsprocesserna på myndigheten.
- Säkerställa att förändringsprocesserna slutförs inom rimlig tid.

Statskontoret rekommenderar regeringen (Utbildningsdepartementet) att:

- I samband med de kvartalsvisa mötena särskilt följa upp UHR:s pågående insatser för att effektivisera verksamheten och utnyttja tillgängliga medel mer flexibelt.
- Överväga att i första hand finansiera särskilda regeringsuppdrag med myndighetens förvaltningsanslag.
- Tydliggöra förväntningarna på UHR:s verksamhet inom it och digitalisering och hur myndigheten kan arbeta för att minska det ackumulerade överskottet i den avgiftsfinansierade verksamheten.

1 Slutsatser och förslag

Statskontoret fick den 29 juni 2023 i uppdrag av regeringen att utföra en analys av Universitets- och högskolerådet, i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016). Universitets- och högskolerådet (UHR) har som huvudsaklig uppgift att samordna, främja och utveckla verksamheten inom främst det högre utbildningsväsendet.

I uppdraget till Statskontoret har ingått att analysera:

- Hur UHR fullgör sina uppgifter i förhållande till instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och resurser
- Hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat och effektivitet
- Hur dialogen mellan UHR och centrala målgrupper är utformad och fungerar samt hur dessa målgrupper uppfattar myndighetens resultat
- Om regeringens styrning är ändamålsenlig givet hur myndighetens uppgifter och mål har utvecklats över tid.

Uppdraget finns i sin helhet i rapportens bilaga 1. En beskrivning av hur vi har genomfört uppdraget finns i bilaga 2.

UHR inrättades den 1 januari 2013 i samband med en myndighetsreform, då även Universitetskanslersämbetet bildades. Nu har det gått tio år sedan UHR inrättades, och myndighetens uppgifter och roll har utvecklats under senare år. Därför anser regeringen att det var lämpligt att genomföra en myndighetsanalys vid denna tidpunkt.¹

¹ Regeringsbeslut 2023-06-29. *Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*. U2023/02130.

Parallellt med myndighetsanalysen av UHR har Statskontoret haft i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Universitetskanslers-ämbetet (UKÄ). Den rapporten publicerades i februari 2024.²

1.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontorets samlade bedömning är att UHR i allt väsentligt fullgör sitt uppdrag och genomför de uppgifter som anges i myndighetens instruktion.

Statskontoret kan konstatera att UHR i huvudsak uppnår goda resultat inom verksamheten. Myndighetens målgrupper är till övervägande delen nöjda. Myndigheten har effektiviserat delar av verksamheten, exempelvis genom att i högre grad digitalisera den samordnade antagningen till universitet och högskolor. Samtidigt visar vår analys att UHR kan använda de tillgängliga resurserna mer effektivt och flexibelt.

Under de två senaste åren har flera förändringsprocesser och utvecklingsarbeten påbörjats inom myndigheten. Myndigheten har också utvecklat den interna styrningen. Statskontoret bedömer detta som positivt. Avsikten med insatserna är att skapa förutsättningar för en mer flexibel organisation som bland annat kan bli ännu bättre rustad att ta emot och genomföra regeringsuppdrag.

Men vi anser att UHR behöver arbeta mer aktivt för att förankra de pågående förändringsprocesserna bland sina medarbetare. Det är viktigt för att skapa legitimitet och förståelse för förändringarna. Vår analys visar att syftet med tidigare genomförda förändringar inte har varit tillräckligt tydligt för medarbetarna. Myndigheten bör också se till att avsluta de påbörjade förändringsprocesserna inom en rimlig tid. Det är nödvändigt eftersom de tar mycket tid och kraft i anspråk från organisationen.

1.2 UHR fullgör sitt uppdrag, men verksamheten kan bli mer effektiv

UHR genomför de uppgifter som anges i myndighetens instruktion med gott resultat. Vi kan också konstatera att myndigheten prioriterar att genomföra regeringsuppdragen, samtidigt som vi inte sett några tecken på att de tränger undan annan verksamhet.

² Statskontoret (2024:2). *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet*.

Myndigheten uppnår överlag goda resultat inom de flesta verksamhetsområden. Däremot har de under flera år inte nått sina egna mål att minska handläggningstiderna när det gäller att bedöma utländska utbildningar. UHR kan också bli bättre på hur de kommunicerar sina beslut till de sökande. Myndigheten har under 2023 arbetat med att minska handläggningstiderna, bland annat genom att se över arbetsprocesserna. Vi konstaterar att detta arbete har gett resultat och att handläggningstiderna har minskat under året. Statskontoret anser att det är viktigt att UHR fortsätter att följa hur handläggningstiderna utvecklas.

UHR har vid flera tillfällen under de senaste tio åren haft ett anslags-sparande på mer än tre procent av sitt anslag. Vi konstaterar också att den verksamhet som finansieras med avgifter från lärosätena hade ett ackumulerat överskott på cirka 10 miljoner kronor vid ingången av 2024. Det tyder dels på att UHR genom åren har haft goda ekonomiska förutsättningar, dels på att myndighetens interna styrning inte har bidragit till att dess resurser har använts tillräckligt effektivt. Vi bedömer vidare att myndigheten kan fortsätta att effektivisera när det gäller att samordna sitt arbete och hur olika avdelningar hanterar gemensamma frågor.

1.3 Den splittrade kulturen har försvårat både utveckling och effektivisering

Statskontoret rekommenderar UHR att:

- Arbeta mer aktivt med att skapa en gemensam myndighetskultur exempelvis genom att skapa fler sammanhang för erfarenhetsutbyten över avdelnings- och enhetsgränser.
- Fortsätta arbetet i ledningsgruppen för en ökad samsyn gällande myndighetens utveckling och prioriteringar.
- Stärka sin interna kommunikation, dels mellan avdelningarna, dels kommunikationen mellan ledning och medarbetare.

Vår analys visar att avdelningarna på UHR under lång tid har haft ett mycket begränsat samarbete och erfarenhetsutbyte. Det finns en intern kultur på myndigheten som betonar olikheterna mellan avdelningarna, och det har genom åren inte varit så vanligt med samarbete och utbyte mellan avdelningarna. Verksamheten har till stor del bedrivits i stuprör, och UHR har inte heller haft någon tydlig ambition att skapa en gemensam myndighetskultur.

Vi anser att detta har bidragit till att styrningen snarare har baserats på vad respektive avdelning behöver och prioriterar än på myndighetens behov som helhet. Det har bland annat visat sig genom att den interna styrningen av ekonomin har låst fast medel i de respektive avdelningarna, vilket har gjort det svårt att omfördela resurser dit det finns större behov.

Sammantaget ser vi att myndigheten har haft utmaningar med att hitta en gemensam syn på uppdraget. Vi bedömer att frånvaron av en gemensam myndighetskultur och bristen på en tillräckligt sammanhållen styrning har försämrat förutsättningarna att effektivisera och utveckla myndigheten. Statskontoret har i tidigare analyser pekat på vikten av att myndighetsledningen, chefer och medarbetare har en gemensam förståelse för myndighetens roll och verksamhetens mål. I annat fall finns en risk att verksamheten inte använder sina resurser på bästa sätt och får svårare att få genomslag för gemensamma prioriteringar.³ Detta kan i sin tur vara en grogrund för normer och beteenden som motverkar eller försvårar möjligheterna att skapa en god förvaltningskultur.

Statskontoret vill betona att det är viktigt att myndigheten nu arbetar vidare för att skapa en gemensam myndighetskultur. Vår analys visar att myndigheten sällan har anordnat träffar där alla chefer och medarbetare bjudits in för att diskutera myndighetens utveckling. Det menar vi delvis kan ha bidragit till att befästa uppdelningen mellan de olika verksamheterna. Vi bedömer att det pågående arbetet med att se över handläggarorganisationen är en viktig del i att öka samarbetet mellan avdelningarna

³ Se exempelvis Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.* (Om offentlig sektor 2021), s. 12.

och bidra till att alla medarbetare får ännu bättre förståelse för myndighetens olika uppgifter. Fler sammanhang för ökat erfarenhetsutbyte mellan avdelnings- och enhetsgränser är också ett sätt att stärka gemenskapen på myndigheten.

1.3.1 Samsynen inom ledningsgruppen varierar

Det pågående förändringsarbetet ställer krav på ledningen att formulera en gemensam målbild för vad förändringarna ska leda fram till. Statskontoret kan konstatera att ledningsgruppen delvis har olika syn på hur organisationen bör utvecklas och vilka frågor som UHR ska prioritera framöver. Vi bedömer att det är viktigt att ledningen står enad kring dessa frågor för att kunna bedriva en tydlig förändringsledning inom organisationen. Annars riskerar medarbetare på de olika avdelningarna att få olika budskap om vad som ska prioriteras inom myndigheten.

1.3.2 UHR behöver utveckla sin förvaltningskultur

Statskontoret kan konstatera att det finns ett stort engagemang på UHR, både bland chefer och medarbetare, för myndighetens uppdrag. Det finns också en god sammanhållning inom myndighetens olika avdelningar. Vi bedömer att detta är styrkor som UHR bör värna, och som är av värde i den pågående omställningsprocessen, men också i arbetet för en god förvaltningskultur på myndigheten som helhet.

En viktig del för en god förvaltningskultur är att det finns en samsyn om myndighetens uppdrag. Vår analys visar att samsynen om uppdraget har varierat, både inom myndighetsledningen och mellan avdelningarna. Vi har i intervjuer med chefer och medarbetare också fått bilden att myndigheten beskrivs som hierarkisk, där många beslut är centraliserade till de högre chefsnivåerna. Många medarbetare efterlyser en förbättrad intern kommunikation, och att de behöver få mer information om myndighetens arbete framåt.

Statskontorets förslag till UHR syftar till att försöka komma till rätta med ovan nämnda problem och till att bidra till en förbättrad förvaltningskultur.

1.4 Myndigheten har inte haft tillräckliga krav på sig att minska kostnaderna

Vår analys visar att UHR vid flera tillfällen har haft ett återkommande anslagssparande. Myndigheten har också ett ackumulerat överskott inom den verksamhet som finansieras av avgifter från universitet och högskolor. Det tyder på att regeringen inte har satt tillräcklig press på myndigheten att använda sina medel fullt ut. Myndigheten har inte heller själv tagit tillräckligt mycket ansvar för att fullt ut använda de resurser som har avsatts för verksamheten.

Regeringen har haft ambitionen att göra den finansiella styrningen förutsägbar och mindre ryckig genom att göra vissa tillfälliga medel permanenta. Men UHR har sällan har gjort av med hela sitt förvaltningsanslag och därför bedömer Statskontoret att myndighetens ramar har varit onödigt generösa.

Statskontoret kan också konstatera att UHR inte har haft fullständig överblick över kostnaderna för it-verksamheten, men att myndigheten nu har inlett en översyn.

1.5 UHR har påbörjat flera förändringsprocesser

Statskontoret rekommenderar UHR att:

- Komplettera de myndighetsgemensamma målen med specifika delmål för insatserna och kontinuerligt följa upp insatserna för att säkerställa att arbetet går i önskad riktning.
- I större utsträckning involvera sina medarbetare i de pågående förändringsprocesserna på myndigheten
- Säkerställa att förändringsprocesserna slutförs inom en rimlig tid.

Under flera års tid fokuserade UHR på att förvalta sin verksamhet, snarare än att utveckla den. Vi kan konstatera att myndigheten tidigare till exempel inte hade någon formaliserad funktion för att arbeta med verksamhetsutveckling. Myndigheten saknade också tillräcklig juridisk kompetens.

Dessutom har myndigheten inte styrt den verksamhet som omfattar systemtjänster och systemstöd tillräckligt effektivt.

En av regeringens avsikter med att bilda UHR var att åstadkomma synergi-effekter mellan myndighetens olika uppgifter. Men vi bedömer att varken den interna styrningen eller organiseringen av myndigheten har bidragit till att uppnå sådana synergier. Flera av de tidigare myndigheternas uppdrag och personal lyftes in i separata avdelningar, vilket förstärkte den interna uppdelningen. Detta bidrog också till att arvet från de tre tidigare myndigheterna under lång tid har levt kvar inom UHR.

Vi bedömer att UHR under senare år, och framför allt under de senaste två åren, har skiftat perspektiv till att i högre grad se hur myndigheten som helhet kan utvecklas och förändras. Vi konstaterar att myndighetsledningen numera har ett mer framåtblickande perspektiv och ett tydligt fokus på att utveckla såväl den interna styrningen som verksamheten i stort.

En viktig komponent i steget mot att fokusera på utveckling är den strategiska riktning som UHR tog fram under 2023 och som har börjat gälla under 2024. Den strategiska riktningen syftar till att stärka myndigheten som en tydlig aktör inom kompetensförsörjning, samt till att utveckla och förstärka verksamheten inom systemstöd och systemtjänster. UHR vill också bli bättre på att leverera relevanta underlag till regeringen, lärosäten och andra intressenter. Vi bedömer att den strategiska riktningen har konkretiserat hur myndigheten ser på sitt samlade uppdrag och att den framöver kan bli viktig för UHR:s arbete med att stärka sin myndighetskultur.

Därutöver har UHR påbörjat flera insatser som ska förstärka myndighetens förmåga att fullgöra sitt uppdrag på ett mer effektivt och flexibelt sätt. Myndigheten ser bland annat över styrningen och kartlägger kostnaderna för verksamheten inom systemstöd och systemtjänster. Myndigheten gör också en översyn av den handläggande organisationen och har gjort förändringar inom kommunikationsverksamheten i syfte att arbeta mer strategiskt och effektivt med både extern och intern kommunikation.

Vi konstaterar också att UHR har ändrat sin syn på den ekonomiska styrningen av myndigheten. De ekonomiska förutsättningarna har det senaste året förändrats, bland annat för att myndigheten har fått lägre förvaltningsanslag. Men trots det har UHR, till skillnad från de senaste

åren, inte begärt att få högre anslag i sitt senaste budgetunderlag. Statskontoret bedömer att det är ett tydligt tecken på att myndigheten på olika sätt planerar att effektivisera internt och bli bättre på att använda de tillgängliga resurserna mer effektivt.

Statskontoret bedömer att de utvecklingsinsatser som UHR har arbetat med under de senaste åren och som fortfarande pågår är viktiga bidrag för den fortsatta utvecklingen. Det gäller särskilt arbetet inom it-verksamheten och ambitionen att se över och utveckla den handläggande verksamheten.

Vi anser att dessa insatser är särskilt viktiga för myndigheten att fullfölja eftersom det är inom dessa verksamheter vi anser att det går att effektivisera. Samtidigt har vi identifierat några faktorer som vi bedömer att myndigheten behöver ta hänsyn till för att nå framgång i det fortsatta förändringsarbetet. Vi utvecklar dessa i följande avsnitt.

1.5.1 Än så länge oklart vilka effekter förändringsarbetet kommer att ge

Det pågående förändringsarbetet har i flera fall påbörjats under det senaste året, och därför är det för tidigt för oss att bedöma effekterna av insatserna. När det gäller till exempel översynen av handläggargenerationen håller myndigheten än så länge på att kartlägga verksamheten och har inte beslutat om vilka eventuella förändringar som kommer att göras. Men tanken med insatserna är att de på sikt ska bidra till att nå UHR:s fem myndighetsgemensamma mål.

Vi anser att UHR i sitt fortsatta arbete behöver säkerställa att insatserna faktiskt leder till förväntade resultat, och under resans gång följa upp och utvärdera de genomförda förändringarna.

Myndigheten bör då komplettera de myndighetsgemensamma målen med mål och delmål för de respektive insatserna. Mer specifika mål kan tydligare koppla de planerade aktiviteterna till de övergripande myndighetsmålen och även vägleda i arbetet framåt. Sådana mål kan också bidra till att förankra insatserna bland medarbetarna, vilket är ett område där vi bedömer att myndigheten behöver bli bättre. Men vi bedömer också att det är viktigt att slutföra det pågående förändringsarbetet inom en rimlig tid, eftersom det tar mycket tid och kraft från organisationen.

Statskontoret anser att UHR:s styrelse som myndighetens högsta ledning har ett centralt ansvar att följa myndighetens förändringsarbete framöver. Styrelsen har bland annat varit delaktiga i arbetet med att utforma den nya strategiska riktningen. Vi bedömer att det nu blir viktigt att styrelsen fortsätter ta en aktiv roll i myndighetens utvecklingsarbete, exempelvis när det gäller utvecklingen inom it och digitalisering.

1.5.2 Förankringen bland medarbetarna brister

UHR har återkommande tagit in externa konsulter för att utveckla organiseringen och styrningen av myndighetens verksamhet. Konsulterna har oftast arbetat nära myndighetsledningen, och graden av interaktion med medarbetarna har varierat. Vi bedömer att det finns en risk med det starka ledningsfokuset, och att myndigheten inte tydligare har involverat medarbetarna i förändringsprocesserna. Detta kan försvaga legitimiteten i förändringsarbetet, vilket vi också ser tecken på i vår analys.

Arbetet med att ta fram den strategiska riktningen för myndigheten avviker emellertid från detta mönster, då det bedrivits på bred front inom organisationen. Statskontoret bedömer att den strategiska riktningen är brett förankrad bland myndighetens medarbetare. Vi anser att myndigheten bör fortsätta hitta arbetssätt för att involvera medarbetarna i utvecklingsprocesserna. Det gäller såväl att informera medarbetarna om förändringsarbetet som att i relevanta delar också inkludera personalen i genomförandet.

Statskontoret har i tidigare rapporter pekat på vikten av att kommunicera tydligt internt i samband med stora förändringsprocesser och omställningar.⁴ Det övergripande syftet med UHR:s utvecklingsarbete är att myndigheten ska bli mer effektiv. I begreppet effektivitet kan läggas att UHR ska kunna åstadkomma ett bättre resultat för de medel myndigheten tilldelas. Men om myndighetsledningen inte är tydlig med vad effektiviseringsarbetet innebär finns en risk att medarbetarna snarare uppfattar att det kan handla om neddragningar och minskning av personal. Vi bedömer därför att det är särskilt viktigt för myndighetsledningen att aktivt och regelbundet kommunicera med medarbetarna om utvecklingsarbetet.

⁴ Statskontoret (2023). *När myndigheter ställer om. Erfarenheter av snabba omställningar*. OOS 48.

Under de senaste åren har UHR ökat takten i arbetet med att utveckla verksamheten jämfört med tidigare år. De många stora förändringarna under kort tid riskerar att skapa oro och osäkerhet hos medarbetarna. Det kan leda till försämrad arbetsmiljö. Alltför många förändringar på kort tid skulle i förlängningen också kunna innebära en risk för kompetensförsörjningen om medarbetare på grund av osäkerhet söker sig till andra arbetsgivare.

1.6 Regeringen behöver följa att myndighetens resurser används effektivt

Statskontoret rekommenderar regeringen att:

- I samband med de kvartalsvisa mötena särskilt följa upp UHR:s pågående insatser för att effektivisera verksamheten och myndighetens ambitioner att utnyttja tillgängliga medel mer flexibelt. Uppföljningen bör särskilt fokusera på hur myndigheten arbetar för att undvika ett för stort anslagssparande och för att använda medlen från de avgiftsfinansierade verksamheten fullt ut.
- Överväga att i första hand finansiera särskilda regeringsuppdrag med myndighetens förvaltningsanslag, istället för med tillfälliga medel.
- Tydliggöra förväntningarna på UHR:s verksamhet inom it och digitalisering och inkludera diskussioner om hur myndigheten kan arbeta för att minska det ackumulerade överskottet i den avgiftsfinansierade verksamheten.

Statskontoret bedömer att regeringens styrning av UHR överlag fungerar väl. Vi kan konstatera att regeringen har förtroende för att myndigheten fullgör sina uppgifter effektivt. Däremot bedömer vi att regeringen kan behöva förstärka den finansiella styrningen av UHR. Vi bedömer också att det kan finnas skäl för regeringen att ställa krav på att myndigheten framåt kan visa på att den använder sina resurser effektivt. Det följer av att UHR genomgående har kunnat spara relativt mycket av sina anslag, och uppvisar ett ackumulerat överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten samt att

regeringen har gjort vissa tillfälliga medel permanenta. Mot denna bakgrund anser vi att det kan finnas skäl för regeringen att ställa krav på att myndigheten framåt kan visa på att den använder sina resurser effektivt.

Statskontoret bedömer att regeringen i dagsläget inte behöver ge ett särskilt uppdrag till UHR att redovisa vilka effektiviseringsåtgärder myndigheten har vidtagit. Detta eftersom UHR har påbörjat flera insatser som ska leda till en mer effektiv verksamhet. Men om UHR framöver inte kan visa på en positiv utveckling anser Statskontoret att regeringen bör överväga att ge ett sådant uppdrag.

1.6.1 Regeringens förväntningar på UHR:s it- och digitaliseringsverksamhet kan bli tydligare

UHR:s avgiftsfinansierade verksamhet handlar bland annat om att bistå lärosäten i den samordnade antagningen till universitet och högskolor. Det är en viktig uppgift för UHR och utgör sett till kostnaderna en stor del av myndighetens totala verksamhet. Det är centralt att UHR kan leverera säkra system med hög kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt för att myndigheten ska fullgöra sina uppgifter.

Vi bedömer att regeringen inte på ett tydligt sätt har pekat ut riktningen eller varit tydlig med sina förväntningar för denna verksamhet. Exempelvis framträder inte verksamheten som handlar om att utveckla och förvalta it-system särskilt tydligt i myndighetens instruktion. Regeringen har inte heller ställt några krav på att UHR ska redovisa hur effektivt myndigheten utför den uppgiften.

Vår analys visar att UHR:s interna styrning av it-verksamheten har varit eftersatt under flera år. Myndigheten har till exempel inte haft någon plan eller strategi för vad verksamheten ska uppnå. Det har vidare saknats en modell för hur myndigheten ska styra förvaltning och utveckling av de samlade systemstöden och systemtjänsterna. UHR har inte heller haft full kontroll över vad verksamheten kostar. Med tanke på verksamhetens omfattning och betydelse anser vi att det är rimligt att regeringen kan bli mer aktiv i att följa denna verksamhet.

Vi anser att regeringen kan behöva bli tydligare med förväntningarna på verksamheten, trots att finansieringen av den ligger utanför regeringens direkta kontroll.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 presenterar vi vår analys av UHR:s uppdrag och uppgifter. Vi presenterar också vår analys av regeringens styrning av myndigheten, samt redovisar UHR:s finansiering och ekonomi över åren.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys av UHR:s organisation och interna styrning. Vi redovisar också hur myndigheten arbetar med frågor kring kompetensförsörjning och arbetsmiljö.

I kapitel 4 presenterar vi vår analys av UHR:s resultat och vår bedömning av hur myndigheten har fullgjort sitt uppdrag.

I kapitel 5 redovisar vi pågående utvecklingsarbete inom myndigheten, däribland arbetet med att förbättra it-verksamheten och arbetet med att se över den handläggande verksamheten.

2 Uppgifter, mål och resurser

I det här kapitlet presenterar vi vår analys av UHR:s uppdrag och uppgifter. Vi har analyserat ändamålsenligheten i regeringens styrning, det vill säga om styrningen bidrar till att regeringen kan genomföra sin politik och om myndigheten har tillräckliga förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Vi har också analyserat UHR:s ekonomiska förutsättningar och hur ekonomin har utvecklats över tid.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- UHR har ett brett uppdrag. Myndighetens uppgifter är av handläggande, stödjande och främjande karaktär inom flera olika områden som är kopplade till högskolesektorn och övriga delar av utbildningssektorn. Myndigheten har genom åren också fått fler uppgifter.
- UHR har sedan myndigheten inrättades fått ökade anslag. Men myndigheten har parallellt fått ett bredare uppdrag och regeringen har även lagt till ett par uppgifter i myndighetens instruktion.
- UHR har sällan gjort av med samtliga tilldelade medel och har vid fem tillfällen under åren 2013–2023 sparat mer än tre procent av sitt anslag. Myndigheten har över tid även byggt upp ett ackumulerat överskott inom den verksamhet som finansieras med avgifter från universitet och högskolor.
- UHR:s goda ekonomiska förutsättningar har inneburit att det inte har funnits någon extern kostnadspress på myndigheten att effektivisera verksamheten, varken inom de anslagsfinansierade eller de avgiftsfinansierade delarna. Myndighetens interna styrning av ekonomin har inte heller varit helt anpassad för att använda de tilldelade resurserna optimalt.
- Regeringens styrning av UHR fungerar överlag väl, men dialogen gäller främst myndighetens anslagsfinansierade verksamhet och inte den verksamhet som finansieras med avgifter från lärosätena.

2.2 UHR inrättades för att tydliggöra rollfördelningen inom högskoleområdet

UHR bildades 2013 genom en reform av de tre myndigheter som då hade ansvaret för service, samordning, internationellt samarbete och mobilitet samt kvalitetssäkring och tillsyn kopplat till framför allt högskolesektorn. Dessa tre myndigheter var Verket för högskoleservice (VHS), Högskoleverket (HSV) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK).

Syftet med reformen var bland annat att tydliggöra rollfördelningen genom att skilja främjande och serviceinriktad verksamhet från granskande verksamhet mellan myndigheterna inom högskoleområdet. Syftet var också att bli effektivare och att samordna mer mellan verksamheter.⁵ Regeringen ansåg inför reformen att många uppgifter överlappade mellan VHS och HSV, till exempel uppgiften att informera om högre studier.⁶

Genom reformen fördes hela VHS:s och IPK:s verksamheter över till UHR, bland annat ansvaret för antagningsfrågor, bedömning av utländska gymnasieutbildningar samt administrationen av internationella utbytes- och samarbetsprogram. Delar av HSV:s verksamhet införlivades också i UHR, exempelvis ansvaret för bedömning av utländsk högskoleutbildning, tillträdesfrågor och högskoleprovet. UHR fick också överta några uppgifter från Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och det numera nedlagda Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus).⁷

Den nya myndigheten UHR fick genom reformen ett renodlat ansvar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet inom utbildningsområdet, främst till universitet och högskolor.⁸

⁵ Proposition 2011/12:133. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

⁶ Riksrevisionen (2018). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse*. RiR 2018:35.

⁷ Proposition 2011/12:133. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.* och SOU 2012:1. *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*.

⁸ 1 § förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

2.2.1 Riksrevisionen granskade nya myndighetsstrukturen 2018

Riksrevisionen gjorde 2018 en uppföljande granskning av myndighetsreformen. I rapporten konstaterar Riksrevisionen att den nuvarande myndighetsstrukturen över lag fungerar väl och att reformen hade uppnått flera av sina syften. Men Riksrevisionen pekade också på att det trots reformen fanns en del otydligheter i rollfördelningen mellan myndigheterna, särskilt i fråga om gränserna mellan det främjande, granskande och utvecklande uppdraget.⁹

2.3 UHR har ett brett uppdrag och många olika roller

Av instruktionen till UHR framgår att myndigheten ska ansvara för uppgifter inom service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet.¹⁰ Myndighetens uppdrag inom det internationella området gäller alltså inte enbart högre utbildning utan spänner över hela utbildningssektorn, från förskola till universitets- och yrkesstudier.

2.3.1 Myndigheten skapar förutsättningar för att nå målen för utbildningspolitiken

Regeringen styr UHR utifrån det nationella målet för utbildningspolitiken och det preciserade mål som omfattar universitet och högskolor. Det handlar om att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet samt att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt.¹¹

⁹ Riksrevisionen (2018). *Myndighetsreformen då UHR och UKÄ inrättades – intentioner och måluppfyllelse*. RiR 2018:35.

¹⁰ 1 § förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

¹¹ Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning*.

UHR:s uppgifter och myndighetens möjligheter att fullgöra dem är en viktig förutsättning för att nå de nationella målen för utbildningspolitiken. Myndighetens uppgifter inom service och samordning till lärosätena och att informera om högskoleutbildning så att enskilda individer kan göra välavvägda val när det gäller högre utbildning är centrala uppgifter för att nå målen. Detsamma gäller att bidra till att ge personer med utländsk utbildning möjlighet att studera och arbeta i Sverige samt att ansvara för internationella utbyten.

2.3.2 UHR behöver hantera många roller

I förarbetarna som låg till grund för att inrätta UHR framgår att myndighetens roll ska vara av tydlig service- och samordningskaraktär. Enligt regeringen skulle det inte minst underlätta för universitet och högskolor att samla flera av de stödfunktioner som ett lärosäte behöver i en och samma myndighet.¹²

UHR:s uppdrag är brett, även om uppgifterna kan knytas till högskolesektorn och i vissa fall utbildningssystemet i stort. Men myndighetens uppgifter är också breda i bemärkelsen att den behöver hantera en mängd olika roller (tabell 1). UHR har en handläggande roll när det gäller exempelvis antagning till högre utbildning och i bedömning av utländsk utbildning. Myndigheten har också ett omfattande informationsuppdrag och arbetar mycket med samverkan och samordning inom olika frågor.

¹² Prop. 2011/12:133. *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.* och SOU 2012:1. *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet.*

Tabell 1. Exempel på UHR:s roller, prestationer och aktiviteter.

Exempel på roller som UHR har	Exempel på prestationer och aktiviteter som UHR gör
Ger service och stöd	Besvarar frågor via e-post och telefon, stöd till lärosätena i antagningsprocessen, stöd till personer som vill arbeta i EU:s institutioner, råd och stöd om yrkeskvalifikationsdirektivet
Samordnar och samverkar	Samordnar antagningen till högre utbildning, genomför högskoleprovet i samverkan med lärosäten, projektleder regeringsuppdrag, leder och deltar i myndighetssamverkan
Informerar och främjar	Tillhandahåller information om högskoleutbildning på webbplatser, publicerar nyhetsbrev, anordnar konferenser och seminarier, deltar i nätverk, informerar om utbytesprogram och andra EU-program inom utbildningsområdet samt om internationell utbytestjänstgöring, främjar lärosätenas arbete inom olika områden, till exempel mot diskriminering
Analyserar och följer upp	Kartlägger, följer upp och analyserar frågor inom myndighetens verksamhetsområde
Förvaltar och utvecklar	Ansvarar för drift, förvaltning och utveckling av ett antal systemstöd, systemtjänster och webbplatser
Handlägger och beslutar	Handlägger ärenden inom ramen för antagning till högre utbildning, bedömer utländsk utbildning, beslutar om deltagande i internationella utbytesprogram samt mobilitets- och samarbetsprojekt, meddelar föreskrifter, fördelar medel till lärosätena, exempelvis stipendier till avgiftsbetalande studenter och till vissa utvecklingsprojekt

Källa: UHR (2023). *Årsredovisning 2022*.

Kommentar: Tabellen visar exempel på myndighetens aktiviteter inom olika kategorier. Den syftar inte till att ge en heltäckande bild av UHR:s uppgifter. Vissa av exemplen kan också passa in i andra kategorier.

2.3.3 Instruktionen pekar i vissa fall ut vad myndigheten ska sträva mot

Vi bedömer att uppgifterna som regeringen anger i UHR:s instruktion tydligt beskriver myndighetens samlade uppdrag.

Instruktionen pekar i några fall ut en riktning eller ambition för myndighetens uppgifter. Till exempel uttrycker instruktionen att UHR ska informera om högskoleutbildning i syfte att enskilda individer ska kunna göra välavvägda val när det gäller sådan utbildning.¹³

Även uppgiften att främja en breddad rekrytering till högskolan och att främja de nationella minoriteternas rättigheter kan ses som en riktning som myndigheten kan vägleda sig av. Men i övrigt är det upp till UHR själva att tolka regeringens ambitioner och förväntningar utifrån uppgifterna i instruktionen.

2.3.4 Ansvar för att utveckla och förvalta it-system är en stor del av verksamheten

UHR har med vägledning av instruktionen själva sammanfattat sina huvudsakliga ansvarsområden i fem områden. Dessa områden är att:

- informera inför högskolestudier, ansvara för högskoleprovet, ta fram regelverk och samordna antagningen till högskolan
- utveckla och förvalta it-system och e-tjänster åt utbildningssektorn
- förmedla internationella utbyten och kompetensutveckling åt utbildningssektorn
- bedöma utländska utbildningar
- utföra främjande uppgifter och analyser av frågor inom UHR:s ansvarsområden.¹⁴

¹³ 12 § Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

¹⁴ UHR (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 5.

Vi anser att dessa områden speglar instruktionen väl. Men vi noterar att ansvarsområdet som omfattar utveckling och förvaltning av it-system och e-tjänster åt utbildningssektorn inte framgår lika tydligt i instruktionen som de andra ansvaren. Instruktionen anger under rubriken Uppdragsverksamhet att myndigheten har till uppgift att "...på uppdrag av universitet och högskolor [...] biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande".¹⁵ För att samordna antagningen ska myndigheten ansvara för ett register som samlar uppgifter om elevers slutbetyg från gymnasieskolan eller vuxenutbildningen (betygsdatabasen Beda).

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor framgår också att UHR får föra ett antagningsregister med hjälp av automatiserad behandling. Registret ska vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter. Förordningen reglerar vilka uppgifter som får finnas i registret samt vilka uppgifter som får lämnas ut och till vem.

UHR:s ansvar för systemtjänster och systemstöd är en central del av myndighetens verksamhet. UHR utvecklar och förvaltar flera systemstöd och systemtjänster samt flera webbplatser. Denna verksamhet finansieras till stor del med avgifter från universitet och högskolor. Det är avdelningen för digitalisering och tjänsteutveckling som ansvarar för systemstöd och systemtjänster. Den är budgetmässigt UHR:s största verksamhet med en budget på 169 miljoner kronor under 2024.¹⁶ Det utgör 28 procent av den totala budgeten.

Systemstöden och tjänsterna som UHR tillhandahåller till lärosätena är ett medel för att kunna fullgöra uppgifterna som finns i instruktionen. Samtidigt är själva funktionerna och användbarheten i systemen viktiga för att till exempel antagningsprocessen ska fungera effektivt och vara ändamålsenlig. UHR behöver därför känna lärosätenas behov väl och lägga resurser på att utveckla de olika systemen så att de svarar mot behoven.

¹⁵ 2 § förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

¹⁶ UHR (2024). *Verksamhetsplan 2024*.

2.4 Regeringens styrning av UHR

Regeringen styr UHR:s verksamhet genom instruktionen (SFS 2012:811), årliga regleringsbrev samt övriga regeringsbeslut. Därtill styrs myndigheten bland annat av högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Det finns ytterligare ett par förordningar som styr myndighetens verksamhet på det internationella området och bedömning av utländsk utbildning. Myndigheten omfattas också av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

UHR:s verksamhet finansieras till allra största del genom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning och sorterar under Utbildningsdepartementets ansvar. UHR:s uppgift att informera om praktik och karriärmöjligheter vid EU:s institutioner ligger däremot under Statsrådsberedningens ansvarsområde. Fram till 2023 hade myndigheten också uppgifter från Utrikesdepartementet inom den internationella programverksamheten. Uppgifter inom området internationell mobilitet sorterar fortfarande under Utrikesdepartementet, till exempel myndighetens arbete som följer av förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

2.4.1 Myndigheten har genom åren fått ett par nya uppgifter

Regeringen har under 2022 förändrat UHR:s instruktion.¹⁷ I huvudsak innebär förändringarna bland annat att uppgifter från regleringsbrevet har förts över till instruktionen och att vissa tidigare uppgifter inte längre finns kvar.

Ändringen innebär också att UHR har fått två nya uppgifter inom ramen för sitt främjandeuppdrag. Myndigheten ska främja validering inom högre utbildning samt arbeta för att främja de nationella minoriteternas rättigheter och de nationella minoritetsspråken inom högre utbildning. UHR har också fått i uppdrag att samverka med ett antal myndigheter i syfte att bidra till en väl fungerande kompetensförsörjning i Sverige.

¹⁷ Förordning (2022:1225) om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

Myndigheten ska också enligt den nuvarande instruktionen ansvara för en grupp av samverkande myndigheter som ska arbeta med frågor kopplat till internationalisering inom högre utbildning, forskning och innovation.

UHR fick i regeringsbrevet för 2022 i uppdrag att ansvara för arbetet som går under namnet Plint (Plattform för internationalisering).¹⁸ Uppdraget är långsiktigt och regeringen valde därför att fastställa myndighetens uppdrag i instruktionen.

Genom en ändring i högskoleförordningen (1993:100) år 2022 fick UHR ett tydligare utpekat ansvar för att genomföra högskoleprovet. Skälet var att ansvarsfördelningen mellan UHR och lärosätena i fråga om högskoleprovet tidigare har varit otydlig och att det behövts ett samlat ansvar.¹⁹

2.4.2 Regeringsuppdragen är prioriterade

Regeringen styr myndigheten löpande genom uppdrag i de årliga regleringsbreven samt genom särskilda regeringsuppdrag.

UHR har genom åren fått flera uppdrag från regeringen. Årligen har det handlat om cirka två till fyra nya uppdrag. Flera av uppdragen har löpt över flera år. Det finns en stor bredd i de uppdrag som myndigheten har fått, men flera av dem har syftat till att utveckla eller förstärka en viss verksamhet inom ramen för myndighetens instruktionsenliga uppgifter.

Myndigheten har också fått ett par uppdrag som syftar till att anpassa eller vidareutveckla de systemstöd som universitet och högskolor använder. Det har till exempel handlat om att utveckla den nationella betygsdatabasen Beda bland annat för att anpassa den till att även inkludera betygsuppgifter för antagning till kommunal vuxenutbildning.²⁰

¹⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Universitets- och högskolerådet.

¹⁹ SOU 2021:72. *Högskoleprovets organisation och styrning*.

²⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Universitets- och högskolerådet och UHR (2023). *Årsredovisning för 2022*.

När det gäller uppdrag som har syftat till att utveckla eller förstärka en viss verksamhet finns följande exempel:

- Utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande (särskilt regeringsuppdrag, 2021)
- Utveckla information om högskoleutbildning (myndighetens regleringsbrev för 2024)
- Främja ett gemensamt högskolepedagogiskt utvecklingsarbete mellan universitet och högskolor (myndighetens regleringsbrev för 2022)
- Ökad kvalitet och genomströmning i distansutbildning (myndighetens regleringsbrev för 2021)

Vår analys visar att UHR prioriterar arbetet med de uppdrag som myndigheten får från regeringen. Det framgår till exempel av myndighetens verksamhetsplaner där flera av uppdragen finns med i de aktiviteter som myndigheten planerar att genomföra. I verksamhetsplanen för 2024 står också att myndigheten ska prioritera regeringsuppdragen före de aktiviteter som ska genomföras inom ramen för UHR:s strategiska riktning (se även avsnitt 3.5).

Vi har inte fått några indikationer på att regeringsuppdragen tränger undan annan verksamhet. En förklaring till det kan vara att myndigheten har fått särskilda medel för att genomföra vissa av uppdragen.

2.4.3 Regeringen och UHR är överlag nöjda med dialogen

Vi bedömer att dialogen mellan UHR och regeringen över lag fungerar väl. Företrädare för Utbildningsdepartementet beskriver att de på det stora hela har en god bild över UHR:s verksamhet och resultat.

Men våra intervjuer med Utbildningsdepartementet visar att myndighetens underlag inte alltid har gett tillräckligt utförlig information för att ge regeringen bra underlag inför beslut och för att den ska kunna styra myndigheten på bästa sätt. Det handlar till exempel om att vissa perspektiv och analyser har saknats i återrapporteringen av regeringsuppdrag och att budgetunderlagen inte alltid har varit så utförliga. Departementet uppger för oss att flera av underlagen på senare tid har

hållit en högre kvalitet och att myndigheten har blivit bättre på att få med särskilt juridiska perspektiv på olika frågor i underlagen.

Representanter för UHR uppfattar också att styrningen fungerar väl och att regeringen har förtroende för att myndigheten fullgör sina uppgifter. Företrädare för myndighetsledningen uppger att styrningen på det stora hela ger en tydlig bild över regeringens förväntningar på myndigheten. Men myndigheten uppfattar att dialogen sällan har berört den verksamhet som finansieras med avgifter från lärosätena. Myndigheten upplever att regeringen inte har ställt så många frågor om den ekonomiska styrningen av den verksamheten och inte heller uttryckt några direkta förväntningar på hur verksamheten bör utvecklas.

Utbildningsdepartementet träffar UHR för korta avstämningar varje månad och inom ramen för den årliga myndighetsdialogen. Utöver dessa kontakter har departementet tagit initiativ att under 2024 inleda kvartalsvisa möten med generaldirektören och delar av myndighetsledningen.

Tanken med kvartalsmötena är att de ska komplettera de befintliga forumen och skapa utrymme för att diskutera mer strategiska och långsiktiga frågor. Det gäller exempelvis frågor om finansiering, resurser och kommande uppdrag. Både departementet och UHR har uppgett för oss att de kompletterande mötestillfällena ska göra myndigheten ännu bättre rustad i att ta sig an och leverera uppdrag på ett effektivt sätt.

2.5 UHR finansieras med anslag, avgifter och bidrag

UHR:s verksamhet finansieras genom flera olika intäkter. De främsta intäktskällorna är ett förvaltningsanslag från 2:2 Universitets- och högskolerådet, fyra olika sakanslag samt intäkter från avgifter för den samordnade antagningen och studieadministrationen respektive högskoleprovet.²¹ UHR har också intäkter genom bidrag, bland annat från

²¹ Sakanslagen avser utgiftsområde 1 Rikets styrelse 9:1 Svenska institutet för europapolitiska studier samt EU-information, utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor, 2:67 Särskilda bidrag inom högskoleområdet och 4:1 Internationella program.

EU-kommissionen. En stor del av bidragsintäkterna är transfereringar som myndigheten fördelar vidare. De totala intäkterna för 2024 uppgår till 583 miljoner kronor exklusive transfereringar (tabell 2).

Tabell 2. UHR:s intäkter samt transferering av bidrag 2024.

Typ av intäkt	Finansiering (tkr)	Andel av totala intäkter (procent)
Förvaltningsanslag	220	38
Sakanslag exkl. transfereringar	18	3
Avgifter	281	48
Bidrag	64	11
Total finansiering	583*	
Transferering av bidrag		
Sakanslag	95	-
Bidrag från bl.a. EU	876	-

Källa: UHR (2024). *Verksamhetsplan 2024*. Dnr. 00020–2024.

* Den totala budgeterade kostnadsramen för verksamheten uppgår till 597 miljoner kronor. Skillnaden mellan finansiering och kostnadsram beror på ett planerat underskott på 14 miljoner kronor inom avgiftsverksamheten.

2.5.1 Delar av anslag och bidrag fördelas vidare

UHR:s förvaltningsanslag uppgår 2024 till cirka 220 miljoner kronor.²² Utöver det har UHR också intäkter från olika sakanslag. Myndigheten fördelar vidare delar av dessa intäkter, främst till universitet och högskolor. Ofta handlar det om uppdrag som regeringen ger till UHR men där ett lärosäte ska utföra själva prestationerna.

Ett exempel på uppdrag som finansieras av förvaltningsanslaget men som fördelas vidare är uppdraget att utveckla ett behörighetsprov för grundläggande behörighet där merparten av medlen har fördelats till Göteborgs universitet.²³ Ett uppdrag som finansieras av medel från sakanslag och som fördelas vidare är till exempel uppdraget att främja lärosätens arbete

²² Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitets- och högskolerådet. Avser utgiftsområde 16, anslag 2:2.

²³ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Universitets- och högskolerådet, UHR (2023). *Årsredovisning 2021* samt Utbildningsdepartementets svar i faktagranskning 2024-02-19.

med att utveckla högskolepedagogiken.²⁴ Med andra ord går inte hela UHR:s förvaltningsanslag och sakanslag enbart till verksamhetens egna kostnader.

Det framgår inte alltid tydligt av regleringsbrevet hur stor del av medlen som ska fördelas till de berörda lärosätena och hur mycket som får användas till UHR:s förvaltningskostnader. Myndigheten följer upp hur medlen fördelas genom åiterrapportering i årsredovisningen.

Utöver medel för tillfälliga regeringsuppdrag som fördelas till lärosäten får UHR också medel från sakanslagen för ersättning för stipendier till studieavgiftsskyldiga studenter. Även dessa medel går till lärosätena.

UHR får också omfattande bidrag från EU-kommissionen, Nordiska ministerrådet och regeringen. Dessa medel fördelas till universitet och högskolor men också till andra verksamheter inom utbildningsområdet. Merparten av bidragen kommer från EU-kommissionen som finansierar flera av de utbytesprogram som UHR ansvarar för.²⁵ Delar av dessa intäkter ska också täcka de förvaltningskostnader som följer av att UHR är det svenska programkontor som möjliggör internationella samarbeten och utbyten. Men även förvaltningsanslaget täcker vissa av kostnaderna för denna verksamhet.

2.5.2 Avgifter utgör en stor del av intäkterna

Utöver anslag och bidrag finansieras en stor del av UHR:s verksamhet med avgifter. År 2023 var de totala intäkterna från avgifter drygt 274 miljoner kronor.²⁶ Huvuddelen av dessa intäkter (236 miljoner kronor) kommer från avgifter som lärosätena betalar för licens- och antagnings-tjänster kopplade till den samordnande antagningen och för studie-administration. UHR tecknar treåriga överenskommelser med de lärosäten som vill använda tjänsterna. Avgiften för licenstjänsten ska täcka kostnaderna för förvaltning och utveckling av det nationella antagnings-systemet NyA.

²⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Universitets- och högskolerådet.

²⁵ UHR (2023). *Årsredovisning 2022*.

²⁶ UHR (2024). *Årsredovisning 2023*.

UHR får även intäkter från högskoleprovet, en offentligrättslig avgift som under 2023 stod för knappt 28 miljoner kronor av de totala intäkterna från avgifter.²⁷ Avgiften betalas av de anmälda till högskoleprovet och regleras i högskoleförordningen. Myndighetens del av avgiften framkommer i regleringsbrevet, som också slår fast att det inte finns något krav på full kostnadstäckning.²⁸ De kostnader myndigheten har för högskoleprovet som inte täcks av avgiften finansieras med förvaltningsanslaget (knappt 11 miljoner kronor för 2023).²⁹

2.6 Myndigheten har ofta haft medel över

Vår analys visar att UHR genom åren sällan har använt de tilldelade anslagsmedlen fullt ut. Även den avgiftsfinansierade verksamheten har under flera år haft ett överskott. Att UHR under åren inte har gjort av med sina medel tyder på att myndigheten inte tillräckligt väl har lyckats planera verksamheten så att den levererar resultat i förhållande till den tilldelade finansieringen. Det visar också att UHR inte har haft en så stark extern kostnadspress på verksamheten på så sätt att regeringen inte har ställt tillräckliga krav på myndigheten att använda alla tilldelade medel. Vi har identifierat tre huvudsakliga faktorer som visar och förklarar varför myndigheten haft svårt att använda sina medel fullt ut. Vi redogör för dessa i avsnitten nedan.

2.6.1 Myndigheten har vid flera tillfällen inte använt hela anslaget

UHR har haft ett återkommande anslagssparande. Mellan åren 2013–2023 har myndigheten vid fem tillfällen överskridit det tillåtna anslagssparandet på tre procent. UHR har då behövt lämna tillbaka medel. Det skedde bland annat under pandemiåren, som begränsade UHR:s verksamhet i hög grad. Men även 2022 och 2023 hade myndigheten ett sparande som låg mellan

²⁷ UHR (2024). *Årsredovisning 2023*.

²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Universitets- och högskolerådet.

²⁹ UHR (2024). *Årsredovisning 2023*. Myndighetens totala kostnader för högskoleprovet 2023 var 38,6 miljoner kronor.

två och sex procent. Den enda gången som UHR har överskridit förvaltningsanslaget var 2013, samma år som myndigheten bildades.³⁰

Allt för stora anslagssparanden kan vara problematiska, då det kan vara ett tecken på att en myndighet inte fullt ut har förmått att genomföra riksdagens och regeringens politik inom ett visst område.³¹ Ett stort anslagssparande kan även vara ett tecken att myndigheten behöver justera verksamheten för att de ska kunna använda de tillgängliga resurserna fullt ut.³² UHR har inte haft ett stort ackumulerat anslagssparande, men har däremot återkommande utnyttjat ett maximalt anslagssparande när det gäller förvaltningsanslaget.

Enligt personer som vi har intervjuat är en förklaring till det återkommande anslagssparandet att den interna styrningen av ekonomin har låst fast medel i de respektive avdelningarna. Det har gjort det svårt att omfördela medel dit där det finns större behov. Företrädare för myndighetsledningen säger till oss i en intervju att verksamheten alltför mycket har bedrivits i stuprör och att det har gjort att resurserna inte har använts tillräckligt effektivt. Men myndigheten planerar att förändra den ekonomiska styrningen och i högre grad än tidigare utgå från den samlade verksamheten.

Vi kan även konstatera att UHR vid flera tillfällen inte har gjort av med de extra sakanslag som de har tilldelats. Regeringens styrning innebär som regel att UHR inte har något anslagssparande för sakanslag. Det innebär att resterande del av anslagsbeloppet har dragits in när UHR inte har gjort av med hela anslaget, och att beloppet inte längre får användas av myndigheten.

2.6.2 Medel som följer med särskilda uppdrag blir ibland permanenta

UHR har genom åren fått medel tillskjutna för att genomföra flera av de större regeringsuppdragen. Medlen har då ofta gällt uppdrag som löper under flera år. Regeringen har lagt dessa medel på förvaltningsanslaget.

³⁰ UHR:s årsredovisningar för åren 2013–2023.

³¹ Ekonomistyrningsverket (2021). *Myndigheternas anslagsutnyttjande*. PM. (Dnr. 2021–0008).

³² *Ibid.*

När uppdraget har upphört har medlen inte alltid dragits in utan har blivit ett permanent tillskott på förvaltningsanslaget.

Syftet har varit att ge myndigheten förutsättningar att kunna genomföra nya mindre uppdrag utan ny finansiering och ha den flexibilitet som krävs för att skala upp eller ner olika verksamheter efter de behov och prioriteringar som myndigheten själva ser.³³ I vissa fall när det har handlat om stora och komplexa uppdrag har det varit svårt för regeringen att i förväg bedöma storleken på resurstillskottet som myndigheten ska få för ett visst uppdrag. Det har ibland också varit svårt att på förhand avgöra hur lång tid uppdraget kommer att ta att genomföra.³⁴

Det är rimligt att myndigheten själv får bedöma hur den använder tilldelade medel utifrån interna behov. Flera av uppdragen har också inneburit att UHR har fortsatt bedriva verksamhet enligt ett tidigare uppdrag. Men eftersom UHR har haft ett stort anslagssparande under flera år tyder det på att myndigheten inte alltid har varit beroende av att regeringen skjuter till extra medel för tillfälliga uppdrag.

2.6.3 Överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten

En annan sak som bidrar till att vi bedömer att UHR inte har haft så hög press att använda sina resurser så effektivt som möjligt är de villkor som regeringen har beslutat för de avgifter som myndigheten tar ut för sin uppdragsverksamhet. Det gäller alltså den verksamhet som omfattar antagnings- och studieadministrationstjänster. UHR bestämmer själv storleken på avgiften, men vart tredje år har de avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket (ESV) i enlighet med 7§ avgiftsförordningen (1992:191). Det är vanligt att regeringen delegerar avgiftsättningen till de myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet.³⁵ Myndigheten får själv

³³ Utbildningsdepartementets svar i faktagranskning 2024-02-19.

³⁴ Utbildningsdepartementets svar i faktagranskning 2024-02-29.

³⁵ Ekonomistyrningsverket (2024). *Avgifter i uppdragsverksamhet*. Hämtad 2024-03-04. <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter/uppdragsverksamhet/>

disponera avgifterna för verksamheten och får även disponera eventuella överskott i sin helhet i den avgiftsfinansierade verksamheten.³⁶

År 2023 finansierades 44 procent av myndighetens kostnader med intäkter från avgifter.³⁷ Vi kan konstatera att UHR har ett ackumulerat överskott inom den avgiftsfinansierade verksamheten som omfattar antagning och studieadministration. Vid ingången av 2023 uppgick överskottet till drygt 19 miljoner kronor. UHR har arbetat med att över tid få ner det ackumulerade överskottet. Under 2023 gick verksamheten som omfattar antagning och studieadministration med ett underskott på knappt 9,7 miljoner kronor 2023. Det innebär att det ackumulerade överskottet har minskat.³⁸

Enligt myndigheten beror överskottet delvis på att planerade investeringar och utvecklingsarbete har blivit försenade. Detta kan i viss mån förklaras av att myndigheten har haft svårt att rekrytera rätt kompetens. Myndigheten uppger för oss att de inte längre har samma svårigheter att rekrytera rätt kompetens. Men det är tydligt att UHR under flera år inte har lyckats att fullt ut förutsäga kostnaderna inom den avgiftsfinansierade verksamheten.

Vi kan ändå konstatera att det inte verkar finnas något missnöje med avgifterna eller med UHR, trots att den avgiftsfinansierade verksamheten för antagning och studieadministration har gått med överskott. I våra intervjuer framkommer att lärosäten är nöjda med den samordnade antagningen. De upplever att antagningen är effektiv samt att UHR är transparenta med hur myndigheten sätter avgifterna.

2.7 Myndigheten kommer framöver att utveckla den ekonomiska styrningen

Vi konstaterar att UHR under flera år haft svårt att använda samtliga tilldelade medel. Trots detta har myndigheten normalt begärt ytterligare medel – förutom i det senaste budgetunderlaget. I de tre budgetunderlag

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitets- och högskolerådet.

³⁷ UHR (2024). *Årsredovisning 2023*. Statskontorets beräkning: Avgiftsintäkter från högskoleprovet samt antagning och studieadministration/Myndighetens totala kostnader.

³⁸ UHR (2024). *Årsredovisning 2023*.

som sträcker sig från perioden 2022 till 2026 har myndigheten begärt mellan 9,5 miljoner kronor och 25 miljoner kronor i årliga höjningar av förvaltningsanslaget.³⁹ Myndigheten motiverar äskandena med ökade kostnader för vissa regeringsuppdrag, till exempel för att bygga ut betygsdatabasen Beda och för arbete som tillkommer till följd av att införa ämnesbetyg i gymnasieskolan och Komvux på gymnasial nivå.

Det framgår inte av budgetunderlagen om myndigheten har analyserat om det finns åtgärder i verksamheten som kan minska de egna kostnaderna. Myndigheter är skyldiga att lämna en sådan redovisning om den lämnar förslag i budgetunderlagen som innebär ökade kostnader.⁴⁰

I UHR:s senaste budgetunderlag begär myndigheten inga extra medel.⁴¹ Så gör myndigheten trots att de planerar att fortsätta arbetet med att utöka betygsdatabasen Beda under kommande år.⁴² UHR:s förvaltningsanslag har också minskat för 2024 och beräknas också vara lägre under 2025 och 2026 än tidigare år.

Vi uppfattar att UHR framöver kommer att arbeta mer fokuserat för att bättre utnyttja de tilldelade anslagen, bland annat genom att förstärka sin interna ekonomiska styrning och att hitta former för att arbeta mer flexibelt genom att omfördela resurser internt. Det framgår av myndighetens verksamhetsplan för 2024.

³⁹ UHR (2021, 2022, 2023). *Budgetunderlag för 2022–2024, 2023–2025 och 2024–2026*. Statskontorets beräkning.

⁴⁰ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁴¹ UHR (2024). *Budgetunderlag för Universitets- och högskolerådet 2025–2027*. (Dnr. 00133–2024).

⁴² UHR (2024). *Verksamhetsplan 2024*.

3 Organisation och intern styrning

I detta kapitel redovisar vi vår analys av Universitets- och högskolerådets organisering och interna styrning. Vi redovisar också hur myndigheten arbetar med frågor kring kompetensförsörjning och arbetsmiljö.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Den strategiska riktningen för UHR som myndigheten antog 2023 har fått genomslag i verksamheten och avdelningarna har utgått från den i sin verksamhetsplanering för 2024. Men det är inte helt tydligt för alla medarbetare hur några av områdena i den strategiska riktningen ska tolkas och omsättas i verksamheten.
- Myndigheten präglas fortfarande av sammanslagningen av de tre tidigare myndigheterna. Det finns en intern kultur som betonar olikheterna mellan avdelningarna och det har inte varit så vanligt att avdelningarna samarbetar eller utbyter erfarenheter och information. I stället har verksamheten kommit att präglas av arbete i stuprör, vilket bland annat har lett till att finansiering har låsts till de olika avdelningarna, och därmed inte kunnat nyttjas på ett effektivt sätt.
- Myndighetens ledning har genom åren inte drivit några omfattande utvecklingsprocesser eller förändringsarbeten. Under de senaste två åren har dock myndigheten initierat flera åtgärder för att stärka samsynen om myndighetens uppdrag och få till en mer effektiv och flexibel verksamhet.
- Samsynen inom ledningsgruppen varierar när det gäller hur de ser på hur organisationen bör utvecklas och om vilka frågor UHR ska prioritera framöver.
- UHR har under de senaste fem åren vid flera tillfällen anlitat konsulter för att utveckla organiseringen och styrningen av myndighetens verksamhet, vilket visar att organisationen inte fungerar fullt ut tillfredsställande.

3.2 Styrelsen ansvarar för verksamheten

UHR leds av en styrelse som består av ordförande, vice ordförande, generaldirektören samt sex ledamöter. Styrelsen är myndighetens högsta ledning och har kollektivt ansvar. Enligt myndighetens instruktion ska studenter finnas representerade i styrelsen.⁴³

UHR:s nuvarande styrelse tillträdde i april 2022, och styrelsens ordförande har deltagit i de årliga myndighetsdialogerna. Kompetensprofilen inom den nuvarande styrelsen har ändrats något jämfört med tidigare, och inkluderar nu it- och digitaliseringskompetens. Flera av de som vi har intervjuat framhåller att den nya styrelsesammansättningen i sig har förbättrat myndighetens interna utvecklingsarbete.

3.3 UHR är organiserat i en linjeorganisation utifrån verksamhetsområden

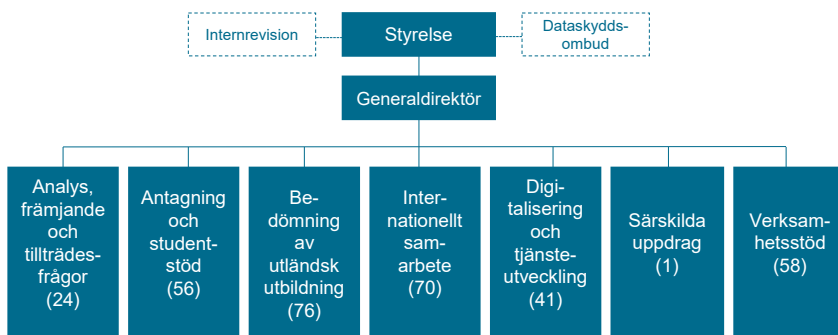
UHR:s verksamhet är indelad i sju avdelningar och 23 enheter, och är i huvudsak organiserat i en linjeorganisation. Sex av avdelningarna ansvarar för myndighetens kärnuppgifter medan den sjunde har ansvar för verksamhetsstödet (figur 1).

UHR har cirka 350 medarbetare, medan antalet chefer uppgår till 30, exklusive generaldirektören. Detta innebär att UHR har en chef per 11 medarbetare, vilket är något högre än genomsnittet för statliga myndigheter som ligger på 13 anställda per chef.⁴⁴ Utöver de sju avdelningarna på UHR finns även en internrevision (se avsnitt 3.6.2) samt ett dataskyddsombud.

⁴³ Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

⁴⁴ Statskontoret (2019:9). *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet*. s. 60.

Figur 1. UHR:s organisation 2023. Antal årsarbetskrafter inom parentes.



Källa: UHR. Antal årsarbetskrafter avser mars 2024.

3.3.1 Avdelningarna har hållits relativt oförändrade

UHR:s avdelningar motsvarar i stort sett de verksamheter som fördes över från den gamla myndighetsstrukturen. Till exempel motsvarar verksamheten vid avdelningen för internationellt samarbete i princip helt den gamla myndigheten IPK.

I flera av våra intervjuer framgår att UHR efter att myndigheten bildades 2013 främst inriktade sig på att utföra sina uppgifter på samma sätt som i de tidigare myndigheterna, och inte ägnade tid åt att enas kring den nya myndighetens uppdrag. Många av de chefer och medarbetare som vi intervjuat upplever också att arvet från de tidigare myndigheterna fortfarande präglar UHR, och att myndigheten i vissa delar fortfarande består av tre myndigheter i en. Flera av de intervjuade lyfter också fram att det inte finns någon gemensam myndighetskultur.

3.3.2 En ny avdelning för särskilda uppdrag inrättades 2023

Under november 2023 inrättades avdelningen för särskilda uppdrag på UHR. Bakgrunden är att regeringen har utökat UHR:s uppdrag som gäller provverksamhet. Det nya uppdraget innefattar högskoleprovet, grundläggande behörighetsprovet och förslag till ytterligare prov, bland annat prov för att kunna få permanent uppehållstillstånd. Dessa frågor har en hög politisk prioritet och därför bedömer myndigheten att de behöver förstärka sin förmåga att utreda, planera och genomföra provverksamheten. Avdelningen har i nuläget en medarbetare.

Det löpande ansvaret för högskoleprovet ligger på avdelningen för antagning och studentstöd. Den nya avdelningen har karaktären av en stabsfunktion, och ska i stället kunna ta hand om frågor som myndigheten behöver hantera med kort varsel. Ett exempel gäller genomförandet av högskoleprovet från och med hösten 2023, då krav infördes på in- och utpasseringskontroller. Det krävde en stor arbetsinsats från myndighetsledningen och berörda medarbetare för att provet skulle kunna genomföras.

Sammantaget bedömer myndigheten att de behöver förstärka sin förmåga inom myndigheten på lång sikt inom ledning, samverkan och organisering av provverksamheten. De behöver även kunna bedriva långsiktigt utvecklingsarbete, bland annat kopplat till att digitalisera provverksamheten.⁴⁵

Statskontoret vill framhålla att det är viktigt att verksamheten följs upp. Vi vill också betona att det är viktigt att avgöra frågan om var funktionen att hantera särskilda uppdrag bäst hanteras – på en befintlig avdelning eller en separat sådan. Detta för att motverka risken att nya stuprör skapas inom organisationen.

3.4 Verksamhetsstödet har utökats och utvecklats

Avdelningen för verksamhetsstöd inrättades i januari 2022, och ersatte den tidigare administrativa avdelningen som ansvarade för myndighetens stödfunktioner.

Avdelningen är relativt stor inom UHR, med 58 årsarbetskrafter. Omkring hälften av medarbetarna arbetar på kommunikationseenheten. Denna enhets verksamhet ses över under 2024 (se avsnitt 3.4.3 och avsnitt 5.6).

3.4.1 En ny juridisk enhet har inrättats

UHR har under många år haft endast en juristtjänst. Flera av de som vi har intervjuat på myndigheten framhåller att detta har varit alldeles för lite i förhållande till de uppgifter som UHR har. Exempelvis behöver myndigheten juridisk kompetens för att kunna utfärda föreskrifter.

⁴⁵ UHR (2023). *Utdrag från MBL-förhandling*. 2023-11-15.

En ny juridisk enhet inrättades 2022, och består i dag av fem jurister samt en chefsjurist. Den juridiska enheten arbetar bland annat med att utforma föreskrifter, myndighetens hantering av personuppgifter samt vissa ärenden som kräver juridisk kompetens för att bedöma utländsk utbildning. UHR har också några ärenden där den juridiska enheten företräder myndigheten som part i domstol.

3.4.2 Enheten för styrning och utveckling har tagit ett samlat grepp om verksamhetsutvecklingen

Vid den tidigare administrativa avdelningen fanns också en gd-stab. Men myndigheten ansåg att gd-stabens uppgifter behövde renodlas. Därför fick enheten för styrning och utveckling ett utpekat ansvar för myndighetsgemensamma processer och frågor, till exempel arbetet med verksamhetsuppföljning och årsredovisning. Enheten har också det övergripande ansvaret för myndighetens verksamhetsutveckling samt förarbetet med att ta fram den strategiska riktningen.

I våra intervjuer framgår att den nya styrnings- och utvecklingsenheten har bidragit till att tydligare sätta verksamhetsutveckling på kartan och att det finns en enhet som har ett sammanhållet ansvar för frågorna. Vi uppfattar att enheten också har arbetat för att involvera medarbetare, chefer och styrelsen i arbetet med den strategiska inriktningen för att förankra riktningen och ge den mer legitimitet.

3.4.3 En översyn har gjorts av kommunikationsenheten

Under 2023 har myndigheten sett över kommunikationsenheten, och arbete pågår för närvarande med att effektivisera verksamheten, både den som riktar sig internt och den som riktar sig externt. En av anledningarna till att myndigheten inrättade en ny avdelning för verksamhetsstöd 2022 var att kommunikationsverksamheten centraliserades under 2020 från respektive avdelningar till den administrativa avdelningen. Genom centraliseringen ville myndigheten skapa bättre förutsättningar för att samordna kommunikationen till målgrupperna och använda kommunikationsresurserna mer effektivt.⁴⁶

⁴⁶ UHR (2019). *En kommunikationsenhet med ett nytt uppdrag – analys av organisationsöversynens förslag*. (Dnr. 1.1.4-00386-2019).

Arbetet med att centralisera har delvis realiserats. Men ett problem som finns kvar är att finansieringen av enheten varit uppdelad mellan de olika sakavdelningarna. Arbete pågår för närvarande med att effektivisera myndighetens kommunikationsverksamhet, när det gäller såväl inriktning som organisation.

3.5 Den interna styrningen på UHR

Den interna styrningen på UHR utgår från myndighetens strategiska riktning och internt styrande dokument.⁴⁷

Den strategiska riktningen beslutades av styrelsen 2023 och består av tre övergripande mål för verksamheten. Dessa har i sin tur konkretiserats i fem myndighetsgemensamma mål, som tillsammans med verksamhetsplanen och internbudgeten utgör grunden för UHR:s verksamhetsstyrning.⁴⁸

Den strategiska riktningen gäller tills vidare, medan de myndighetsgemensamma målen och de indikatorer som används för att följa upp dem gäller tidsbegränsat under flera år. Men de kan justeras vid behov, för att se till att styrningen och uppföljningen är relevant.⁴⁹

3.5.1 En strategisk riktning för UHR:s verksamhet

I juni 2023 beslutade UHR:s styrelse om en ny strategi som från och med 2024 ska stödja myndighetens utveckling framåt.⁵⁰ UHR övergav då sin tidigare styrmodell som myndigheten införde så sent som 2021.

Anledningen var att de mål som styrelsen satte upp inom ramen för styrmodellen inte fungerade som ett stöd för avdelningarnas verksamhetsplanering.

⁴⁷ UHR (2024). *Arbetsordning för Universitets- och högskolerådet* (Dnr. 1.1.4-00130-2024).

⁴⁸ UHR (2024). *Verksamhetsplan 2024*. (Dnr. 00020-2024).

⁴⁹ UHR (2023) *Riktlinje för verksamhetsstyrning på Universitets- och högskolerådet*. (Dnr. 00313-2024).

⁵⁰ UHR (2023). *Strategisk riktning för Universitets- och högskolerådet från 2024*. (Dnr. 01191-2023).

UHR motiverar den strategiska riktningen med att myndigheten under de senaste åren har fått allt fler uppdrag med stor bredd som innebär att myndigheten behöver förstärka sin förmåga att agera. Den strategiska riktningen ska fungera som ett stöd för myndigheten att verka i en föränderlig värld. Myndigheten bedömer att den strategiska riktningen tillsammans med agila och tvärfunktionella arbetssätt ska ge UHR förutsättningar att agera snabbare än tidigare, i enlighet med myndighetens uppdrag.

De som vi har intervjuat beskriver att syftet med strategin är att driva myndighetens arbete framåt. Med utgångspunkt i instruktionen pekar strategin ut riktningen för följande tre områden som myndigheten har identifierat att de behöver bli starkare inom:

- En tydlig aktör inom kompetensförsörjning som möjliggör för fler individer att göra välavvägda val
- En efterfrågad tjänsteleverantör som erbjuder lösningar inom utbildningssektorn
- En aktiv aktör som levererar relevanta underlag för regeringen, lärosäten och andra intressenter.⁵¹

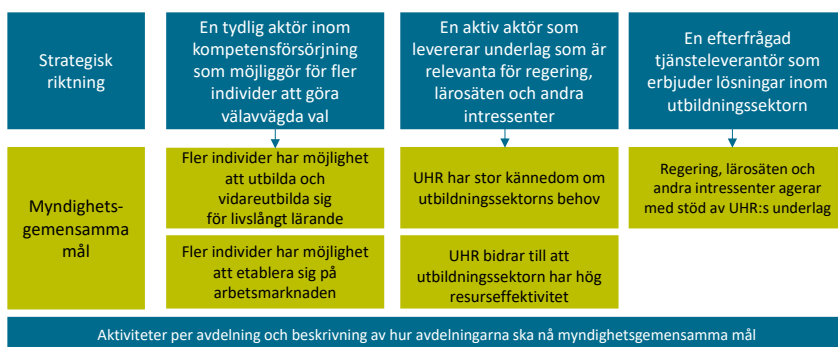
Den strategiska riktningen för UHR:s verksamhet preciserades inför myndighetens verksamhetsplanering för 2024 med fem mål som framgår i figur 2. Myndigheten planerar att uppdatera målen allt eftersom de utvecklar sitt arbete med den strategiska riktningen. Sammanlagt 13 indikatorer har tagits fram för att följa upp de fem myndighetsgemensamma målen.

3.5.2 Den strategiska riktningen ska tydliggöra den gemensamma målbilden

Från och med 2024 utgår verksamhetsplaneringen från myndighetens nya strategiska riktning. Både chefer och medarbetare som vi har intervjuat bedömer att de tre prioriterade områdena och de fem övergripande målen kommer att bidra till att synliggöra vad myndigheten gemensamt ska arbeta för framöver.

⁵¹ UHR (2023). *Strategisk riktning för Universitets- och högskolerådet från 2024*. (Dnr. 01191–2023).

Figur 2. UHR:s strategiska riktning och myndighetsgemensamma mål.



Källa: UHR.

I våra intervjuer framkommer att arbetet med att ta fram den strategiska riktningen gjordes systematiskt och det fanns en tydlig ambition att involvera hela myndigheten. Medarbetarna fick till exempel möjlighet att komma med inspel till strategin. Styrelsen tog också en aktiv roll i arbetet med den strategiska riktningen. Bland annat genomförde enheten för styrning och utveckling en workshop med styrelsen för att få synpunkter och medskick från ledamöterna.

Vi uppfattar att den nya strategiska riktningen har fått genomslag i verksamheten på så sätt att medarbetarna väl känner till områdena och målen. Chefer och medarbetare framhåller också att de tror att den strategiska riktningen kommer skapa en bra grund för verksamhetsplaneringen.

Uppföljning görs fyra gånger per år samt i årsredovisningen

Som beskrivits ovan utgör den strategiska riktningen och de myndighetsgemensamma målen utgångspunkten för UHR:s verksamhetsplan, som vanligtvis beslutas av generaldirektören i början av varje kalenderår. Den beslutade verksamhetsplanen ligger till grund för verksamhetsuppföljningen, som görs fyra gånger per år för att säkerställa att UHR levererar i enlighet med sitt uppdrag och har en budget i balans.

I verksamhetsuppföljningen ser UHR över om man behöver ändra sina prioriteringar när det gäller de myndighetsgemensamma målen. Myndigheten ser också över om man behöver omfördela sina resurser i någon del, och att de risker som identifierats i verksamhetsplanen inte har förändrats.

Varje uppföljning kan vid behov ligga till grund för en reviderad verksamhetsplan.

En sammantagen bedömning av UHR:s externa resultat redovisas till regeringen i myndighetens årsredovisning. I årsredovisningen görs en bedömning av hur långt UHR har kommit i genomförandet av aktiviteter och uppdrag, både vad gäller extern leverans och intern utveckling.⁵²

3.5.3 Inte helt tydligt hur den strategiska riktningen ska tolkas

Vi kan konstatera att de flesta som vi har intervjuat på det stora hela är positiva till den nya inriktningen. Däremot visar våra intervjuer med medarbetare att det inte är helt tydligt hur områdena och målen ska tolkas, och om och i så fall hur de kommer att beröra alla delar av myndigheten.

Ett område som flera medarbetare har lyft i intervjuerna är den delen av strategin som handlar om att UHR ska verka för att bli en tydlig aktör inom kompetensförsörjning. UHR har inte definierat vad det ska syfta till. Det gäller till exempel om vilka behov myndigheten ska styras av i arbetet och vilka målgrupper som insatserna inom kompetensförsörjningsarbetet ska riktas till, exempelvis arbetsmarknadens behov eller för blivande studenter. Medarbetarna lyfter att det är problematiskt om det inte finns en gemensam syn på hur myndigheten konkret ska arbeta med de olika områdena.

I intervjuerna framkommer också att det inom myndigheten finns olika bilder av om den strategiska riktningen ska genomsyra hela myndighetens verksamhet och att alla aktiviteter som myndigheten planerar att genomföra ska kunna kopplas till strategin på något sätt.

Eftersom den strategiska riktningen var relativt nyinrättad då vi påbörjade vår analys är det möjligt att det nu, snart ett år efter att den beslutades i juni 2023, har blivit tydligare hur den ska tolkas och tillämpas inom myndigheten. Utifrån våra intervjuer med chefer och de underlag som vi

⁵² UHR (2024) *Verksamhetsstyrning på Universitets- och högskolerådet*. Arbetsmaterial. (2024-03-01).

tydlig aktör inom kompetensförsörjning inte rör sig om någon generell ambitionshöjning på området. Snarare beskrivs målet som en myndighetsgemensam uppgift att samlas kring, och där UHR:s avdelningar på olika sätt bidrar.

3.6 UHR:s verksamhet och budget följs upp i tremånadersintervaller

UHR har hittills följt upp sin samlade verksamhet genom tertialuppföljningar, alltså var fjärde månad. Men från och med 2024 kommer myndigheten att övergå till tremånadersintervaller. Syftet är att underlätta uppföljningen av förvaltningsanslaget och att uppföljningen bättre ska motsvara den modell för it-styrning som UHR använder och som utgår från tremånadersintervaller.

Uppföljningarna genomförs i form av statusrapporteringar från olika delar av verksamheten. Ledningsgruppen och stödfunktionerna behandlar rapporterna i gemensamma uppföljningsmöten. De ser då över eventuella omprioriteringar i budget och verksamhet och informerar därefter styrelsen och personalen.⁵³

Den finansiella styrningen utgår från ett treårsperspektiv, som även innefattar en årlig budgetplanering och en kontinuerlig uppföljning.

Verksamhetsplanen anger att myndigheten, om budgeten kräver det, kommer att prioritera bland sina uppdrag enligt följande ordning:

1. Särskilt verksamhetskritiska uppdrag inom punkterna 2–3
2. Författningsreglerad verksamhet och formella krav från EU och Nordiska ministerrådet
3. Regeringsuppdrag
4. Den strategiska riktningen och dess mål i de fall de inte täcks av punkterna ovan.

⁵³ UHR (2023). *Anvisningar för uppföljning av T2 2023 och prognos helår 2023*. (2023-08-25).

3.6.1 Riskanalyser tas fram inom ramen för arbetet med verksamhetsplanen

Ledningsgruppen och avdelningarna på UHR gör årligen en riskanalys för kommande år, som en del av arbetet med verksamhetsplanen. Ledningsgruppen identifierar risker på myndighetsnivå, medan avdelningarna identifierar risker för all den verksamhet som respektive avdelning ansvarar för. Det gäller både löpande verksamhet och mer tillfälliga uppdrag.

Syftet med riskanalyserna är att kunna genomföra åtgärder för att motverka att en identifierad risk inträffar, och att lindra konsekvenserna om den ändå skulle inträffa. Riskanalyserna är därmed en integrerad del av verksamhetens styrning och ledning på olika nivåer. De ligger till grund för att identifiera åtgärder och prioritera resurser inom ramen för denna styrning och ledning.⁵⁴

3.6.2 Internrevisionen lämnar förslag till förbättringar inom verksamheten

Internrevisionen på UHR granskar verksamheten och föreslår förbättringar. Den årliga revisionsplanen utgår från internrevisorns riskanalys, som i sin tur baseras på myndighetens riskanalyser. På UHR omfattar internrevisionen 50 procent av en heltidstjänst.

UHR:s styrelse beslutar om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen. Styrelsen beslutar också om åtgärder som grundar sig på internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Internrevisionen rekommenderar mer intern samverkan

Under 2023 genomförde internrevisionen en effektivitetsgranskning av avdelningen för internationellt samarbete. Granskningen visar bland annat att UHR behöver utveckla en målstruktur som tydligare kopplar ihop avdelningens uppdrag med myndighetens övergripande mål. Även den ekonomiska styrningen och uppföljningen av avdelningens verksamhet behöver utvecklas, enligt revisionen. Vidare bedömde revisionen att samverkan mellan avdelningen för internationellt samarbete och när-

⁵⁴ UHR (2023). *VP-anvisningar 2024*. (Dnr. 1.1.4-02616-2023).

liggande avdelningar och enheter behöver utvecklas ytterligare. Avdelningen behöver även sträva efter att få ett jämnare arbetsflöde och försöka komma till rätta med sin höga personalomsättning.

Handläggningstiderna vid bedömning ansågs för långa

En effektivitetsgranskning av verksamheten vid bedömningsavdelningen från 2022 visar att handläggningstiderna var betydligt längre än vad förvaltningslagen anger. Ett mål har satts om att minska de genomsnittliga handläggningstiderna med 20 dagar till 2023 jämfört med 2020 (se även avsnitt 4.7).

Internrevisionen pekar i granskningen även på att avdelningen bör involvera medarbetarna mer i arbetet med att utveckla effektiva processer och arbetssätt. Revisionen skriver också att medarbetarna bör involveras mer i arbetet med den löpande uppföljningen, utvärderingen och avstämningen av olika förbättringsförslag.

3.7 Arbetet med att utveckla myndigheten har under flera år gått långsamt

En synpunkt framkommer i flera intervjuer är att UHR under flera år har bedrivit verksamheten utan att förändra den nämnvärt. De intervjuade säger att det varken från externt eller internt håll har funnits något direkt tryck på att driva utvecklingsarbete.

Vi uppfattar att myndighetsledningen under tidigare år har försökt att sätta igång olika utvecklingsinitiativ, till exempel kring it-verksamheten. Men detta arbete har av olika anledningar stannat av.

I våra intervjuer med myndighetsledningen framkommer att myndigheten framöver avser arbeta med att förstärka den gemensamma bilden och synen på sitt uppdrag. Vi kan också konstatera att UHR på senare tid har initierat en rad åtgärder som ska utveckla verksamheten på olika sätt.

3.7.1 UHR har lagt ut flera utvecklingsuppdrag på konsulter

En genomlysning av UHR:s organisation genomfördes 2019 av externa konsulter. Rapporten från genomlysningen tar ett brett grepp om UHR:s verksamhet, och föreslår bland annat en ny styrningsmodell samt en ny

struktur för verksamhetsplanering och uppföljning. Ett resultat av genomlysningen var att UHR inrättade avdelningen för verksamhetsstöd, och en ny juridisk enhet. Myndigheten centraliserade även sin kommunikationsverksamhet.⁵⁵

En ny översyn av UHR:s modell för it-styrning (den så kallade utvecklingsmodellen) genomfördes och redovisades av andra externa konsulter 2022. Också i detta uppdrag var ansatsen bred, och syftade bland annat till att föreslå en ny styr- och samverkansstruktur inom myndigheten. De utmaningar som rapporten lyfter fram liknar i stora delar de som hade framkommit tidigare, och handlar bland annat om att styrningen inom myndigheten är fragmenterad och att styrningens helhetsperspektiv brister.⁵⁶

Ytterligare en analys, med fokus på UHR:s kommunikationsverksamhet, genomfördes och redovisades 2023. Även den rapporten beskriver den interna kulturen på UHR som tre myndigheter i en, och att avdelningarna arbetar med sin kommunikationsverksamhet separat från varandra.⁵⁷

Genomlysningarna av UHR genom åren tyder på att organisationen inte har fungerat alltigenom tillfredsställande. I våra intervjuer framkommer att det finns en uppdelning mellan de inom organisationen som vill förnya arbetsformerna och de som vill bevara dem. Även inom myndighetens ledning har samsynen varierat när det gäller hur UHR ska utvecklas framöver. Vi bedömer att skillnaderna i synen på utvecklingsbehoven kan vara ett skäl till att förändringsarbetet av olika skäl har stannat av inom myndigheten. Att konsultinsatserna har blivit både omfattande och kostsamma över tid följer av detta. Men de omfattande konsultinsatserna kan också tolkas som att myndigheten behöver få externa bedömningar av verksamheten, och på så sätt komma vidare i arbetet.

⁵⁵ Colegica (2019). *Rapport – Övergripande genomlysning av UHR:s organisation*. (2019-05-31).

⁵⁶ Sonder (2022). *En utvecklingsmodell för UHR. Slutrapport IT-styrningsuppdraget*. (2022-09-12).

⁵⁷ Stratvise (2023). *Kommunikationsutredning*. (2023-12-06).

3.8 Flera förändringsprocesser har påbörjats inom myndigheten

UHR har under de senaste två åren initierat flera förändringsprocesser på myndigheten. Avsikten är bland annat att verksamheten ska bli mer effektiv och flexibel, men också kunna åstadkomma ett bättre resultat för de medel myndigheten tilldelas. Nedan redovisar vi kort de processer som påbörjats inom myndigheten (för en utförligare redovisning, se kapitel 5).

3.8.1 Myndigheten har sett över organisationen inom vissa avdelningar

UHR har under hösten 2023 sett över kommunikationsenheten, och genomför en omorganisation under 2024. Syftet är att enheten bättre ska motsvara myndighetens strategiska riktning och de mål som berör UHR:s kommunikationsverksamhet och framtida leveranser.

Avdelningen för internationellt samarbete samt avdelningen för antagning och studentstöd har omorganiserats under 2023. Även avdelningen för analys, främjande och tillträde ser över sin verksamhet under 2024. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att kunna hantera sina uppdrag effektivt.

Avdelningen för bedömning av utländsk utbildning har efter att internrevisionen 2022 bedömde att deras handläggningstider är för långa arbetat med att minska den genomsnittliga handläggningstiden med 20 dagar under perioden 2021–2023.

3.8.2 Översyn av handläggningsprocessen på UHR

Myndigheten har också påbörjat en översyn av sin handläggarorganisation för att effektivisera den. De olika avdelningarna har arbetstoppar vid olika tillfällen och därför skulle en mer samordnad verksamhet kunna underlätta för avdelningarna att bistå varandra. Därigenom skulle myndigheten kunna utnyttja sina resurser mer effektivt.

3.8.3 Implementering av en ny utvecklingsmodell för it-styrning

UHR påbörjade under 2022 en översyn av sin it-styrning, vilket resulterade i beslut om en ny utvecklingsmodell för myndigheten. Modellen utgår från SAFe-ramverket, som även flera andra statliga myndigheter använder för

it-styrning. Under 2023 rekryterade UHR flera nya chefer och har även inrättat nya funktioner inom myndigheten, vilket har ändrat uppdraget för avdelningen för systemstöd. Avdelningen har också bytt namn till avdelningen för digitalisering och tjänsteutveckling. Under 2024 kommer modellen att införas fullt ut, och den kommer även att innefatta en ny modell för finansiell styrning.

3.8.4 Tvärfunktionellt beredningsteam ska stärka den interna samverkan

UHR bildade under 2023 en central mottagarfunktion och ett beredningsteam för att på ett mer strukturerat sätt kunna ta hand om de frågor och uppdrag som kommer in. Syftet med den nya mottagarfunktionen och teamet är att öka helhetssynen och samarbetet inom myndigheten, för att på så sätt undvika stuprör i arbetet.

Mottagarfunktionen sköts av enheten för styrning och utveckling. Enkla ärenden som kommer in till myndigheten slussas vidare och hanteras direkt av den funktion som tar emot ärendet eller till den som har ansvaret för ärendet. Ärenden som innebär ett större inslag av samverkan eller samordning lyfts till ett tvärfunktionellt beredningsteam som bedömer ärendet och vilken funktion eller del av UHR:s verksamhet som bör ta hand om det.⁵⁸

3.9 Sammanslagningen påverkar fortfarande myndighetskulturen

Vi kan konstatera att den interna kulturen på UHR fortfarande präglas av arvet från de tre tidigare myndigheterna, trots att mer än tio år har gått sedan myndigheten bildades 2013.

En genomgående synpunkt från de intervjuer som vi har genomfört är att UHR har ett brett uppdrag med många olika uppgifter och arbetssätt. Vår analys visar att myndigheten inte har haft någon uttalad ambition att utveckla en gemensam kultur och helhetssyn kring uppdraget och

⁵⁸ UHR (2023). *Flödet för mottagarfunktionen och stora initiativ*. (2023-11-28). Powerpoint-dokument.

verksamheten. Däremot kan de olika uppgifterna knytas till myndighetens uppdrag att ansvara för att ge service och samordna frågor, samt främja och utveckla områden inom utbildningsområdet.

Framför allt märks utmaningen att bygga en gemensam kultur genom att de olika avdelningarna har bedrivit sina verksamheter relativt separat från varandra. En analys av organisationen som UHR lät göra 2019 visar att både medarbetare och chefer har tenderat att betona olikheterna mellan verksamheterna snarare än att se likheter. Av rapporten framgår också att medarbetarna visar stor lojalitet mot den egna avdelningen och inte i lika hög grad mot myndighetens uppdrag i stort.⁵⁹ Vissa av de som vi har intervjuat anser också att det saknas en gemensam syn på vad som är viktigast för myndigheten och vilka områden som ska prioriteras.

Våra intervjuer med chefer och medarbetare visar att många är engagerade i och positiva till den egna avdelningens eller enhetens frågor och uppgifter. Medarbetarna uppskattar arbetsuppgifterna och känner att arbetet är utvecklande och intressant. Däremot har medarbetarna inte haft någon större anledning att involvera sig i de andra avdelningarnas uppgifter.

Vi kan konstatera att frågan om en splittrad myndighetskultur och utmaningen att hitta en gemensam kultur och samsyn om uppdraget är väl kända inom myndigheten. Många av de som vi har intervjuat anser att myndigheten skulle kunna arbeta mer för att förstärka det gemensamma. Samtidigt bedömer vissa intervjupersoner att myndigheten har fokuserat för mycket på kulturskillnader och synen på uppdraget. De anser att man snarare behöver fundera på i vilka sammanhang det är viktigt att ha en gemensam syn och att myndigheten faktiskt har ett brett uppdrag som i vissa avseenden skiljer sig åt.

Vi konstaterar också att alla medarbetare inte upplever olikheterna lika mycket. Det gäller framför allt medarbetare som inte har arbetat så länge på myndigheten. Vi uppfattar också att arbetet för att integrera olika verksamheter och arbetssätt har gått lättare på de avdelningar som har uppgifter som fanns på alla de tre tidigare myndigheterna.

⁵⁹ Colegica (2019). *Rapport – Övergripande genomlysning av UHR:s organisation*. (2019-05-31).

3.9.1 Litet utbyte mellan avdelningarna

Uppgifterna som UHR:s sakavdelningar ansvarar för skiljer sig åt på grund av att de omfattar olika områden och behöver följa olika regelverk.

Men flera avdelningars verksamhet har karaktären av handläggande verksamhet. Avdelningen för bedömning och avdelningen för antagning har dessutom i stort liknande verksamhet och samma målgrupper och regelverk, i synnerhet när det gäller bedömning av utländska meriter. Men trots det har avdelningarna historiskt samarbetat lite, och inte heller utbytt resurser, även om det har förekommit vid arbetstoppar. Det framkommer i intervjuerna att processen för att låna resurser från andra avdelningar har varit omständlig. Bland annat har avdelningarna upprättat avtal om personalutbyte. Några intervjupersoner uppger också att det även inom avdelningarna har funnits stuprör mellan enheterna när det gäller att tillfälligt omfördela personal.

Under 2023 har myndigheten påbörjat ett arbete med att utgå från likheterna i handläggningsverksamheten på myndigheten i stället för olikheterna. Syftet är att kunna utnyttja avdelningarnas resurser mer effektivt.

3.9.2 UHR behöver utveckla sin förvaltningskultur

I vår analys har vi bland annat tittat på hur den interna kulturen på UHR påverkar myndighetens förutsättningar att nå goda resultat. Vi har också analyserat graden av samsyn om vad som är myndighetens primära uppdrag och mål, och hur myndigheten har arbetat för att bli en ny helhet i stället för summan av separata verksamheter.

Statskontoret har i tidigare analyser pekat på vikten av att myndighetsledning, chefer och medarbetare har en gemensam förståelse för myndighetens roll och verksamhetens mål. I annat fall finns en risk att verksamheten inte använder sina resurser på bästa sätt och får svårare att få genomslag för gemensamma prioriteringar.⁶⁰

⁶⁰ Se exempelvis Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.* (Om offentlig sektor 2021), s. 12.

Vår analys visar att det finns ett stort engagemang på UHR, både bland chefer och medarbetare, för myndighetens uppdrag. Det finns också en god sammanhållning inom myndighetens olika avdelningar. Dessa iakttagelser bekräftas av UHR:s medarbetarundersökningar.⁶¹ Vi anser att detta är styrkor som UHR bör värna, och som också är av värde i den omställningsprocess som myndigheten nu befinner sig i. Engagemanget för uppdraget och sammanhållningen inom avdelningarna är också tillgångar i arbetet för en god förvaltningskultur på myndigheten som helhet.

Flera intervjupersoner beskriver myndigheten som hierarkisk, där många beslut har centraliserats till de högre chefsnivåerna. Många medarbetare efterlyser en förbättrad intern kommunikation, och att de behöver få mer information om myndighetens mål och arbetet framåt. Även dessa iakttagelser återfinns i UHR:s medarbetarundersökningar.⁶² Vidare kan vi konstatera att det råder en delvis bristande samsyn inom myndighetens ledning kring hur UHR bör utvecklas framöver.

Vi bedömer att detta är exempel på frågor som UHR behöver komma till rätta med för att åstadkomma en god förvaltningskultur på myndigheten som helhet.

3.10 Kompetensförsörjning och arbetsmiljö

I det följande presenterar vi vår analys av arbetsmiljön och kompetensförsörjningen på UHR.

3.10.1 Kompetensbrist har försenat utvecklingsarbetet

Myndigheten har växt något i antalet anställda under de senaste åren (se avsnitt 3.10.2) och vanligen tillsvidareanställer UHR personalen. Endast vid arbetstoppar har det varit aktuellt med tidsbegränsade anställningar, till exempel på bedömningsavdelningen.

⁶¹ Agerus (2022). *Undersökning 2022*. (2022-09-21) och Agerus (2020). *Arbetsmiljö under covid-19*. (2020-12-10).

⁶² Ibid.

UHR uppger att kompetensförsörjningen fungerar ganska bra. Det är vanligen lätt att rekrytera till de handläggande avdelningarna, men det kan vara svårt att rekrytera till vissa funktioner. Utmaningarna finns främst på systemsidan, inom ekonomi, hr och juridik samt i viss mån till chefsbefattningar. Problemet är inte unikt för UHR. Just hr, ekonomi och it har blivit svårare för staten generellt att rekrytera till. Arbetsgivarverkets kompetensbarometer visar att över hälften av de statliga arbetsgivarna har svårt att rekrytera it-kompetens inom systemutveckling och systemförvaltning. Svårigheten att rekrytera it-kompetens gäller inte bara statliga arbetsgivare – det råder brist på hela arbetsmarknaden.⁶³

Svårigheterna att rekrytera har fått negativa konsekvenser för verksamheten i och med UHR har fått prioritera om och skjuta utvecklingsarbete på framtiden. Svårigheten att rekrytera viss it-kompetens har även gjort att UHR ibland har fått upphandla kompetensen i stället för att anställa (se även avsnitt 5.3.3).

Personalomsättningen på UHR har de senaste fem åren legat mellan 10 och 15 procent. Det är ungefär samma nivå som den genomsnittliga personalomsättningen i staten, som ligger på cirka 12 procent.

Täta chefsbyten för vissa medarbetare

När det gäller chefstjänster skiljer det sig åt inom myndigheten. En del chefer har arbetat mycket länge på myndigheten och följde med när myndigheten bildades. Men det finns också många nya chefer. Till exempel har myndigheten under 2023 rekryterat nya chefer till avdelningen för digitalisering och tjänsteutveckling. Våra intervjuer med medarbetare visar att de täta chefsbytena leder till brist på kontinuitet inom verksamheten.

⁶³ Arbetsgivarverket (2023). *Kompetensbarometern*. (Hämtad 2024-02-13). <https://www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-kompetensbarometern>

3.10.2 Antalet anställda har ökat

UHR har ökat antalet anställda med ungefär 48 procent sedan myndigheten bildades 2013.⁶⁴ När UHR bildades hade myndigheten 239 anställda och år 2023 var medelantalet anställda 357 (motsvarande cirka 317 årsarbetskrafter). Ökningen skedde framför allt under myndighetens första fem år. De senaste fem åren har ökningen av antalet anställda på myndigheten legat på cirka åtta procent.

Tabell 3. Antal anställda i medeltal 2018–2023.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Medelantalet anställda	331	326	321	332	346	357

Källa: UHR:s årsredovisningar 2018–2023.

Antalet anställda har framför allt ökat på avdelningen för bedömning av utländsk utbildning och avdelningen för verksamhetsstöd. Antalet ärenden inom bedömning har ökat, vilket har lett till att avdelningen behöver mer personal. Avdelningen för verksamhetsstöd har ökat antalet anställda delvis för att de har förstärkt sin juridiska kompetens och bemannat med så många jurister som myndigheten behöver. UHR har även centraliserat myndighetens kommunikationsfunktion i myndigheten.

3.10.3 En god arbetsmiljö men med arbetstoppar på vissa avdelningar

Medarbetarna beskriver i allmänhet arbetsmiljön som god, men det ser olika ut inom myndigheten. På avdelningen för antagning och studentstöd är det i perioder mycket arbetsintensivt. Men arbetsbelastningen följer av antagningsprocessen, vilket gör det relativt enkelt att förutse när arbetet kommer att bli mer stressigt. På avdelningen för internationellt samarbete och avdelningen för bedömning av utländsk utbildning är arbetsbelastningen något jämnare. Men även avdelningen för internationellt samarbete har på senare tid haft hög arbetsbelastning. Det är en följd av att budgeten har växt kraftigt och att avdelningen har haft problem med att införa det nya programmet Erasmus+.

⁶⁴ Enligt underlag från UHR, e-post 2024-01-21.

Sjukfrånvaron på UHR är något högre än under pandemin och ligger på 3,5 procent. Frånvaron är därmed något lägre än för staten i genomsnitt (4,1 procent).

Det är tydligt att medarbetarna har en stor vilja att hjälpa sina kollegor och dela med sig av sina kunskaper. Vi uppfattar att de anställda trivs bra med sina arbetsuppgifter och sina kollegor. Cheferna uppfattas överlag som tillgängliga. Men det framkommer också i våra intervjuer att upplevelsen av hur öppet klimatet är på myndigheten skiljer sig åt mellan olika avdelningar.

4 Myndighetens resultat

I detta kapitel presenterar vi vår analys av UHR:s resultat och hur myndighetens målgrupper och samverkansmyndigheter uppfattar resultatet.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- UHR uppnår överlag goda resultat, och genomför de uppgifter som finns i myndighetens instruktion. Men Statskontoret konstaterar att UHR inte har nått sina egna mål att minska handläggningstiderna när det gäller att bedöma utländska gymnasiala utbildningar. Vi bedömer också att UHR kan bli bättre på hur de kommunicerar sina beslut till den sökande.
- Den samordnande antagningen till universitet och högskolor fungerar väl och vi uppfattar att lärosätena som använder tjänsten är nöjda både med service och avgiftsnivåer. Men vi kan konstatera att UHR har haft svårt att minska det ackumulerade överskottet inom den avgiftsfinansierade verksamheten, vilket kan tyda på att myndigheten inte är tillräckligt bra på att planera sina utvecklingsinsatser.
- Lärosätena är överlag nöjda med UHR när det gäller kommunikation, prestation och samarbete. Samtidigt har lärosätena olika behov av stöd och service från UHR, vilket gör det svårare för UHR att bedöma hur stödet till lärosätena kan utvecklas.

4.2 UHR uppnår överlag goda resultat

Vi kan konstatera att UHR i huvudsak uppnår goda resultat. Vår bedömning bygger på att myndigheten genomför de uppgifter som framgår av instruktionen. Arbetet inom antagningsverksamheten och genomförandet av högskoleprovet fungerar väl och har väl upparbetade arbetsprocesser. Uppgiften att informera om högskolestudier uppvisar också goda resultat, även om myndigheten skulle kunna nå ut till fler presumtiva studenter.

Verksamheten som gäller att bedöma utländsk utbildning har under ett antal år haft utmaningar med långa handläggningstider. Myndighetens internrevision har tidigare pekat på att verksamheten behöver bli mer effektiv och bland annat utveckla arbetsprocesserna. UHR har under 2023 arbetat för att effektivisera verksamheten och handläggningstiderna har då blivit kortare.

Pandemin begränsade myndighetens arbete med internationellt samarbete och mobilitet eftersom det knappt gick att resa då. Men vi kan konstatera att verksamheten nu har återhämtat sig.

Myndighetens målgrupper är på det stora hela nöjda med UHR:s verksamhet. Detsamma gäller för de myndigheter som UHR samarbetar mycket med. Vi konstaterar också att myndigheten har effektiviserat delar av verksamheten, exempelvis genom att digitalisera den samordnade antagningen mer och genom att införa så kallade förstagranskare i bedömningsverksamheten. Den internationella programverksamheten har också digitaliserat vissa delar av i handläggningsprocessen, till exempel genom elektronisk signering av kontrakt och digital hantering av utbetalningar av bidragsmedel.

4.2.1 Det finns utrymme för fortsatta effektiviseringar

Vår analys visar att UHR kan effektivisera verksamheten mer inom ramen för sina tillgängliga resurser. UHR har exempelvis sällan utnyttjat hela sitt anslag (se avsnitt 2.6).

Det ackumulerade överskottet i den avgiftsfinansierade verksamheten visar också att myndigheten kan behöva arbeta mer aktivt med att identifiera hur resurserna kan användas mer effektivt.

4.2.2 Årsredovisningen ger i stort en god bild av verksamheten

UHR bedömer verksamhetens resultat i sin årsredovisning utifrån tre nivåer: god, tillfredsställande och inte tillfredsställande. Myndigheten gör bedömningen utifrån hur resultaten har utvecklats och i vilken grad målen har uppfyllts, i de fall det finns uttryckta mål. Fram till 2024 tog respektive avdelning fram indikatorer som var kopplade till de dåvarande

myndighetsgemensamma målen. Från och med 2024 följer myndigheten måluppfyllelsen för de fem nya gemensamma målen med hjälp av tretton indikatorer.⁶⁵

I årsredovisningen redovisar myndigheten prestationer, kostnader och intäkter uppdelat på fyra verksamhetsområden. De fyra områdena är antagning och studieinformation, analys, främjande och tillträdesfrågor, bedömning av utländsk utbildning samt internationellt samarbete och mobilitet.⁶⁶ Redovisningen av resultat för myndighetens systemstöd och systemtjänster redovisas under respektive verksamhetsområde eller under ett ytterligare område som myndigheten kallar ”myndighetsgemensamt”.

UHR:s kostnadsredovisning följer ungefär samma indelning som punkterna ovan. Men myndigheten särredovisar även kostnaderna för verksamheten som finansieras med avgifter från lärosätena.

På det stora hela ger årsredovisningen en god bild över UHR:s resultat och kostnadsutveckling. Redovisningen är tydligt kopplad till myndighetens uppgifter enligt instruktionen. Men det går inte att genom årsredovisningen läsa ut hur resultatet förhåller sig till myndighetens gemensamma mål. Från och med 2024 arbetar UHR enligt en ny strategisk riktning med fem myndighetsgemensamma mål, och enligt myndigheten ska kommande årsredovisningar i högre grad utgå från den strukturen.

4.3 Myndigheten har vuxit sedan starten

Vi kan konstatera att UHR har vuxit sedan starten, både när det gäller antalet anställda och verksamhetens kostnader. Parallellt har UHR fått ett bredare uppdrag – både genom nya instruktionsenliga uppgifter och genom tillfälliga regeringsuppdrag.

⁶⁵ UHR (2024). *Verksamhetsplan 2024*.

⁶⁶ UHR (2024). *Årsredovisning 2023*.

Tabell 4. Kostnader per verksamhetsgren (miljoner kronor, i 2023 års priser).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uppdragsverksamhet inklusive studieinformation	284,0	277,7	287,3	279,5	292,2	300,9
Bedömning av utländska utbildningar	129,2	114,2	111,4	112,8	117,2	109,3
Internationellt samarbete och mobilitet	105,9	106,5	109,1	107,9	117,4	109,0
Uppföljning och analys och främjande samt högskoleprovet	86,7	86,6	102,1	135,1	115,7	93,5
Totala kostnader	571,2	585,0	609,9	635,3	642,6	612,7

Källa: UHR:s årsredovisningar för åren 2018–2023. Omräkning till 2023 års priser av Statskontoret med hjälp av implicitprisindex för statlig konsumtion.

Myndighetens kostnader inom framför allt den internationella programverksamheten samt arbetet med uppföljning, analys och främjande och högskoleprovet ökade under perioden 2018–2022. Den internationella verksamheten växte bland annat till följd av en ökad verksamhet inom Erasmus+. Under 2023 har kostnaderna däremot minskat inom tre av fyra verksamhetsgrenar. Det beror bland annat på att tillfälliga uppdrag med medföljande finansiering har upphört och att internationell programverksamhet som finansierades av Sida avvecklades under 2023.

Kostnaderna för uppföljning, analys och främjande och högskoleprovet hade 2022 ökat med 30 procent jämfört med 2018. En förklaring är att högskoleprovet har varit en politiskt prioriterad fråga, men också de speciella omständigheter som gällde under pandemin med extra provtillfällen. Regeringen har under åren har skjutit till extra medel till UHR som har fått ett större ansvar för högskoleprovet (se även avsnitt 4.5). Men under 2023 har UHR inte behövt genomföra något extra provtillfälle.

Kostnaderna för bedömningsverksamheten har fluktuerat över åren. Variationerna speglar migrationsströmmarna och inflödet av bedömningsärenden till UHR (se även avsnitt 4.7.1).

4.4 Antagning och studieinformationen fungerar effektivt

I våra intervjuer med UHR framgår det att antagning och studieinformation är ett av de uppdrag som UHR prioriterar högst. Intervjuerna visar att UHR levererar ett antagningssystem som lärosätena upplever som effektivt och stabilt.

Anslutningsgraden till den samordnade antagningen har varit stabil över åren. Samtliga statliga universitet och högskolor är anslutna, och totalt använder fyra av fem lärosäten UHR:s antagningstjänst.⁶⁷ Vi bedömer att den höga anslutningsgraden tyder på att lärosätena är nöjda med den samordnade antagningen och de tjänster som UHR tillhandahåller. De intervjuer som vi har genomfört med företrädare för sektorn bekräftar denna bild och det gör även de skriftliga svaren på de frågor som vi har skickat ut till ett urval av lärosäten. Men det är värt att notera att det sannolikt skulle kräva omfattande resurser och arbete för varje enskilt lärosäte om de själva skulle ansvara för antagningsprocessen.

4.4.1 Produktiviteten inom antagningen har ökat

Kostnaderna för antagning har ökat över åren, men parallellt har antalet ansökningar som hanteras inom den samordnande antagningen ökat.

Antagningsprocessen är till stora delar digitaliserad. Kostnaderna är därför till stor del kopplade till att förvalta och utveckla antagningssystemet NyA samt betygsdatabasen Beda. Fler moment inom handläggningen har under de senaste åren digitaliserats. Överföringen och registreringen av de flesta handlingar, som exempelvis betyg och id-handlingar sker digitalt och det är få ärenden som kräver manuell handläggning.

Kostnaden per ansökning har minskat med ungefär 20 procent sedan myndigheten inrättades. Dessa kostnader varierar över åren, vilket beror på att kostnaderna för antagningssystemet inte påverkas i någon större utsträckning av antalet ansökningar som ska behandlas.

⁶⁷ UHR (2024). *Årsredovisning 2023*.

Tabell 5. Totala kostnader och styckkostnad per ärende i antagningen (bas- och masterantagningen (miljoner kronor, i 2023 års priser).

	2019	2020	2021	2022	2023
Antal ansökningar	874 612	1021 293	984 232	921 692	960 070
Total kostnad	241,7	252,7	238,0	241,6	244,9
Kostnad/ärende (kr)	276	247	242	262	255

Källa: UHR:s årsredovisningar 2019–2023. Omräkning till 2023 års priser av Statskontoret med hjälp av implicitprisindex för statlig konsumtion.

Att kostnaden per ansökning har minskat över åren betyder att UHR har ökat produktiviteten i verksamheten.

Att den avgiftsfinansierade verksamheten återkommande har gått med överskott verkar inte vara en fråga som är aktuell hos lärosätena. Statskontoret uppfattar att lärosätena anser att UHR är transparent kring hur de sätter avgifterna. Vår bild är också att det inte finns något missnöje om avgiftsnivåerna.

4.4.2 UHR når ut med informationen till blivande studenter

UHR har flera olika kanaler för att informera studenter och blivande studenter om den högre utbildningen. Myndigheten erbjuder information via flera webbplatser (antagning.se, studera.nu samt engelskspråkiga motsvarigheter). Myndigheten når också presumtiva studenter via skolornas studie- och yrkesvägledare. UHR har haft ett regeringsuppdrag för att förtydliga hur utsikterna på arbetsmarknaden ser ut för olika studenter inom ramen för myndighetens uppgift att informera om högre studier.⁶⁸ UHR följer upp hur väl informationen når ut till presumtiva studenter genom att mäta antalet besök på webbplatserna. Vidare följer myndigheten upp hur många som årligen söker sig till den högre utbildningen.

En undersökning från Ungdomsbarometern visar att UHR:s webbplatser toppar listan över vilka webbplatser som presumtiva studenter känner till. Över hälften (55 procent) känner till antagning.se och fyra av tio känner

⁶⁸ UHR (2023). *Redovisning av regeringsuppdraget att utveckla studieinformation.*

till studera.nu.⁶⁹ Statskontoret bedömer att kännedomen om UHR:s webbplatser är relativt god. Samtidigt visar siffrorna att det finns utrymme för fortsatt förbättring.

4.5 UHR har levererat högskoleprov trots pandemi

UHR fick på grund av pandemin ställa in högskoleprovet våren 2020, men myndigheten har i övrigt genomfört högskoleprovet varje år. Regeringen tillförde extra medel till myndigheten för att uppdraget skulle kunna fullgöras i och med de speciella omständigheterna under pandemin.

Högskoleprovet har varit en prioriterad fråga för regeringen, eftersom provet ger sökanden en andra chans att konkurrera i urvalet. Därmed fyller högskoleprovet en viktig samhällsfunktion, enligt regeringen.⁷⁰ Under pandemin tog högskoleprovet mycket av UHR:s fokus.

Regeringen har även förändrat styrningen när det gäller UHR:s ansvar för högskoleprovet. Tidigare var ansvarsfördelningen mellan UHR och lärosätena otydlig när det gäller högskoleprovet och en utredning visade att det fanns ett behov av ett samlat och tydligt utpekat ansvar.⁷¹ Sedan 2022 har UHR huvudansvaret för att genomföra högskoleprovet. Högskolor och universitet ska då bistå UHR.⁷²

4.6 Den internationella verksamheten har hämtat sig efter pandemin

Vi bedömer att UHR uppnår goda resultat inom den internationella verksamheten. Myndigheten har i princip nått de mål för denna verksamhet som de satte upp under 2023. Antalet ansökningar för de program och utbyten som myndigheten ansvarar för har ökat under 2023. UHR har även fördelat alla tillgängliga bidragsmedel från EU. För programmet

⁶⁹ Ungdomsbarometern (2023). *LL-Barometern 2023 – En studie om livslångt lärande*. (Powerpointpresentation till Universitets- och högskolerådet).

⁷⁰ Se t.ex. Kommittédirektiv 2020:92. *Genomförande av högskoleprovet*.

⁷¹ SOU 2021:72. *Högskoleprovet organisation och styrning*.

⁷² § 20 högskoleförordningen (1993:100).

Nordplus har inte alla medel fördelats, men andelen beviljade medel är högre än under 2022. Andelen medel som har förbrukats i förhållande till de beviljade medlen ökade för 2023 jämfört med åren dessförinnan (förbrukningsgraden).

Kostnaderna för den internationella verksamheten har ökat över åren. De administrativa kostnaderna för internationella programmen uppgick 2022 till 110 miljoner kronor, vilket är en ökning med 9 miljoner kronor sedan 2021.⁷³ UHR säger att ökningen beror på att Erasmus+-programmet växer, vilket har krävt flera rekryteringar.

UHR:s internationella verksamhet påverkades mycket av pandemin eftersom det knappt gick att resa i världen då. UHR bedömer att de stora programmen har återhämtat sig bra efter pandemin. Antalet ansökningar till EU-programmen har till och med ökat med över 50 procent jämfört med åren före pandemin.⁷⁴

4.6.1 Hög arbetsbelastning och personalomsättning

Den positiva utvecklingen inom det internationella verksamhetsområdet på UHR har fört med sig att arbetsbelastningen i perioder är mycket hög. Därutöver har verksamheten i grunden särskilda förutsättningar i och med att styrningen delvis utgår från EU-regler. Både uppföljningen och annan administration är omfattande och kräver stora arbetsinsatser.

UHR ser för närvarande över den samlade handläggargorganisationen på myndigheten för att kunna använda personalresurserna mer flexibelt (se även avsnitt 3.8 och 5.5). Vi bedömer att myndigheten skulle kunna minska den höga arbetsbelastningen genom att oftare fördela om resurser mellan avdelningarna.

⁷³ UHR (2023). *Årsredovisning 2022*.

⁷⁴ UHR (2020, 2024). *UHR:s årsredovisningar för 2019 och 2023*.

4.6.2 UHR har arbetat för att öka intresset för utbytestjänstgöring

Även områdena utbytestjänstgöring och EU-rekrytering har hämtat sig efter pandemin. Men där är intresset generellt inte så stort och UHR har svårare att nå ut. Under 2022 deltog 36 statsanställda i utbytestjänstgöring och under 2023 var antalet 19.⁷⁵ För de program som avser utbyte i ett annat europeiskt land kunde myndigheten under 2023 fylla hälften av de tillgängliga platserna. Under 2023 har UHR:s informationsinsatser om utbytestjänstgöring nått ut till fler myndigheter jämfört med 2022 men det finns potential att stärka informationsinsatserna ytterligare för att öka antalet deltagare.

4.6.3 Myndighetsnamnet är i vissa fall en utmaning

En generell utmaning för den internationella programverksamheten är att nå ut till programmens målgrupper. Flera av UHR:s internationella samarbets- och mobilitetsprogram riktar sig till hela utbildningssektorn och inte bara till universitet och högskolor. Men namnet Universitets- och högskolerådet visar inte att även exempelvis grund- och gymnasieskolor kan ha intresse för myndighetens verksamhet. Detsamma kan även gälla för UHR:s uppgift att informera om utbytestjänstgöring för statsanställda och karriärmöjligheter inom EU.

4.7 Bättre resultat inom bedömningsverksamheten under 2023

Vi bedömer att resultatet inom verksamheten som omfattar bedömning av utländsk utbildning har utvecklats positivt efter att ha haft utmaningar under flera år, bland annat med långa handläggningstider. Internrevisionen granskade verksamheten under 2022 och påpekade då att myndighetens åtgärder för att effektivisera handläggningen inte har varit tillräckliga för att nå det interna målet om att minska handläggningstiden med 20 dagar under perioden 2021–2023.⁷⁶

⁷⁵ UHR (2024). *Årsredovisning 2023* och underlag från UHR, e-post 2024-03-15.

⁷⁶ UHR (2022). *Internrevisionens granskning av effektiviteten inom bedömningsavdelningen*. (Dnr. 1.2.1-01619-2022).

4.7.1 Antalet ärenden som kommer in har varierat över åren

Det finns åtta olika handläggande processer på avdelningen för bedömning av utländsk utbildning. Det huvudsakliga arbetet med ärendena sker i processerna för bedömningen av utbildningar på gymnasienivå, eftergymnasiala yrkesutbildningar och akademiska utbildningar.⁷⁷

Avdelningen har även uppgifter som inte innebär att handlägga ärenden, exempelvis uppgiften att samordna yrkeskvalifikationsdirektivet. Vi fokuserar i vår bedömning på de tre huvudprocesserna inom handläggningen.

Tabell 6. Totalt antal inkommande och avslutade ärenden inom de tre stora huvudprocesserna 2018–2023.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkommande ärenden	29 187	25 664	23 125	21 209	22 581	23 382	25 246
Avslutade ärenden	29 358	28 007	24 348	20 916	22 412	23 274	26 457

Källa: UHR (2022). Internrevisionens granskning av effektivitet inom bedömningsavdelningen och UHR (2023, 2024). Årsredovisningar för 2022 och 2023.

Ärendeinflödet i bedömningsverksamheten fluktuerar över åren (tabell 6). Verksamheten är i stor utsträckning händelsestyrd. Det betyder att inflödet av ärenden påverkas mycket av migrationsströmmar i omvärlden, såväl flyktingkriser som ett varierande flöde av arbetskraftsinvandring. Toppen på ärendeinflödet 2017 orsakades av den stora flyktingvågen 2015.

Migrationsströmmarna påverkar även i vilka länder som utbildningarna i ansökningarna finns. Det innebär att bedömningsavdelningen måste ha personal som både har bred kompetens och är flexibla. Variationen i vilka länder som dominerar inflödet påverkar kraven som ställs på handläggarna och riskerar att göra verksamheten svårplanerad.

Antalet ärenden som kommer in har ökat med nästan 30 procent sedan 2014. Det har ökat avdelningens personalbehov, vilket UHR i perioder har löst med tillfälliga anställningar. Sedan myndigheten inrättades har antalet

⁷⁷ Övriga processer är intyg, frågor, yttranden till Skolverket, yttranden till Trafikverket samt yttranden till behöriga myndigheter.

anställda på avdelningen för bedömning av utländsk utbildning ökat med nästan 50 procent.

Regeringen har i omgångar även höjt myndighetens anslag för att kunna möta personalbehovet som orsakas av det ökade ärendeinflödet. År 2018 beslutade riksdagen även att höja UHR:s förvaltningsanslag permanent med 60 miljoner kronor i detta syfte.⁷⁸

4.7.2 Utmaningar i styrningen och arbetsprocesserna

Vi konstaterar att bedömningsverksamheten har haft vissa utmaningar som har att göra med den interna styrningen och med hur arbetsprocesserna har varit utformade. Det kan ha bidragit till att myndigheten har brottats med långa handläggningstider.

I internrevisionens granskning framgår det att målet om att minska handläggningstiderna med 20 dagar mellan 2021–2023 har varit känt i verksamheten, men att det inte var tillräckligt förankrat på enheterna och hos handläggarna. Granskningen visar även att medarbetarna på avdelningen inte ansåg att målet var högre prioriterat än andra mål, utan mer något som man borde sträva emot. Internrevisionen pekar också på att det inte finns några underlag som visar hur myndigheten kom fram till att minska målet med just 20 dagar.

Vi anser att det är centralt att ledningen tydligt signalerar vikten av att prioritera arbete för att nå ett mål om verksamheten i delar behöver förändra sitt sätt att arbeta för att nå målet. Annars finns en risk att verksamheten drar åt olika håll och prioriterar andra uppgifter. Internrevisionens granskning visar att medarbetarna i olika omfattning har ägnat tid åt interna utvecklingsuppdrag och projekt. Enligt granskningen har dessa projekt blivit mer prioriterade än att förkorta ärendehandläggningen.

Detta bekräftar vad Statskontoret har sett i tidigare studier, nämligen att utvecklingsarbete riskerar att ta tid från kärnverksamheten.⁷⁹ Men vi kan

⁷⁸ Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*, s. 164.

⁷⁹ Statskontoret (2023). *När myndigheter ställer om. (Om offentlig sektor 2023)*.

också konstatera att avdelningsledningen sedan något år tillbaka har signalerat mer tydligt att ärendehandläggningen ska prioriteras framför internt utvecklingsarbete.⁸⁰

I våra intervjuer framkommer också att avdelningen kan bli bättre på att kommunicera med de sökande. Det finns i dag inte någon sammanhängande handläggningsprocess inom avdelningen, vilket medför att de sökande inte får ett samlat utlåtande från myndigheten när de vill få utländska utbildningar och meriter bedömda. Det kan i praktiken innebära att den sökande får vänta mellan olika utlåtanden som kommer från myndigheten.

4.7.3 Myndigheten har arbetat för att effektivisera bedömningsverksamheten

Till följd av att både de totala kostnaderna och kostnaderna per ärende ökade under flera år har myndigheten på olika sätt arbetat för att effektivisera verksamheten. Myndigheten satte upp som mål i verksamhetsplanen 2020 att den genomsnittliga handläggningstiden skulle minska med 20 dagar vid utgången av 2023 jämfört med vid utgången av 2020.⁸¹ Vi kan konstatera att utvecklingen under 2023 har gått åt rätt håll men att myndigheten ännu inte har uppnått målet (tabell 7).

Tabell 7. Genomsnittlig handläggningstid för ansökningar om bedömning av utländsk utbildning 2018–2023 (antal dagar).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gymnasial utbildning	66	44	60	77	78	56
Eftergymnasial utbildning	168	115	108	121	110	115
Akademisk utbildning	162	114	95	84	90	86
Totalt	120	83	81	84	87	76

Källa: UHR:s årsredovisningar för åren 2018–2023. Den totala genomsnittliga handläggningstiden har räknats fram som ett viktat värde.

⁸⁰ UHR (2022). *Internrevisionens granskning av effektivitet inom bedömningsverksamheten*. (Dnr. 1.2.1-01619-2022).

⁸¹ UHR (2022). *Internrevisionens granskning av effektiviteten inom bedömningsavdelningen*. (Dnr. 1.2.1-01619-2022) och UHR (2022). *Verksamhetsplan 2022*. (Dnr. 01153–2021.)

Vi anser att UHR har gjort insatser för att öka effektiviteten inom bedömningsverksamheten även om myndigheten inte uppnådde målet för handläggningstiderna under tidsperioden. Det har bland annat handlat om åtgärder som ska minska liggtiden under ärendets gång och minska de administrativa momenten under handläggningen. UHR:s uppföljning av liggtiderna visar att de successivt har minskat över åren.⁸²

UHR fortsätter under 2024 att arbeta för att effektivisera handläggningen inom bedömningsverksamheten. Det framgår av myndighetens verksamhetsplan. Men verksamhetsplanen anger inget mål i siffror när det gäller den genomsnittliga handläggningstiden. Myndigheten kommer i stället att följa utvecklingen genom indikatorn ”Genomsnittlig handläggningstid för bedömning av utländsk utbildning”.⁸³

4.8 UHR har flera breda målgrupper

UHR har flera olika målgrupper och intressenter kopplade till utbildningssektorn. Målgrupperna består av exempelvis skolor, yrkesutbildningsanordnare, studenter, lärosäten, studie- och yrkesvägledare och personer som söker information om studier eller vill få sin utländska utbildning bedömd i Sverige.⁸⁴

Bredden av målgrupper gör att myndigheten behöver arbeta på olika sätt för att nå ut med information till och samarbeta med olika målgrupper och intressenter. UHR behöver också anpassa sin kontakt med målgrupperna och sina kommunikationsverktyg beroende på vilken målgrupp de vill nå.

UHR följer bland annat upp antagningen till universitet och högskolor och tar fram analyser inom myndighetens olika verksamhetsområden. Dessa underlag är särskilt viktiga för att ge regeringen en överblick över hur högskolesektorn fungerar. På så sätt är regeringen också en viktig målgrupp

⁸² UHR (2022). *Internrevisionens granskning av effektiviteten inom bedömningsavdelningen*. (Dnr. 1.2.1-01619-2022).

⁸³ UHR (2024). *Verksamhetsplan 2024*. (Dnr. 00020–2024).

⁸⁴ UHR (2023). *Intressenter och målgrupper*. (Hämtad 2023-12-12).

<https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/intressenter-och-malgrupper/>

för UHR. I myndighetens nyligen framtagna strategiska riktning framgår att UHR framöver ska förbättra sitt arbete med att ta fram relevanta underlag för bland annat regeringen.⁸⁵

4.8.1 Nära dialog med vägledare och lärosäten

UHR når ut till sina målgrupper på olika sätt, och dialogen är utformad beroende på vilken målgrupp som myndigheten kommunicerar med. Exempelvis når de studie- och yrkesvägledare främst genom webbplatsen *För vägledare* och via ett digitalt nyhetsbrev. Blivande studenter och personer som vill skriva högskoleprovet får information primärt via webbplatsen studera.nu.⁸⁶

När det gäller samarbetet med lärosätena finns sedan flera år en samverkansstruktur mellan UHR och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). UHR deltar med representanter i flera av de arbetsgrupper som SUHF anordnar. I arbetsgrupperna diskuterar deltagarna både strategiska och praktiska frågor som exempelvis UHR:s främjandeuppdrag, tolkningar av regelverk för antagningsfrågor och ärenden som rör studieadministrativa frågor.⁸⁷

4.8.2 Målgrupperna är generellt nöjda med UHR

Målgrupperna uppfattar UHR olika beroende på vilken kontakt de har med myndigheten. Enligt myndighetens egen intressentundersökning från 2016 upplever de intressenter som kommer i kontakt med UHR att kontakten med myndigheten är god. Samtidigt bedömer vi att myndighetens verksamhet behöver bli mer känd. Det grundar vi på att målgrupperna har låg kännedom om UHR:s olika verksamhetsområden, inklusive de områden som ligger nära målgruppernas egen verksamhet.⁸⁸

⁸⁵ UHR (2023). *Strategisk riktning för Universitets- och högskolerådet från 2024*. (Dnr. 01191–2023).

⁸⁶ UHR (2023). *Årsredovisning 2022*.

⁸⁷ Sveriges universitets- och högskoleförbund (2024). *Samverkansgrupp SUHF – UHR*. (Hämtad 2024-02-12). <https://suhf.se/arbetsgrupper/samverkansgrupp-suhf-uhr/>

⁸⁸ UHR (2016). *Intressentstudie*. (2016-06-29). Powerpoint-dokument.

År 2022 deltog UHR i Kantar/Sifos anseendeindex för myndigheter, och fick då indexet 42. Det är strax över medelvärdet, som detta år var 38. Under 2021 låg medelvärdet på 35. Den totala kännedomen om UHR var 71 procent och 29 procent svarade att de "inte alls känner till" UHR. I den totala kännedomen räknas de som har svarat att de bara känner UHR till namnet, känner till UHR något, ganska bra och mycket bra.

4.8.3 Kontakten med lärosätena fungerar väl

Lärosätena är en av UHR:s viktigaste målgrupper. UHR har kontakt och samarbete med lärosätena på flera olika sätt. Lärosätena använder UHR:s system och bistår UHR i att genomföra högskoleprovet. Dessutom berörs lärosätena av hur myndigheten arbetar med studieinformation och särskilda regeringsuppdrag, exempelvis uppdraget om breddad rekrytering.

I svaren på våra skriftliga frågor till lärosätena om hur kommunikationen och samarbetet med UHR fungerar framkommer det att lärosätena generellt är nöjda med myndigheten. Flera uppger att UHR är lyhörda för lärosätenas önskemål och att myndigheten svarar väl mot lärosätenas behov. Lärosätena beskriver UHR som kompetenta och att samarbetet fungerar väl.

Olika bilder framkommer om vad som fungerar bra och mindre bra i samarbetet med UHR. Några lärosäten nämner till exempel att det är svårt att få kontakt med UHR via telefon, och att antagningen inte alltid fungerar som önskat. De säger att användarstödet behöver bli bättre och att de som förvaltar antagningssystemet NyA ibland saknar tillräcklig kunskap för lärosätenas lokala antagningsprocesser. Samtidigt pekar andra på det motsatta och menar att kontakten med UHR och NyA fungerar mycket väl.

En genomgående synpunkt från särskilt de små lärosätena är att de önskar mer stöd och support när det gäller funktioner i NyA. De vill också att UHR ska bli bättre på att återkoppla kring de önskemål och utvecklingsbehov kopplat till NyA som lärosätena för fram till myndigheten. Några föreslår en plattform där lärosätena på ett systematiskt och strukturerat sätt kan lämna in önskemål och följa hur UHR hanterar önskemålen.

Flera lärosäten anser att UHR bör bli mer proaktiva i sin kommunikation. De är också oroliga över att myndigheten får ett allt bredare uppdrag.

Mycket av den kritik som framkommer är något som UHR känner till sedan tidigare och som de presenterar i sin intressent- och målgruppsundersökning.⁸⁹

Den splittrade bilden av UHR är något som också återspeglas i de intervjuer vi gjort med representanter från lärosätena. Intervjuerna bekräftar att kontakterna med UHR överlag fungerar bra, men att det finns variationer beroende på vilka kontaktvägar som använts samt även på att lärosätena har olika behov av UHR. Det beror till exempel på lärosätets storlek.

4.9 UHR samverkar väl med andra myndigheter och aktörer

UHR har bred och omfattande samverkan med andra aktörer. Enligt instruktionen ska myndigheten samverka med Skolverket, Myndigheten för Yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Tillväxtverket, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige och Arbetsförmedlingen för att medverka till en fungerande kompetensförsörjning i Sverige.⁹⁰ Bland andra myndigheter och organisationer som UHR samarbetar med i olika frågor finns också DIGG, SKR, Svenska institutet, SUHF, Jämställdhetsmyndigheten, Vetenskapsrådet, Vinnova, SCB, Migrationsverket och CSN.

Våra intervjuer med några av de samverkande myndigheterna visar att samverkan generellt fungerar mycket väl. Formen för hur kontakterna sker mellan myndigheterna är väl utformad, och det är tydligt vem man ska vända sig till beroende av vilken fråga det handlar om. Vi bedömer också att graden av samverkan har ökat över tid. Därför finns det i dag utarbetade former och arbetsgrupper som förenklar samarbetet.

Men flera av de som vi har intervjuat lyfter fram att det finns utmaningar som har att göra med att dela information. De påpekar att det är ineffektivt att dela information mellan myndigheter, till exempel när myndigheterna behöver utbyta uppgifter. Den bilden bekräftas även av de intervjuer vi

⁸⁹ UHR (2016). *Intressentstudie*. (2016-06-29). Powerpoint-dokument.

⁹⁰ § 16a förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

gjort med medarbetare på UHR. De säger att det saknas myndighetsgemensamma samarbetsytor. Samtidigt poängterar de intervjuade på UHR att det är något som ligger bortom UHR:s kontroll.

4.9.1 Gränsdragningen mot UKÄ fungerar väl, men viss överlappning finns inom statistikområdet

Ett primärt syfte när UHR och UKÄ inrättades 2013 var att skilja kvalitets-säkring och tillsyn från och service och främjande uppgifter. Genom den nya myndighetsuppdelningen ville regeringen skapa samordningsvinster mellan verksamheter, få tillgång till breddad analyskapacitet och underlätta för intressenter att använda tillgängligt stöd.⁹¹

Utredningen inför att inrätta UHR och UKÄ framhåller vikten av en god samverkan mellan de två myndigheterna för att verksamheten ska fungera på bästa sätt. Två områden som propositionen särskilt lyfter fram är information och statistik. Utredaren pekar även på vikten av att Regeringskansliet noga överväger vilken av de två myndigheterna som är bäst lämpad att hantera kommande regeringsuppdrag utifrån den renodlade myndighetsstrukturen.⁹²

I våra intervjuer med företrädare för UHR framkommer att det finns en nära dialog mellan UHR och UKÄ, både på chefsnivå och medarbetarnivå. Men det finns ändå en risk för att överlappning mellan myndigheterna inom statistikområdet, där UKÄ är statistikansvarig myndighet, medan UHR ansvarar för antagningsstatistiken.

UHR publicerar årligen fyra korta rapporter i samband med att anmälningdagarna stänger, samt vid första urvalet. De ansvarar även för att ta fram två omfattande rapporter per år.

En extern översyn som genomfördes 2023 visar att UHR och UKÄ behöver förtydliga gränsdragningen och stärka kommunikationen dem

⁹¹ Proposition 2011/12:133 *Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.*

⁹² SOU 2012:1, *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*, delbetänkande, s. 79.

emellan inom statistikområdet. Syftet är att undvika dubbelarbete mellan myndigheterna och för att bättre motsvara regeringens behov av underlag.⁹³

I våra intervjuer framkommer att Utbildningsdepartementet och UHR har fört dialog kring hur analysavdelningens underlag kan bli mer användbara för regeringen. UHR arbetar nu vidare utifrån denna dialog.

⁹³ Ramböll (2023). *Översyn av arbetssätt och system. Universitets- och högskolerådet*. (2023-10-06).

5 UHR:s utvecklingsarbete

I detta kapitel analyserar vi de åtgärder och det utvecklingsarbete som UHR har inlett och som pågår när den här rapporten publiceras.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Utmaningar i styrningen av myndighetens it-verksamhet har lett till att UHR startat en omfattande utvecklingsinsats som ska förbättra den strategiska it-styrningen och förbättra kostnadskontrollen när det gäller både att förvalta och utveckla myndighetens systemstöd och tjänster.
- Myndigheten har tidigare saknat en tydlig strategi och tydliga mål för sin it-verksamhet. Under 2023 lanserade myndigheten en ny modell för it-styrning. Delar av den har fått genomslag, men den uppfyller fortfarande inte helt de utvecklingsbehov som myndigheten har identifierat.
- En underleverantör har under många år ansvarat för förvaltning och delvis också utveckling av flera av myndighetens system. Det kan finnas risker med att UHR har överlåtit så stora delar av förvaltningen till en annan aktör, till exempel att myndigheten blivit beroende av kompetens som de inte själva har tillgång till.
- UHR har inlett en översyn av handläggarorganisationen. I översynen ska myndigheten kartlägga vilka ärenden som myndigheten handlägger och vilka likheter som finns mellan olika processer i ärendehandläggningen. Syftet med att se över handläggningen är att UHR vill skapa en mer flexibel och effektiv handläggningsprocess som inte är lika avdelningsberoende som idag.
- UHR har under hösten 2023 gjort en analys av myndighetens kommunikationsverksamhet. Skälet till att UHR gjorde denna översyn är de förändringar myndigheten gjorde 2022, då kommunikationsverksamheten centraliserades till avdelningen för verksamhetsstöd. Trots att centraliseringen har lett till vissa

förbättringar så tror myndigheten att verksamheten kan arbeta mer strategiskt och effektivt. Myndigheten planerar till exempel att dra ner på kommunikationsverksamheten och styra om de frigjorda resurserna till andra delar av myndighetens verksamhet.

5.2 Flera utvecklingsinsatser pågår

UHR har under de senaste två åren startat flera processer som ska göra verksamheten mer effektiv. Syftena och målen med de olika åtgärderna skiljer sig i viss mån åt, och de genomförs inte heller inom ramen för ett gemensamt utvecklingsprogram, utan pågår parallellt med varandra.

Ingen av insatserna är än så länge helt genomförda. Det innebär att vi inte kan uttala oss om det slutliga resultatet av arbetet eller effekterna av det. Men vi kommer så långt det är möjligt att analysera åtgärderna och bedöma om de är rimliga utifrån vad myndigheten vill uppnå. Vi analyserar också om det finns förutsättningar för att genomföra de åtgärder som myndigheten tänkt genomföra, och om det finns eventuella risker som myndigheten behöver ta hänsyn till i det fortsatta arbetet.

Läget med de olika utvecklingsinsatserna kan i mars 2024 sammanfattas så här:

- **Utvecklingsmodellen** har lanserats i en första version. Arbetet hittills har haft en tonvikt på roller och processer. Framöver planerar myndigheten att lägga större tonvikt på den strategiska styrningen.
- **Översynen av handlägningsprocessen** beräknas vara klar sommaren 2024. Myndigheten har konstaterat att det finns synergier som går att ta till vara mellan avdelningarna, och att myndigheten behöver arbeta mer på bredden. Det pågår förstudier om ett nytt gemensamt handläggsystem.
- När det gäller **kommunikationsverksamheten** arbetar myndigheten med att hitta gemensamma prioriteringar kring kommunikationsverksamheten, och att avdelningarna själva ska göra ett visst redaktionellt arbete. Myndigheten ser också över om det går att minska ner resurser inom det redaktionella området, medan det digitala kommunikationsarbetet tills vidare får fortsätta på samma nivå som tidigare.

5.3 Det finns brister i styrningen av it-verksamheten

UHR har en omfattande it-verksamhet som genom ett stort antal it-system och tjänster stödjer verksamheten internt. Men myndigheten utvecklar och förvaltar också it-system och tjänster på uppdrag av externa användare, framför allt universitet och högskolor. Kostnaderna för it-verksamheten år 2023 var 149 miljoner kronor.⁹⁴

Vår analys visar att det finns flera utmaningar när det gäller styrningen av UHR:s it-verksamhet. Personer i UHR som vi har intervjuat tecknar bilden av att it-verksamheten har bedrivits på ungefär samma sätt under flera år, och att initiativ för att förbättra den strategiska styrningen inte har varit särskilt prioriterade. Samtidigt kan vi konstatera att de system och tjänster som UHR förvaltar håller en hög kvalitet, och att användarna på det stora hela är nöjda med vad myndigheten levererar.

Vi konstaterar att UHR redan har tagit flera steg för att förbättra styrningen av it-verksamheten. Men det är viktigt att myndigheten är uthållig i det arbetet och ser till att åtgärder de genomför i framtiden är nogga analyserade och väl förankrade i myndigheten. I de följande avsnitten beskriver och analyserar vi de utmaningar som myndigheten har och vad UHR planerar att göra för att komma till rätta med problemen.

5.3.1 UHR saknar strategi och mål för it-verksamheten

De största systemen som ingår i UHR:s förvaltning är antagningssystemet NyA och betygss databasen Beda. Men myndigheten har också ett antal mindre system som används av lärosätena, till exempel stöd för att administrera högskoleprovet och examenstillfällena. Utöver myndighetens egen webbplats administrerar UHR även ytterligare sex webbplatser.⁹⁵ Myndigheten har också interna systemstöd som medarbetarna använder när de handlägger ärenden. UHR ansvarar alltså för en mängd system och tjänster med olika användningsområden, användare och investeringsbehov.

⁹⁴ UHR:s svar i faktagranskning 2024-02-19.

⁹⁵ UHR förvaltar webbplatserna studera.nu, antagning.se, universityadmissions.se, utbyten.se, studenthälsa.se samt webbplatsen för högskolepedagogisk utveckling.

Trots att it-verksamheten är en stor och viktig del av den totala verksamheten saknar UHR en tydlig strategi eller målbild för vad myndigheten vill uppnå med it-verksamheten, och med it-utvecklingen i synnerhet. Enligt personer som vi har intervjuat har myndigheten inte haft någon långsiktig plan för hur de ska utveckla systemtjänster och it-lösningar, vilka prioriteringar som myndigheten behöver göra för att nå dit eller vilka effekter som myndigheten vill uppnå.

Myndigheten har inte heller haft en samlad bild av alla olika utvecklingsinitiativ, vilket har medfört att arbetet för att ta fram nya och anpassa befintliga system har genomförts i olika delar av myndigheten utan någon gemensam styrning. Vilka utvecklingsinitiativ som ska prioriteras har varit upp till de personer som har ansvarat för respektive system. Det har därför varit svårt för myndigheten att göra prioriteringar utifrån myndighetens samlade behov.

Statskontoret har tagit fram ett antal kriterier som vi bedömer bör känneteckna en väl fungerande it-styrning. En viktig utgångspunkt i detta är att it-styrningen bör vara en del av den samlade verksamhetsstyrningen och utgå från myndighetens övergripande mål. De mål som myndigheten sätter upp för it-verksamheten behöver i sin tur bygga på en analys av de behov myndigheten har, och en analys av vilken nytta verksamheten och utvecklingen av den förväntas leda till.⁹⁶ Vi bedömer att avsaknaden av en strategi och av en samlad målbild har gjort att det inte har varit tillräckligt tydligt hur de vägval som it-verksamheten har gjort bidrar till att nå vad myndigheten vill uppnå med digitaliseringsarbetet i stort.

Det är inte helt tydligt varför myndigheten inte har haft någon strategi. Men en anledning kan vara att den tidigare ledningen inte såg ett lika stort behov av att styra it-verksamheten på det sättet, som UHR:s nuvarande ledning gör.

⁹⁶ Statskontoret (2023:1). *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning*.

5.3.2 Ansvar för it-utveckling har varit otydligt

En annan utmaning som framkommer i intervjuerna och även i en konsultrapport är att det tidigare inte har funnits ett samlat ansvar för frågor som rör it-utveckling. Avdelningen för digitalisering och tjänsteutveckling (tidigare avdelningen för systemförvaltning och systemdrift) har huvudansvaret för att vidareutveckla myndighetens befintliga it-tjänster och it-stöd. Men avdelningen har enligt konsultrapporten inte tyckt att de har ett ansvar för hela myndighetens utvecklingsprocess när det gäller it-lösningar.⁹⁷ Det har medfört att övriga delar av organisationen inte har haft någon att vända sig till för frågor om att utveckla nya it-lösningar och system.

Våra intervjuer visar också att det inte har varit tydligt hur processen för att starta projekt för att utveckla it-system och it-stöd har sett ut. Intervjuerna och en konsultrapport visar att de medarbetare som arbetar med it-utveckling historiskt inte har varit inblandade i diskussionerna med användarna av UHR:s system, det vill säga lärosätena. I stället har återkopplingen gått via sakavdelningarna.⁹⁸

Vi kan konstatera att det splittrade och outtalade ansvaret har bidragit till att arbetet med att utveckla it-system och it-stöd har genomförts utan större koordination och utan helhetssyn och tillräcklig kontroll över kostnaderna. Vi bedömer att bristen på helhetssyn gör det svårt för UHR att se till att myndigheten gör rätt prioriteringar när det gäller it-utveckling. Det visar också att myndigheten inte har haft tillräckligt effektiva processer när det gäller att utveckla verksamheten.

5.3.3 Relationen med ITS är inte helt tydlig

UHR har upphandlat arbetet med att förvalta, driva och delvis också utveckla UHR:s systemstöd. Sedan myndigheten inrättades är det enheten för it-stöd och systemutveckling vid Umeå universitet, ITS, som sköter förvaltningen på uppdrag av UHR. ITS förvaltar bland annat antagnings-systemet NyA och betygss databasen Beda.

⁹⁷ Sonder (2022). *En utvecklingsmodell för UHR. Slutrapport It-styrningsuppdraget*. (2022-09-12).

⁹⁸ Ibid.

UHR har anlitat ITS för att förvalta it-systemen sedan lång tid tillbaka. Detta är ett arv från den tidigare myndigheten Verket för högskoleservice, som ansvarade för antagningen till högskolan innan UHR inrättades. ITS utvecklade bland annat antagningssystemet NyA samt studiedokumentationssystemet Ladok. I dag arbetar ett hundratal medarbetare på ITS med frågor som har att göra med UHR:s verksamhet.

Några av de vi intervjuat påpekar att systemet med ITS är en speciell konstruktion, och att relationen mellan myndigheten och leverantören är oklar. Bristen på it-utvecklare och annan it-kompetens har över tid bidragit till att UHR fått förlita sig på att upphandla dem i stället för att anställa dem. Samtidigt kan UHR:s upphandling av ITS ha medfört att it-utvecklingsfrågorna hamnat för långt från verksamheten. Vi bedömer att det kan finnas risker med att överlåta viktiga delar av ansvaret för it-verksamhet till externa leverantörer. Det kan bland annat leda till beroenden som kan bli svåra för myndigheten att ta över om det skulle behövas.⁹⁹

För närvarande pågår ett arbete med att se över hur kraven och avtalen med ITS är formulerade.

5.4 UHR arbetar för att förbättra arbetet med digitalisering och med att utveckla it-tjänster

Vi kan konstatera att myndighetsledningen är medveten om de utmaningar som vi beskriver, och att myndigheten under de senaste två åren har haft ett tydligt förändringsfokus när det gäller it-verksamheten. Ett exempel är att både avdelningschefen och de tre enhetscheferna på avdelningen för digitalisering och tjänsteutveckling är rekryterade till myndigheten för att aktivt utveckla it-verksamheten.

UHR införde under 2022 en modell för it-styrning. Därutöver har avdelningen som ansvarar för it och digitalisering fått ett nytt namn och en annan uppdragsbeskrivning. Myndigheten ska också kartlägga samtliga digitala system och produkter och samtliga kostnader förknippade med it-verksamheten.

⁹⁹ Se t.ex. Statskontoret (2023:1). *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning* och Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

5.4.1 Den nya modellen för it-styrning uppfyller inte helt myndighetens behov

UHR anlätade våren 2022 en konsult som fick i uppdrag att gå igenom myndighetens it-styrning.¹⁰⁰ Skälet till uppdraget var de brister i styrningen som myndigheten hade sett. Som ett resultat av denna genomgång införde UHR under hösten 2022 en ny modell för it-styrning. Modellen omfattar hur UHR ska styra, finansiera, följa upp och arbeta med it-utveckling.¹⁰¹ Den nya strukturen kallas internt ”utvecklingsmodellen”, och bygger på ramverket Scaled Agile Framework (SAFe).

I stora drag är tanken att UHR genom utvecklingsmodellen ska få ut mer av it-utvecklingsverksamheten genom att ta ett helhetsgrepp om både själva utvecklingen av it-lösningar och hur de sedan ska användas av myndigheten och andra användare. Det ska ske genom att myndighetsledningen får en tydligare roll som ytterst ansvariga för att it-utvecklingen så bra som möjligt bidrar till att myndigheten når sina mål.

Själva utvecklingen av nya lösningar ska ske i så kallade tvärfunktionella team. I teamen ingår medarbetare från flera av de avdelningar som ansvarar för att ta fram nya system och tjänster. Alla processer hålls samman av produktledningen, som ska se till att arbetet följer prioriteringarna och uppfyller användarnas behov. Arbetssättet ska utgå från agila principer, vilket innebär att teamen arbetar i ett förbestämt tidsintervall som innefattar olika moment.¹⁰²

Modellen har delvis gjort styrningen bättre men det finns fortfarande svagheter

UHR har arbetat utifrån utvecklingsmodellen i drygt ett år, men vi har än så länge svårt att bedöma om den har lett till en mer effektiv och ändamålsenlig organisation för it-utveckling.

¹⁰⁰ Sonder (2022). *En utvecklingsmodell för UHR. Slutrapport It-styrningsuppdraget*. (2022-09-12).

¹⁰¹ UHR (2023). *UHR:s utvecklingsmodell. Övergripande beskrivning av UHR:s utvecklingsmodell*. (2023-05-16). Powerpoint-dokument.

¹⁰² Ibid.

Men vi kan konstatera att utvecklingsmodellen på sikt förmodligen kommer att bidra positivt till verksamheten. Chefer och medarbetare som vi intervjuat påpekar att det numera finns en struktur för hur myndigheten ska ta hand om utvecklingsinitiativ. En del intervjupersoner tror också att det agila arbetssättet kan bidra till att det blir enklare att arbeta mer flexibelt och effektivt, och att arbetssättet kan få genomslag även inom annan verksamhetsutveckling inom myndigheten. Andra lyfter fram att det har varit positivt att myndigheten överhuvudtaget har tagit initiativ till att förbättra styrningen, eftersom det fanns stora behov av förändring.

Däremot menar personer vi intervjuat att modellen inte fullt ut har anpassats för UHR:s verksamhet, utan att de befintliga strukturerna snarare har anpassats efter modellen. Ett exempel på det är att flera mindre system har samlats under ett och samma utvecklingsteam, trots att systemen i sig inte har några beröringspunkter med varandra. Det tyder på att modellen än så länge inte är utformad utifrån UHR:s förutsättningar, vilket kan medföra att utvecklingsarbetet inte blir så effektivt det skulle kunna bli.

En förklaring vi har fått från intervjuerna är att UHR förlitade sig alltför mycket på konsulterna som införde modellen, och att det fanns för lite erfarenhet av it-styrning på myndigheten. Statskontoret har i tidigare rapporter pekat på att it-styrning behöver vara verksamhetsanpassad för att fungera ändamålsenligt.¹⁰³ Vi har också sett att införandet av SAFE-modellen ger goda förutsättningar för att bedriva utvecklingsarbete effektivt. Men vi har också konstaterat att det kan vara svårt för myndighetsledningen och andra som inte är lika inblandade i utvecklingsarbetet att förstå vad arbetet förväntas leda till.¹⁰⁴

Syftet med att införa modellen förankrades inte tillräckligt

Medarbetare vi intervjuat på UHR säger att arbetet med att införa utvecklingsmodellen är en insats som är väl känd i myndigheten. Men flera intervjupersoner lyfter också fram att modellens syfte varit otydligt, liksom hur den är tänkt att påverka verksamheten. Exempelvis har ledningen, enligt flera medarbetare, framhållit utvecklingsmodellen som ett arbetssätt som

¹⁰³ Se till exempel Statskontoret (2022:12) *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*.

¹⁰⁴ *Ibid.*

flera medarbetare, framhållit utvecklingsmodellen som ett arbetssätt som alla medarbetare skulle tillämpa som en del av hela myndighetens verksamhetsutveckling. Samtidigt har det inte varit tydligt på vilket sätt den skulle påverka arbetet. Det framgår också att medarbetarna fått lämna synpunkter på modellen i ett för sent skede, vilket skapade oro i vissa delar av verksamheten, särskilt på avdelningen för digitalisering och tjänsteutveckling (tidigare avdelningen för systemförvaltning och systemstöd).

5.4.2 En ny uppdragsbeskrivning ska bidra till en mer strategisk it-verksamhet

Verksamheten som ansvarar för it och systemtjänster är placerad på avdelningen för digitalisering och tjänsteutveckling, som är den tidigare avdelningen för systemförvaltning och systemdrift. Det nya namnet gäller sedan december 2023. Tanken med namnbytet har varit att göra avdelningens uppdrag och roll tydligare, för att bättre spegla myndighetens strategiska riktning och de förändringar inom digitalisering som UHR behöver göra framåt.¹⁰⁵

I samband med namnbytet fattade generaldirektören beslut om en ny uppdragsbeskrivning för avdelningen. Av beslutet framgår att myndigheten behöver öka sin förmåga att arbeta mer strategiskt för att utveckla verksamheten inom digitalisering och leverans av tjänster och system. Avdelningens tidigare uppdrag stödjer enligt myndighetsledningen inte den inriktning för verksamheten som ska gälla framåt.

I myndighetens nya beskrivning av ansvarsområdena är det tydligare att avdelningen ska driva och skapa förutsättningar för digitalisering och att utveckla tjänster utifrån hela myndighetens och dess målgruppers behov. Avdelningen ska mer specifikt ansvara för it-relaterade strategier, den finansiella styrningen av it-verksamheten samt att utveckla nya tjänster.

Det framgår också att it-styrningen ska utgå från portföljstyrning som är en modell för styrning av utvecklingsinsatser inom en it-verksamhet. Vi kan konstatera att den nya beskrivningen tydligt signalerar att avdelningen

¹⁰⁵ UHR (2023). *Beslut – Uppdaterat uppdrag och namnjustering: Tidigare "avdelningen för systemförvaltning & systemdrift"*. (Dnr. 02830–2023).

får en mer strategisk roll, och att fokus mer ska ligga på att styra och utveckla verksamheten utifrån det samlade behovet och prioriteringarna, snarare än utifrån enskilda system. Samtidigt är formuleringarna mer övergripande än de var för avdelningens tidigare ansvarsområden, som i huvudsak var inriktade på att förvalta och utveckla befintliga system.¹⁰⁶

Vi bedömer att det nya uppdraget för avdelningen kan bidra till att it-verksamheten blir mer effektiv och ändamålsenlig, och bättre speglar både interna och externa behov. Samtidigt är det viktigt att myndigheten gör det tydligt och konkret hur avdelningens uppdrag hänger samman med myndighetens uppdrag enligt instruktionen och med myndighetens egna mål.

5.4.3 Myndigheten kartlägger nu kostnaderna för it-verksamheten

Vår analys visar att UHR inte har haft tillräcklig överblick över it-verksamhetens samlade kostnader trots att de utgör en relativt stor del av myndighetens totala kostnader. En väl fungerade it-verksamhet behöver ha tydliga rutiner för att följa kostnaderna, men också för att beräkna vilken nytta nya it-lösningar skapar.¹⁰⁷

Att myndigheten har saknat en samlad bild över resursanvändningen har enligt flera vi har intervjuat medfört att det har varit svårt att bedöma om myndigheten har gjort rätt prioriteringar när det gäller att utveckla system och tjänster. Men det har också gjort det svårt att analysera hur verksamheten kan bli mer kostnadseffektiv.

UHR har under hösten 2023 börjat kartlägga myndighetens system, produkter och tjänster, hur de finansieras och vilka kostnader de har. Kartläggningen ska resultera dels i ett förslag på en struktur för portföljstyrning av de olika tjänsterna, dels en analys hur myndigheten kan arbeta vidare med resultatet av kartläggningen, och förslag på hur det kan gå till.¹⁰⁸ Vi

¹⁰⁶ UHR (2023). *Arbetsordning för Universitets- och högskolerådet*. (Dnr. 1.1.4-02029-2022).

¹⁰⁷ Se till exempel Statskontoret (2023:1). *Myndighetsanalys av Statens geologiska undersökning*.

¹⁰⁸ Underlag från UHR, e-post 2023-12-20 och 2023-12-21.

bedömer att detta är en mycket viktig åtgärd för att myndigheten ska kunna ta fortsatta steg mot en mer effektiv it-verksamhet.

5.5 Myndigheten vill utveckla den handläggande verksamheten

I november 2023 inledde UHR en översyn av myndighetens handläggargenorganisation.¹⁰⁹ Syftet med översynen är att undersöka hur organisationen för den handläggande delen av verksamheten kan bli mer flexibel och effektiv. Ett av skälen till översynen är de minskade anslagen som myndigheten har fått inför 2024. Att översynen började vid denna tidpunkt beror också på att licensen för ärendehanteringssystem som bedömningsverksamheten använder löper ut i slutet av 2024.

Myndigheten har skapat en intern arbetsgrupp för arbetet. Både enhetschefer och medarbetare ingår i arbetsgruppen. UHR har även pekat på behovet av den interna kommunikationen i myndigheten i samband med översynen.

5.5.1 UHR ska kartlägga processer och kompetenser

I översynen ingår att kartlägga vilka ärenden som myndigheten handlägger och vilka likheter som finns mellan olika processer i handläggningen. Målet är att UHR ska ha en enhetlig handläggningsprocess med så många gemensamma nämnare som möjligt. Handläggningen ska inte vara lika avdelningsberoende, utan bli mer samlad och gemensam. Ett mål är att använda ett digitalt verksamhetsstöd för att automatisera och effektivisera verksamheten.¹¹⁰

I arbetet ska UHR bland annat genomföra tvärfunktionella fokusgrupper. Myndigheten ska också kartlägga hur stor andel av medarbetarna som arbetar med handläggning och hur de respektive avdelningarna har organiserat den handläggande verksamheten.

¹⁰⁹ UHR (2023). *Nuläget: Uppdrag att se över organisering av handläggning på UHR.*

¹¹⁰ UHR (2024). *Verksamhetsplan 2024.* (Dnr: 00020-2024).

Både chefer och medarbetare som vi har intervjuat välkomnar att myndigheten har börjat arbeta för att handläggningen ska bli mer flexibel och effektiv. Medarbetarna tror att översynen kan leda till ett ökat lärande och mer kunskapsöverföring. Samtidigt påpekar medarbetare att delar av ärendehandläggningen är komplex och kräver specifik sakkunskap och erfarenhet.

5.5.2 Viktigt att involvera verksamheten i förändringsarbetet

Vi bedömer att arbetet med att se över handläggningsprocessen i ett arbete som spänner över hela myndigheten är välmotiverat. Statskontoret har i tidigare analyser sett att det är viktigt att myndigheter tar ett samlat grepp kring frågan. Vi har också sett att det är viktigt att myndigheter arbetar tvärfunktionellt och att de förankrar förändringarna när de gör utvecklings- och förändringsarbeten.¹¹¹ Av den anledningen är det bra att UHR har valt att involvera medarbetarna i arbetet och att ledningen ser att det är viktigt att kommunikationen i myndigheten fungerar väl under processen. De intervjuer vi har gjort pekar på att UHR jobbar systematiskt med översynen av handläggningsverksamheten bland annat utifrån Statskontorets tidigare rapport.¹¹²

Att medarbetare involveras i processen ökar inte bara legitimiteten i arbetet, utan även kvaliteten i arbetet när det kan komma inspel av de som arbetar praktiskt med frågan i verksamheten. Det tvärfunktionella sättet att arbeta som UHR planerar ökar chansen att stöden blir anpassade efter verksamhetens behov.¹¹³

¹¹¹ Statskontoret (2023). *Effektiv ärendehandläggning i staten*. (Om offentlig sektor).

¹¹² Ibid.

¹¹³ Statskontoret (2023). *Effektiv ärendehandläggning i staten*. (Om offentlig sektor).

5.6 Kommunikationsverksamheten ska arbeta mer strategiskt och effektivt

Den nuvarande kommunikationsenheten skapades 2021 och är baserad på det förslag som presenterades i en utredning av UHR:s organisation som gjordes 2019.¹¹⁴ Tidigare var kommunikationsverksamheten utspridd på de olika sakavdelningarna. Men den är sedan 2021 centraliserad som en enhet under avdelningen för verksamhetsstöd. Målet med centraliseringen var att kommunikationsverksamheten skulle bli mer effektiv och samspelt. Som en följd av detta skulle även antalet årsarbetskrafter på enheten kunna minska. I november 2023 hade kommunikationsenheten 23 anställda, inklusive enhetschefen.¹¹⁵

Flytten av kommunikationsverksamheten har enligt flera som vi har intervjuat varit en välkommen åtgärd. Att kommunikatörerna numera är samlade på en enhet har bidragit till att myndigheten har kunnat samordna den externa kommunikationen mer effektivt.

5.6.1 Flera utmaningar i verksamheten

Under 2023 gav UHR en konsult i uppdrag att se över hur stor kommunikationsverksamheten behöver vara. Ett skäl till uppdraget var det minskade förvaltningsanslaget, och att myndigheten därför behövde anpassa delar av verksamheten till nya ekonomiska förutsättningar. Ett annat skäl till uppdraget var att myndigheten ville undersöka hur kommunikationsverksamheten bättre kan stödja myndighetens strategiska riktning och dess mål.¹¹⁶ Konsultrapporten visar att verksamheten har en del utmaningar att hantera. Det handlar bland annat om att kommunikationsverksamheten inte arbetar tillräckligt strategiskt och har för lite fokus på målgruppernas behov. Rapporten pekar också på att interna kommunikationsinsatser inte alltid är samordnade, och att olika delar av myndigheten kommunicerar med samma målgrupp.

¹¹⁴ Colegica (2019). *Rapport – Övergripande genomlysning av UHR:s organisation*. 2019-05-31.

¹¹⁵ UHR (2023). *Uppdrag att se över dimensioneringen av kommunikationsverksamheten*.

¹¹⁶ *Ibid.*

En annan utmaning som personer vi intervjuat nämnt är hur den interna ekonomiska styrningen av verksamheten har varit utformad. Trots att verksamheten numera är samlad under en enhet finansierades den delvis med sakavdelningarnas budgetar. Det gjorde att behovet av stöd från kommunikationsenheten styrdes av de respektive avdelningarna snarare än utifrån ett samlat behov.

Referenslista

Agerus (2022). *Undersökning 2022*. (2022-09-21).

Arbetsgivarverket (2023). *Kompetensbarometern*. (Hämtad 2024-02-13).
<https://www.arbetsgivarverket.se/statistik-och-analys/staten-i-siffror-kompetensbarometern>

Colegica (2019). *Rapport – Övergripande genomlysning av UHR:s organisation*. (2019-05-31). Colegica (2019).

Ekonomistyrningsverket (2021). *Myndigheternas anslagsutnyttjande*. PM (Dnr 2021–00087).

Ekonomistyrningsverket (2024). *Avgifter i uppdragsverksamhet*.

Kommittédirektiv 2020:92. *Genomförande av högskoleprovet*.

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

Proposition 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*.

Proposition 2020/21:1. *Budgetproposition för 2021. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*.

Proposition 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning*.

Ramböll (2023). *Översyn av arbetssätt och system. Universitets- och högskolerådet*.

Regeringsbeslut 2023-06-29. *Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet*.

Regleringsbrev för budgetåren 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 & 2024 avseende Universitets- och högskolerådet.

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

Sonder (2022). *En utvecklingsmodell för UHR. Slutrapport It-styrningsuppdraget.* (2022-09-12).

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

SOU 2021:72. *Högskoleprovets organisation och styrning.*

Statskontoret (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser.*

Statskontoret (2019:9). *Från filmavtal till statlig filmpolitik. En analys av verksamheten vid Svenska Filminstitutet.*

Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.*
(Om offentlig sektor 2021).

Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten.*

Statskontoret (2022). *Effektiv ärendehandläggning i staten.*
(Om offentlig sektor 2022).

Statskontoret (2023:1). *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning.*

Statskontoret (2023). *När myndigheter ställer om.*
(Om offentlig sektor 2023).

Statskontoret (2024:2). *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet.*

Stratvise (2023). *Kommunikationsutredning.* (2023-06-12).

Sveriges universitets- och högskoleförbund (2023). *Samverkansgrupp SUHF – UHR.* (Hämtad 2024-02-12).

<https://suhf.se/arbetsgrupper/samverkansgrupp-suhf-uhr/>

Universitets- och högskolerådet (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 & 2023) *Årsredovisningar för 2013–2023.*

Universitets- och högskolerådet (2016). *Intressentstudie*. (2016-06-29). Powerpoint-dokument.

Universitets- och högskolerådet (2019). *En kommunikationsenhet med ett nytt uppdrag – analys av organisationsöversynens förslag*. (Dnr. 1.1.4-00386-2019).

Universitets- och högskolerådet (2021, 2022, 2023 & 2024). *Budgetunderlag 2022–2024, 2023–2025, 2024–2026 & 2025–2027*.

Universitets- och högskolerådet (2022). *Internrevisionens granskning av effektiviteten inom bedömningsavdelningen*. (Dnr. 1.2.1-01619-2022).

Universitets- och högskolerådet (2022). *Verksamhetsplan 2022*. (Dnr. 01153–2021).

Universitets- och högskolerådet (2023). *Anvisningar för uppföljning av T2 2023 och prognos helår 2023*. (2023-08-23).

Universitets- och högskolerådet (2023). *Arbetsordning för Universitets- och högskolerådet*. (Dnr. 1.1.4-02029-2022).

Universitets- och högskolerådet (2023). *Beslut – Uppdaterat uppdrag och namnjustering: Tidigare ”avdelningen för systemförvaltning & systemdrift”*. (Dnr. 02830–2023).

Universitets- och högskolerådet (2023). *Flödet för mottagarfunktionen och stora initiativ*. (2023-11-28). Powerpoint-dokument.

Universitets- och högskolerådet (2023). *Intressenter och målgrupper*. (Hämtad 2023-12-12). <https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/intressenter-och-malgrupper/>

Universitets- och högskolerådet (2023). *Nuläget: Uppdrag att se över organisering av handläggning på UHR*. Powerpoint-dokument.

Universitets- och högskolerådet (2023). *Redovisning av regeringsuppdraget att utveckla studieinformation*.

Universitets- och högskolerådet (2023). *Strategisk riktning för Universitets- och högskolerådet från 2024*. (Dnr. 01191–2023).

Universitets- och högskolerådet (2023). *UHR:s utvecklingsmodell. Övergripande beskrivning av UHR:s utvecklingsmodell.* (2023-05-16). PowerPoint-dokument.

Universitets- och högskolerådet (2023). *Uppdrag att se över dimensioneringen av kommunikationsverksamheten.* (2023-03-02).

Universitets- och högskolerådet (2023). *Utdrag från MBL-förhandling.* 2023-11-15.

Universitets- och högskolerådet (2023) *VP-anvisningar 2024.* (Dnr. 1.1.4-02616-2023).

Universitets- och högskolerådet (2024). *Arbetsordning för Universitets- och högskolerådet* (Dnr. 1.1.4-00130-2024).

Universitets- och högskolerådet (2024). *Beslut om förändrad omfattning av verksamheten vid kommunikationsenheten.* (Dnr. 0005–2024).

Universitets- och högskolerådet (2024). *Verksamhetsplan 2024.* (Dnr. 00020–2024)

Universitets- och högskolerådet (2024) *Verksamhetsstyrning på Universitets- och högskolerådet.* Arbetsmaterial. (2024-03-01).

Ungdomsbarometern (2023). *LL-Barometern 2023 – En studie om livslångt lärande.* Powerpoint-dokument.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

I:7

2023-06-29
U2023/02130

Utbildningsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/08016).

Statskontoret ska analysera:

- hur Universitets- och högskolerådet fullgör sina uppgifter i förhållande till instruktion, regleringsbrev, regeringsuppdrag och resurser,
- hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens resultat och effektivitet,
- hur dialogen mellan Universitets- och högskolerådet 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.

Universitets- och högskolerådet ska bistå Statskontoret med de underlag och förutsättningar som krävs för att genomföra uppdraget. Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 26 april 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.

Universitets- och högskolerådets verksamhet har stor betydelse för politiken och utvecklingen i sektorn. Myndigheten inrättades den 1 januari 2013 efter en myndighetsreform där även Universitetskanslersämbetet inrättades samtidigt. Myndigheten har nu funnits i tio år och dess uppgifter och roll har utvecklats under senare år. Även myndighetens externa relationer, såväl dialogen med högskolesektorn som samverkan utanför högskolesektorn, har förändrats. 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 Universitetskanslersämbetet.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att en myndighetsanalys av Universitets- och högskolerådet bör genomföras.

På regeringens vägnar

Mats Persson

Bente Björk

Kopia till

Finansdepartementet/BA, SFÖ
Ekonomistyrningsverket
Universitets- och högskolerådet

Bilaga 2

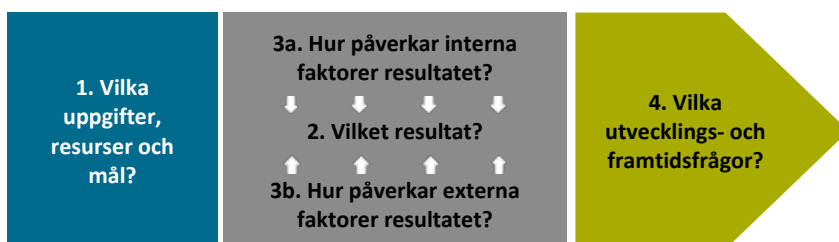
Genomförandet av uppdraget

Modellen för myndighetsanalyser

Vår analys utgår från Statskontorets modell för myndighetsanalyser.¹¹⁷ I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den aktuella myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Statskontoret beskriver övergripande hur myndigheten arbetar och samverkar för att genomföra sitt uppdrag. Analysen syftar till att se till att myndigheten utför uppdraget rättssäkert och effektivt.

Statskontorets rapport kan sedan vara ett underlag för regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Regeringen kan också använda den för att bedöma hur väl myndigheten är rustad för att möta förändringar inom sitt verksamhetsområde och om styrningen är ändamålsenlig eller inte.

Figur B1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser.



I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som vägleder verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet. Där belyser vi faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både interna och externa. I det fjärde analysmomentet identifierar vi områden som myndigheten eller regeringen behöver förbättra för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

¹¹⁷ Statskontoret (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

Genomförande

Vi har genomfört analysen under perioden september 2023 till april 2024. Underlaget för analysen är huvudsakligen intervjuer, skriftliga frågor till myndighetens målgrupper (universitet och högskolor) samt skriftlig dokumentation.

Intervjuer med chefer och medarbetare

Som underlag för analysen har vi intervjuat myndighetens ledning, däribland generaldirektören, avdelningschefer och ett urval enhetschefer. Våra frågor har kretsat kring hur den interna styrningen stödjer myndigheten att genomföra sitt uppdrag, hur ledningen prioriterar mellan uppgifterna och fördelar resurser.

Vi har även genomfört intervjuer med myndighetens arbetsmiljöombud, företrädare för de fackliga organisationerna och har gjort gruppintervjuer med medarbetare om myndighetens uppdrag, samt frågor kopplade till arbetsmiljö och arbetsbelastning. Därutöver har vi intervjuat ordföranden för UHR:s styrelse om myndighetens uppdrag, styrkor och utvecklingsområden samt om regeringens styrning. Vi har även intervjuat myndighetens internrevision och en tidigare generaldirektör. Totalt har vi genomfört cirka 25 intervjuer med ett fyrtiotal chefer och medarbetare på myndigheten.

Målgrupper och samverkande myndigheter

Landets universitet och högskolor är en central målgrupp för UHR. Vi har intervjuat företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) samt universitets- och högskoledirektörer eller motsvarande för några lärosäten. För att nå ut till fler bland målgrupperna har vi skickat skriftliga frågor till ett urval av universitet och högskolor av olika storlek och i olika delar av landet. Våra frågor har ställts till universitetsdirektörer, förvaltningsdirektörer eller motsvarande vid de olika lärosätena. Frågeformuläret skickades till 20 lärosäten varav 14 svarade. Vi har även intervjuat företrädare för Sveriges förenade studentkårer (SFS).

Vi har även intervjuat fyra av de myndigheter som UHR samverkar med i enlighet med myndighetens instruktion.¹¹⁸

Skriftlig dokumentation

Utöver intervjuerna har olika typer av skriftlig dokumentation om UHR varit viktiga underlag för vår analys. Dessa underlag har bland annat bestått av strategidokument och beskrivningar av myndighetens lednings- och styrsystem, årsredovisningar, verksamhetsplaner, medarbetarundersökningar, internrevisionsrapporter, konsultrapporter och andra uppföljningar samt budgetunderlag och underlag som gäller myndighetens ekonomi.

Inriktning och avgränsningar

UHR är en myndighet med ett brett uppdrag, och vi har inte haft möjlighet att analysera hela verksamheten i detalj. I stället har vi valt att fokusera analysen på de områden som vi bedömer är mest relevanta utifrån frågorna i vårt uppdrag. Det rör sig bland annat om den interna styrningen och organiseringen av UHR, samt myndighetens arbete för att skapa en gemensam myndighetskultur.

Tidsmässigt fokuserar vi myndighetsanalysen till i huvudsak de senaste fem åren, men i vissa fall går vi tillbaka till 2013, när myndigheten inrättades. Syftet är att på så sätt få en bild av myndighetens verksamhet som inte färgats alltför mycket av effekterna från covidpandemin under åren 2020–2021.

Projektgruppen och kvalitetssäkringen av rapporten

Analysen har genomförts av Pia Brundin (projektledare), Jana Fromm (november 2023–februari 2024), Emeli Mårtensson och Miriam Öfverberg. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. UHR har faktagranskat valda delar av rapporten. Även tjänstemän inom Utbildningsdepartementet har faktagranskat de delar av rapporten som berör deras verksamhet.

¹¹⁸ Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet samt Skolverket.