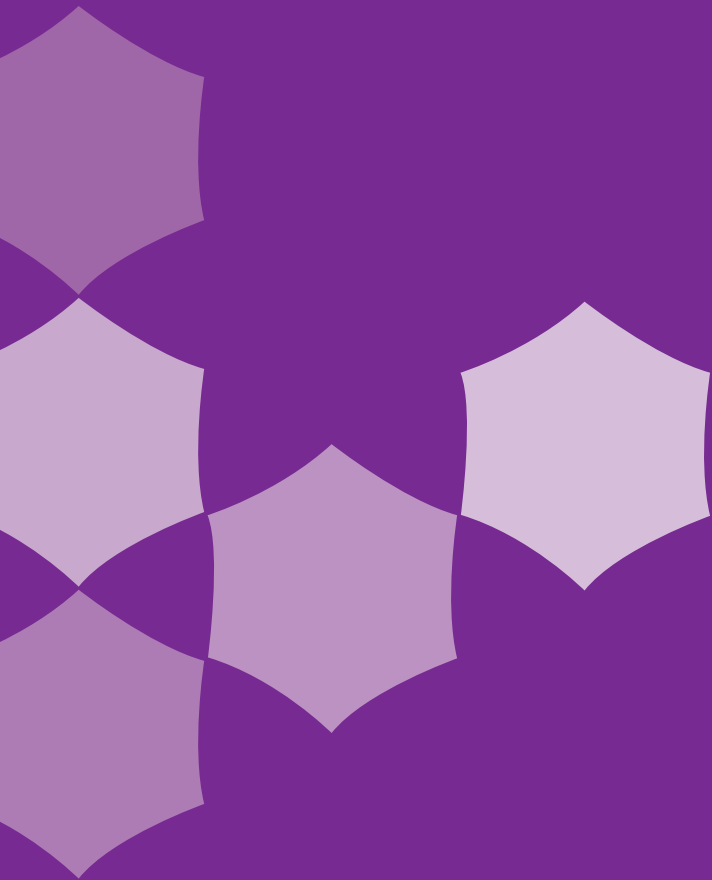


# Att granska universitets- och högskolesektorns effektivitet

Redovisning av ett utvecklingsarbete





Att granska universitets- och högskolesektorns effektivitet

Redovisning av ett utvecklingsarbete

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2025

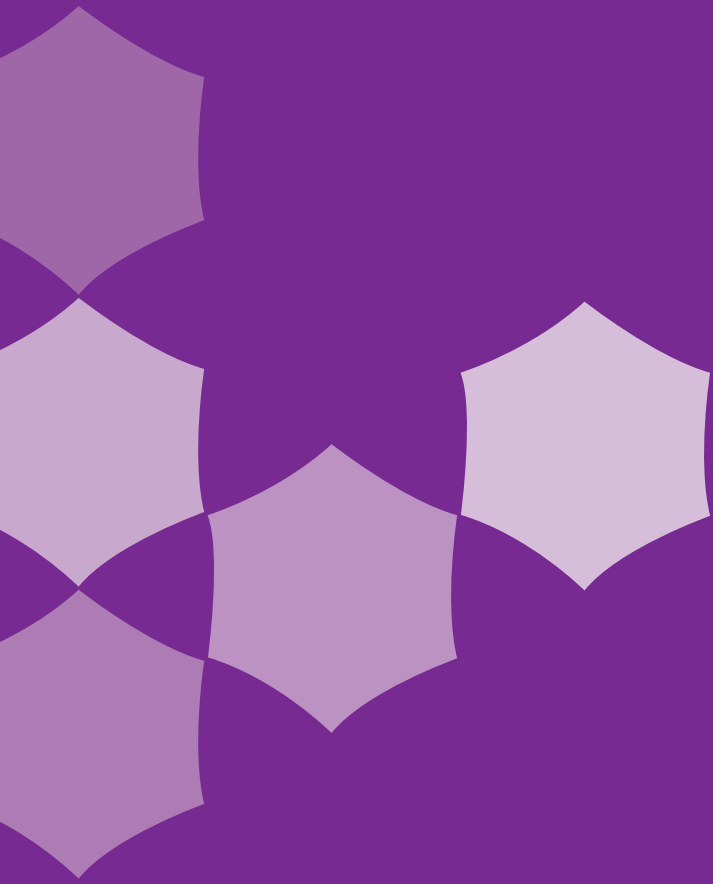
Redaktör: Heléne Fröborg

Diarienummer: 511-00430-24

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

# Innehåll

Förord.....	5
Inledning .....	7
Kåre Bremer: UKÄ:s granskning av effektivitet i universitets och högskolors verksamhet.....	13
Sylvia Schwaag Serger: Lärosätets effektivitet – reflektioner .....	19
Mats Benner: Vad är effektivitet i universitet och högskolor? Ett jämförande, historiskt och analytiskt perspektiv.....	25
Enrico Baraldi: Vad gör universitet för nytta? Hur kan man granska högskolesektorns effekter i samhället? .....	33
UKÄ:s avslutande ord.....	41



# Förord

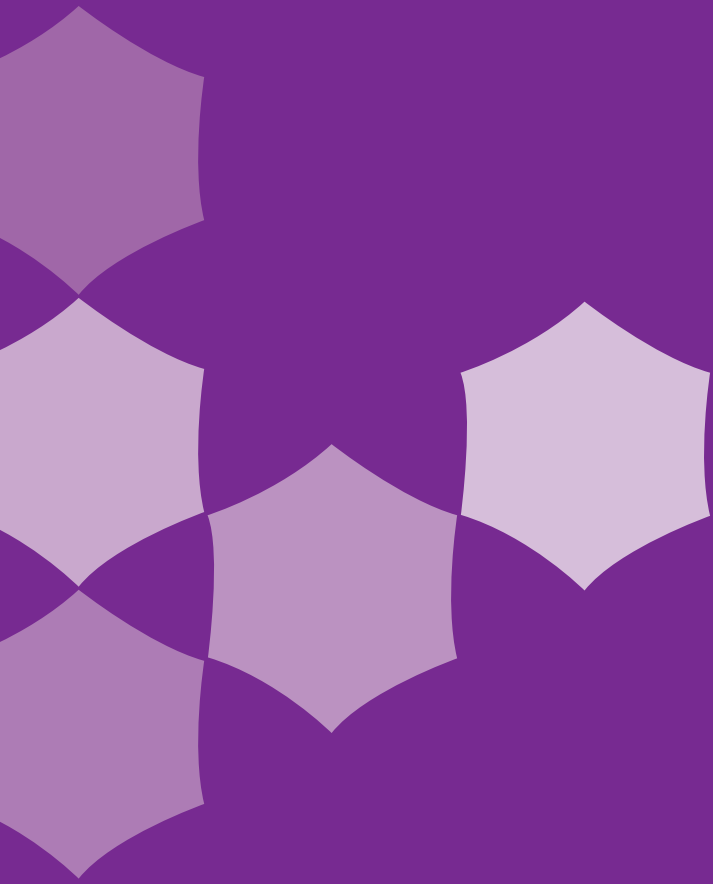
I den här skriften redovisar Universitetskanslersämbetet (UKÄ) resultatet från ett utvecklingsarbete som myndigheten har genomfört inom uppgiften att granska hur effektivt universitet och högskolor bedriver sin verksamhet. Arbetet har utgått ifrån rekommendationerna i en myndighetsanalys som Statskontoret publicerade 2024 med anledning av att det var tio år sedan UKÄ bildades. Statskontoret rekommenderar UKÄ att göra en översyn av hur myndigheten arbetar med effektivitetsgranskningar. I arbetet ingår att förtydliga processen för hur myndigheten väljer teman och genomför granskningarna.

En förklaring till UKÄ:s uppgift finns i högskolelagen (1992:1434) som föreskriver att de tillgängliga resurserna vid universitet och högskolor ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. För statliga universitet och högskolor finns också myndighetsförordningen (2007:515) och budgetlagen (2011:203) som poängterar att verksamheten ska bedrivas effektivt och med god hushållning av statens medel. I bakgrunden finns även en granskning av Riksrevisionen av resursanvändningen i högskolesektorn. Riksrevisionen föreslog 2011 att Högskoleverket skulle få i uppdrag att granska om universitet och högskolor använde tillgängliga resurser på ett effektivt sätt. Den uppgiften övertogs senare av Universitetskanslersämbetet och är sedan 2017 en del av myndighetens instruktion.

För att uppmärksamma nya perspektiv på den komplexa uppgiften att granska universitets- och högskolesektorns effektivitet har UKÄ tagit hjälp av en rådgivande grupp. Gruppens ledamöter har haft i uppdrag att formulera sin syn på hur nyttjandet av offentliga resurser inom universitet och högskolor kan granskas. Förslagen riktar in sig på olika delar av effektivitetsgranskningar. UKÄ ser texterna som ett värdefullt underlag att utgå ifrån när vi diskuterar myndighetens uppgift vid ett seminarium och därefter formulerar nya riktlinjer för hur granskningarna ska genomföras. Jag vill rikta ett varmt tack till gruppens ledamöter för att de generöst delat med sig av sin tid och djupa kunskap och för deras mod att uttala sig i en komplicerad och delikat fråga.

UKÄ ser det som betydelsefullt att efterfråga perspektiv från utsedda och inbjudna personer inom universitets- och högskolesektorn och från andra delar av samhället som kan ge perspektiv på nyttan och målen med högre utbildning och forskning. Frågan om resursutnyttjande kommer att kvarstå och det är viktigt att myndigheten utformar genomtänkta och konstruktiva prioriteringar inför det fortsatta granskningsarbetet.

*Martin Norsell, generaldirektör*



# Inledning

I den här skriften redovisar vi resultat från ett utvecklingsarbete som Universitetskanslers-ämbetet (UKÄ) har genomfört inom sin uppgift att granska hur effektivt universitet och högskolor bedriver sin verksamhet. Syftet är att uppmärksamma och presentera de förslag och ställningstaganden om effektivitetsgranskningar som ledamöterna i en utsedd rådgivande grupp har formulerat. Skriften utgör också underlag till en konferens om universitets- och högskolesektorns effektivitet som UKÄ genomför i april 2025.

Som en av utgångspunkterna för UKÄ:s uppgift finns 1 kap. i högskolelagen (1992:1434) som föreskriver att de tillgängliga resurserna vid universitet och högskolor ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Högskolelagens 1 kap. gäller även enskilda utbildningsanordnare. För de statliga lärosätena finns också myndighetsförordningen (2007:515) och budgetlagen (2011:203) som poängterar att verksamheten ska bedrivas effektivt och med god hushållning av statens medel.

## UKÄ:s uppgift enligt instruktionen

UKÄ ska enligt myndighetens instruktion granska hur effektivt verksamheten vid universitet och högskolor bedrivs. Bakgrunden till uppgiften är en granskning av resursanvändningen i högskolesektorn som Riksrevisionen publicerade 2011. Riksrevisionen granskade om universitet och högskolor använde tillgängliga resurser på ett effektivt sätt eller om det fanns potential att öka effektiviteten i resursanvändningen.<sup>1</sup>

Granskningen visade att universitet och högskolor hade en hög effektivitet, men att det fanns möjligheter till förbättring. En rekommendation var att Högskoleverket skulle ges i uppdrag att utveckla metoder för att mäta effektivitets- och produktivitet utvecklingen inom högskolesektorn och även genomföra sådana mätningar. Samtidigt rekommenderades lärosätena att inleda ett internt utvecklingsarbete med syfte att främja ett effektivare utnyttjande av resurser.<sup>2</sup>

Regeringen meddelade ett uppdrag till Högskoleverket i regleringsbrevet för 2012. I och med att verket lades ner övergick uppdraget 2013 till det nybildade Universitetskanslersämbetet. Sedan 2017 är uppgiften att granska hur effektivt verksamheten vid universitet och högskolor bedrivs en del av myndighetens instruktion (2012:810).

---

<sup>1</sup> Riksrevisionen (2011/2), *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor*.

<sup>2</sup> Ibid.

## Granskning av effektivitet enligt förordningen (2012:810)

3 § Myndigheten ska ansvara för granskning av hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor.

Inom ramen för uppgiften har UKÄ följt upp och analyserat olika företeelser som är relevanta för hur universitet och högskolor utnyttjar sina resurser.

Under den tid som uppdraget fanns angivet i UKÄ:s regleringsbrev preciserades att det i uppgiften ingick att följa universitetens och högskolornas resursutnyttjande, och särskilt utveckla uppföljningen av inaktiva studenter och att följa upp klassificeringen av kurser i olika utbildningsområden. Flera uppföljningar har därför behandlat dessa teman.<sup>3</sup> UKÄ har också tagit upp frågor som bland annat rör genomströmning i olika utbildningar och lärosätenas lokalkostnader.<sup>4</sup>

## Bakgrunden till utvecklingsarbetet

Det aktuella utvecklingsarbetet utgår ifrån rekommendationer i en myndighetsanalys som Statskontoret publicerade 2024 med anledning av att det var tio år sedan UKÄ bildades. En myndighetsanalys är en bred genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen kan fungera som underlag i regeringens myndighetsdialog och vid regeringens bedömning av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning.<sup>5</sup>

Statskontorets myndighetsanalys visar att omfattningen av UKÄ:s effektivitetsgranskningar i kostnader räknat har minskat under perioden 2013–2022. Rekommendationen är därför att UKÄ ska göra en översyn av hur myndigheten arbetar med granskningarna och vid behov uppdatera riktlinjerna för hur arbetet ska bedrivas. Statskontoret föreslår även att UKÄ förtydligar processen för hur myndigheten väljer teman och genomför effektivitetsgranskningar.

I linje med rekommendationerna i myndighetsanalysen har UKÄ inlett ett utvecklingsarbete för att ta fram riktlinjer för granskning av effektivitet, förtydliga hur teman för granskning väljs ut och föreslå nya områden för granskning.

---

<sup>3</sup> Se till exempel: UKÄ (2013/3), *Kursklassificering av sjuksköterskeutbildningar*; UKÄ (2014/4), *Kursklassificering av ingenjörsutbildningar*; UKÄ (2014/2), *Att utveckla uppföljningen av inaktiva studenter*; UKÄ (2016/1), *En uppföljning av studenters aktivitet på kurs*.

<sup>4</sup> UKÄ (2017/17), *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*; UKÄ (2021/10), *Högskolans lokaler. De statliga lärosätenas hyreskontrakt 1997–2020*.

<sup>5</sup> <https://www.statskontoret.se/om-oss/vara-publikationer/myndighetsanalyser/> Hämtad 2025-02-07



## En rådgivande grupp

I arbetet har UKÄ tagit hjälp av en rådgivande grupp som ska ge sin syn på hur nyttjandet av offentliga resurser inom universitet och högskolor kan granskas. Därigenom hoppas UKÄ få hjälp med att uppmärksamma nya perspektiv på den komplexa uppgift som det innebär att granska effektiviteten i verksamheten vid universitet och högskolor.

Gruppen består av personer med olika bakgrund och erfarenheter, men som alla har djupa kunskaper om högre utbildning, forskning och samverkan. Ledamöterna har exempelvis bedrivit forskning inom forskningspolitik, forskningssamverkan och innovation och har lång erfarenhet av att leda större organisationer inom högre utbildning.

### Rådgivande gruppen för effektivitetsgranskningar

**Enrico Baraldi** – professor i marknadsföring och i industriell teknik, Uppsala universitet

**Sylvia Schwaag Serger** – professor och vd för Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)

**Mats Benner** – professor i forskningspolitik, Lunds universitet

**Eugenia Perez Vico** – docent i innovationsvetenskap, Högskolan i Halmstad<sup>6</sup>

**Kåre Bremer** – professor emeritus i systematisk botanik, tidigare rektor för Stockholms universitet

## Rådgivande gruppens uppdrag

Gruppen har haft i uppdrag att formulera hur de ser på granskningar av universitets- och högskolesektorns effektivitet. Gruppen har träffats för gemensam information och diskussion vid två heldagsmöten i januari och februari 2025. Diskussionerna gav ledamöterna möjlighet att överväga olika synpunkter innan de formulerade sina egna ställningstaganden i individuella texter. UKÄ fick samtidigt ta del av förslagen under arbetets gång.

Rådgivande gruppens texter presenteras i den här skriften. Förhoppningen är att de tankar och förslag som läggs fram ska stimulera till diskussioner om effektivitet och resursanvändning. Gruppens deltagare framför sina ståndpunkter utan att representera en organisation. Inte heller har ambitionen varit att ledamöterna ska nå konsensus i gruppen.

---

<sup>6</sup> Eugenia Perez Vico deltog inledningsvis i gruppens arbete men behövde omprioritera och lämna uppdraget i februari 2025.

## Diskussionsmöten för en gemensam utgångspunkt

Inför varje möte tog den rådgivande gruppen del av ett antal diskussionsfrågor (Tabell 1). Frågorna skulle bidra till en gemensam utgångspunkt utan att för den skull styra det fortsatta arbetet. Det första tillfället handlade om begreppet effektivitet och om möjligheterna att granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor. UKÄ gav exempel på frågeområden som myndigheten tidigare har behandlat inom ramen för uppgiften. UKÄ introducerade också begreppen inre och yttre effektivitet<sup>7</sup> som ett sätt att undersöka om saker görs på rätt sätt inom ett lärosäte, respektive om rätt saker görs inom universitets- och högskolesektorn.

Det andra mötestillfället fokuserade på hur UKÄ kan ta sig an effektivitetsuppgiften framöver och vilka områden som bör prioriteras för granskningar inom högre utbildning, forskning och samverkan. UKÄ ställde också frågan om vad som inte bör göras inom myndighetens effektivitetsgranskningar. De avslutande frågorna tog upp hur myndigheten bör arbeta med uppgiften med avseende på metoder och verktyg, och hur vi kan identifiera teman för effektivitetsgranskningar.

**Tabell 1.** Frågorna som utgjorde en startpunkt för rådgivande gruppens diskussioner.

1	Vad är effektivitet i högre utbildning och forskning?
2	Hur ser ni på möjligheterna att bedöma och granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor?
3	Är det användbart med begreppen inre och yttre effektivitet för att nå fram till om saker görs på rätt sätt inom lärosätets verksamhet, respektive om rätt saker görs inom högskolesektorn?
4	Vilka mer än riksdagen och regeringen kan tänkas vara intresserade av att UKÄ granskar relationen mellan satsade resurser och uppnådda resultat i och utanför högskolans verksamhet?

<sup>7</sup> Statskontoret (2011), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*, s. 78.

- 5 Har ni reflektioner som rör UKÄ:s tidigare arbete inom effektivitetsuppdraget?
- 6 Har vi ställt oss rätt frågor?
- 7 Har ni frågor eller synpunkter som ni vill ta upp med gruppen?
- 8 Hur bör UKÄ ta sig an uppgiften framöver? Vilka områden bör UKÄ prioritera för granskning av effektivitet? (inom högre utbildning, forskning, samverkan...?)
- 9 Vad bör UKÄ inte göra inom effektivitetsuppdraget?
- 10 Hur bör UKÄ arbeta med effektivitetsuppdraget med avseende på metoder och verktyg?
- 11 Hur kan UKÄ identifiera problem och formulera projekt inom effektivitetsgranskning?

## Publikation om effektivitetsgranskningar

Med diskussionerna som utgångspunkt har gruppens ledamöter författat texterna som presenteras i den här skriften. UKÄ har läst och kommenterat bidragen i syfte att förbättra tydlighet och läsbarhet, men det är författarna som svarar för innehållet. De åsikter och tankar som kommer till uttryck i texterna ska alltså inte ses som UKÄ:s uppfattning i frågan om hur effektiviteten i verksamheten vid universitet och högskolor ska granskas.

Förhoppningen är att inläggen ska bidra till en bred belysning av och en konstruktiv diskussion om effektivitetsuppgiften och en god grund för UKÄ:s fortsatta arbete med att ta fram riktlinjer för granskning av effektivitet, förtydliga hur teman för granskning väljs ut och föreslå nya områden för granskning.

## Konferens om UKÄ:s granskning av effektivitet

Föreliggande skrift utgör underlag till en konferens om UKÄ:s granskning av effektivitet i april 2025. Programmet för konferensen har utformats i samråd med den rådgivande gruppen.

*Kåre Bremer är professor emeritus i systematisk botanik och tidigare rektor för Stockholms universitet. Han har även varit styrelseordförande för Stockholms konstnärliga högskola, biologidekanus vid Uppsala universitet, huvudsekreterare vid Vetenskapsrådet, ledamot av styrelsen för Knut och Alice Wallenbergs stiftelse och särskild utredare av ledningen av universitet och högskolor (SOU 2015:92).*



# KÅRE BREMER: UKÄ:s granskning av effektivitet i universitets och högskolors verksamhet

## Vad är effektivitet?

Begreppet effektivitet uppfattas och avgränsas olika av olika aktörer och intressenter inom universitets- och högskolesektorn. Det krävs därför inledningsvis ett visst klargörande av hur jag förstått dessa varierande uppfattningar.

UKÄ ska enligt 3 § i sin instruktion granska ”hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor”. Grunden för UKÄ:s granskningsuppdrag finns i högskolelagen (1992:1434) där det står att universitet och högskolor ska utnyttja de tillgängliga resurserna effektivt. Statskontoret har i sin myndighetsanalys av UKÄ 2024 påtalat att myndigheten nedprioriterat granskning av lärosätenas effektivitet. I en tidigare rapport från 2011 har Statskontoret diskuterat begreppet effektivitet så som det används i offentlig sektor.<sup>8</sup> Det handlar om att ”skapa största möjliga nytta för befolkningen givet satsade resurser”. Effektivitet ska alltså uppfattas som kvoten ”största möjliga nytta/satsade resurser” eller kortare uttryckt: måluppfyllelse/kostnad. Statskontoret utvecklar sedan resonemanget i ett företags-ekonomiskt och ett nationalekonomiskt perspektiv.

Det är verksamhetens ekonomi, dess kostnader, som är i fokus. När Statskontoret, och ibland även UKÄ, talar om granskning av effektiviteten i verksamheten vid universitet och högskolor avses minimering av kostnaderna och hushållning med resurserna; den andra variabeln i effektiviteten – måluppfyllelsen – diskuteras inte utan betraktas som given. När måluppfyllelsen ska granskas används ett annat ord – kvalitet. I samband med kvalitetsgranskningar, och i andra sammanhang då mål och kvalitet i verksamheten är i fokus, diskuteras inte effektiviteten. Att hög kvalitet givet vissa resurser också innebär hög effektivitet uppmärksammas sällan. Jag uppfattar att kvalitet handlar om måluppfyllelse och att effektivitet handlar om resurshushållning. Detta synsätt har betydelse när man ska bedöma UKÄ:s granskningsuppdrag.

---

<sup>8</sup> Statskontoret (2011), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*.

## Inre och yttre effektivitet

I Statskontorets rapport från 2011 skiljer man på inre och yttre effektivitet. UKÄ har tagit upp begreppen i sitt utvecklingsarbete. Dessa begrepp relaterar till hur lärosätena agerar. Den inre effektiviteten är ett mått på ”om saker görs på rätt sätt inom lärosätets verksamhet”, det vill säga hur man arbetar för att bli effektiv, eller hur man maximerar måluppfyllelsen och minimerar kostnaden.

Granskning av den inre effektiviteten är i betydande utsträckning redan utförd genom UKÄ:s granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringssystem. Dessa system ska som framgång av namnet säkra kvaliteten i verksamheten. Hög kvalitet innebär samtidigt hög måluppfyllelse och därmed också hög effektivitet. Kvalitetssäkringssystemen är således centrala i lärosätenas arbete med den inre effektiviteten.

Den yttre effektiviteten handlar om målen för verksamheten, ”om rätt saker görs inom högskolesektorn”. Så som det är formulerat handlar det i första hand om vilka mål som universitet och högskolor ska uppnå, och möjligen i andra hand om i vilken utsträckning lärosätena lyckas med att nå de uppsatta målen. Lärosätenas yttre effektivitet kan mer allmänt beskrivas som vilken roll de har i samhället och hur de gagnar samhället och samhällsutvecklingen. Jag återkommer till detta längre fram.

De ovan nämnda kvalitetssäkringssystemen handlar inte enbart om inre effektivitet. De bevakar även den yttre effektiviteten; exempelvis är både arbetslivets perspektiv och kompetensförsörjning centrala i lärosätenas kvalitetssäkringsarbete avseende utbildning. UKÄ har ett särskilt uppdrag att granska dessa system. I bedömningen av i vilken utsträckning UKÄ ägnat sig åt effektivitetsgranskningar borde även granskningen av kvalitetssäkringssystemen beaktas, men det blir utelämnat med en rent kameral syn på effektiviteten.

## Vad kan granskas?

Verksamheten vid universitet och högskolor består av utbildning och forskning med målet att studenternas kunskaper ökar inom ämnesområdet för studierna och att forskningen resulterar i nya kunskaper inom ämnesområdet för forskningen. För att besvara frågan om utbildning och forskning bedrivs effektivt behövs en bedömning av måluppfyllelsen och kostnaden. Att mäta hur mycket ny kunskap studenterna tillägnat sig är en formidabel uppgift som inte kan rymmas inom UKÄ:s uppdrag. Det finns emellertid andra sätt att bedöma måluppfyllelsen i verksamheten, eller som det vanligen uttrycks, kvaliteten i verksamheten. En stor del av UKÄ:s granskning av lärosätena, som utvärderingarna av utbildningen och provningarna av examenstillstånd, handlar om kvaliteten och därmed också om effektiviteten i verksamheten.

Genomströmning i utbildning på grundnivå och avancerad nivå uppfattas ofta som ett mått på utbildningens effektivitet. Det kan bli missvisande. En hög genomströmning kan bero på att lärandemålen är lågt satta och proven lätt avklarade utan att studenten förvärvat särskilt mycket ny kunskap. Det omvända kan gälla vid en låg genomströmning. Fristående kurser

kan ha en låg genomströmning för att poängen har liten betydelse; man går dessa kurser med huvudsyftet att skaffa sig ny kunskap och avstår oftare från proven än i ett utbildningsprogram där förvärvade poäng krävs för att komma vidare. Dessa omständigheter måste beaktas om siffror på genomströmning ska kunna betraktas som mätning av effektiviteten.

Effektivitetsgranskning av forskningen är i första hand en uppgift för Vetenskapsrådet, inte för UKÄ. Det är en del av Vetenskapsrådets löpande utvärderingar, och utvärderingar av forskningen inom olika ämnesområden finns att tillgå från Vetenskapsrådet och andra finansörer. De skulle kunna utnyttjas för att analysera i vilken utsträckning ett lärosäte bidragit till kunskapsutvecklingen inom specifika ämnesområden, men en sådan granskning görs bäst av de som gjort själva utvärderingen.

Kvalitetssäkringssystemen har nämnts ovan. De har tagits fram av universitet och högskolor och de granskas av UKÄ. Uppgifterna från kvalitetssäkringssystemen kan möjligen ligga till grund för en granskning av lärosätenas framgång, eller med ett annat ord, måluppfyllelsen i utbildning och forskning. Kvalitetssäkringssystemens indikatorer som bibliometri och volymen på externa forskningsresurser fungerar som indikatorer på effektivitet i forskningen. De finns även sammanställda i rapporter från Vetenskapsrådet.

## Vad bör UKÄ göra?

UKÄ bör klargöra hur granskningen av effektivitet utgör en betydande del av myndighetens granskningar. Effektivitet handlar inte bara om resurshushållning och effektivitetsgranskningar är inte synonymt med kostnadsgranskningar även om man kan få det intrycket när man läser dokumenten om UKÄ:s förmodade nedprioritering av detta granskningssuppdrag. Om man beaktar att kvalitetsgranskningar också handlar om effektivitet får man en bredare bild av UKÄ:s granskning av effektiviteten i verksamheten vid universitet och högskolor. Med detta perspektiv kan jag inte se att det finns anledning att kräva mer av effektivitetsgranskning från UKÄ. Utökade granskningar av lärosätena skulle dessutom innebära ytterligare administrativa bördor. Det finns redan en stor mängd effektivitetsgranskningar utförda av UKÄ, av andra myndigheter som Vetenskapsrådet, av flera finansörer och av lärosätena själva.

Kostnaderna för verksamheten är uppenbarligen ändå den komponent av effektiviteten som Statskontoret i första hand efterfrågar, det vill säga hur lärosätena hushållar med resurserna. Det finns förmodligen områden där en granskning av kostnadshandlingen är motiverad.

UKÄ:s analys av lärosätenas hyreskontrakt är ett exempel på granskning av en del av verksamhetens kostnader. Lokalkostnader är också ett område där en fördjupad granskning kan vara intressant, hur lärosätena har arbetat för att minska lokalkostnaderna – om det är genomförbart utan alltför stora arbetsinsatser för att ta fram underlaget. På senare år har lärosätena också sagt upp lokaler och förtätat verksamheten för att få ned lokalkostnaderna.

Systemet med marknadshyror och statliga hyresvärdar<sup>9</sup> och deras marknadshyror är mycket kritiserat men det rymmer också möjligheten att säga upp kontrakten och välja en annan hyresvärd. Det finns flera exempel på detta och det har förekommit att universitet krävt och i hyresnämnden fått igenom en sänkning av för högt satta hyror. En granskning av hur lokalkostnaderna hanterats av de olika lärosätena skulle vara av intresse för såväl lärosätetsledningarna som för utbildningsdepartementet, och även finansdepartementet.

Utan att förorda någon utökning av granskningarna har jag ändå några allmänna rekommendationer för UKÄ:s effektivitetsgranskningar i vid bemärkelse, det vill säga omfattande såväl kostnadsgranskningar som kvalitetsgranskningar. UKÄ bör redovisa fakta och beskriva den aktuella situationen inom det område som granskas. Eftersom lärosätena är mycket olikstora och med olika profil är det lämpligt att jämföra lärosäten gruppvis enligt den ofta förekommande grupperingen i breda universitet, fackinriktade universitet, nya universitet och högskolor samt konstnärliga högskolor. UKÄ har tidigare tillämpat en försiktighetsprincip och undvikit sådana jämförelser men de är ändå ett kraftigt incitament för universitet och högskolor att vidta åtgärder när det blir tydligt hur det egna lärosätet placerar sig i jämförelse med andra. Granskningarna ska stimulera till förändring och utveckling av verksamheten på lärosätenas egna initiativ. UKÄ bör enligt min uppfattning undvika att själv komma med pekpinnar och förslag till åtgärder.

## Mål för verksamheten vid universitet och högskolor

I högskolelagens första kapitel finns ett antal mål för universitet och högskolor. De ska anordna utbildning och forskning, samverka med det omgivande samhället, värna vetenskapens trovärdighet och god forskningssed, uppnå hög kvalitet i utbildningen och forskningen med mera. Jag saknar en mer övergripande formulering om varför det finns universitet och om deras roll i ett öppet samhälle.

Jag menar att universitet och högskolor ska säkerställa kunskapens fortbestånd och utveckling i samhället. De ska vara bastioner mot lögn, desinformation och okunskap. För att detta ska fungera även i mörkare tider med attacker mot en fri kunskapsspridning, vilket vi idag bevittnar i ökande grad i många länder, krävs en stark akademisk autonomi. Lärosätena, lärarna och forskarna ska själva bestämma över innehållet i sin verksamhet, över utbildningsutbud och kursinnehåll, forskningsinriktningar och forskningsprojekt.

När detta är sagt måste man konstatera att det är naturligt och nödvändigt att regeringen genom regleringsbrev och delvis öronmärkta anslag beställer samhällsnödvändig professionsutbildning och tillämpad forskning. Men dessa uppdrag får inte bli dominerande. Då äventyras den akademiska friheten och det grundläggande syftet med att det finns universitet överhuvudtaget, så som det uttrycks i föregående stycke.

---

<sup>9</sup> Fastighetsverket, Akademiska Hus.



Högskolelagen innehåller ett antal formuleringar om att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Det är ändå så att regering, riksdag, statliga och privata finansiärer och andra intressenter i lagar, förordningar, utlysningar och olika former av argumentation styr över eller försöker styra över verksamheten vid universitet och högskolor. Regering efter regering utökar styrningen genom nya uppdrag i regleringsbrev, förordningar och budgetpropositioner. Man erinrar om att lärosätena är statliga myndigheter med uppgiften att verkställa regeringens politik. Den finansiella styrningen av forskningen är särskilt påtaglig genom det stora inslaget av finansiering med öronmärkta bidrag.

Regeringen ska bara undantagsvis bestämma över utbildningsutbudet och den fria forskningens inriktning. UKÄ och andra myndigheter och intressenter kan naturligtvis ha synpunkter på detta men det är lärosätena som ska besluta. Regering och riksdag borde fastställa ett regelverk som säkrar den akademiska friheten innan det är för sent. Som regelverket nu ser ut är det fullt möjligt för en maktfullkomlig regering att ta över styrningen av den akademiska verksamheten och omvandla lärosätena till verktyg med uppgift att verkställa regeringens politik.

## Universitet och högskolors yttre effektivitet och roll i samhället

Som noterats ovan formuleras lärosätenas yttre effektivitet som en fråga, ”om rätt saker görs inom högskolesektorn”. Enligt min uppfattning är det en fråga som först och främst ska avgöras av lärosätena själva. Det hör till den akademiska friheten. Av den anledningen avstyrker jag granskning av ”om rätt saker görs” i bokstavlig bemärkelse. Det kan bli ett steg mot ökad styrning av lärosätena utifrån, ett steg i fel riktning.

Frågan ”om rätt saker görs inom högskolesektorn” handlar om vilken kunskap som universitet och högskolor ska söka genom forskningen och vilken kunskap de ska förmedla genom utbildningen. Om man begrundar vidden av denna frågeställning är det svårt att föreställa sig vilka externa intressenter som skulle ha mandat och kompetens att yttra sig om och döma i denna sak. Det är ingenting som kan besvaras genom en extern granskning. Frågan måste kontinuerligt lyftas av lärosätena själva.

Granskning av i vilken utsträckning universitet och högskolor arbetar med sin strategiska planering av verksamheten är en annan sak. Det är också vad UKÄ gör genom granskningen av kvalitetssystemen. Samtidigt är det uppenbart att det finns ett intresse för frågan ”om rätt saker görs.” Det kan därför ha sitt värde med en kompletterande granskning av lärosätenas egen syn på sin roll i samhället och hur de arbetar för att bidra till samhällsutvecklingen. Ett antal aktörer och intressenter i det omgivande samhället kunde inbjudas att kommentera lärosätenas redogörelser. Det skulle kunna vara de politiska partierna (snarare än för tillfället sittande regering), ett antal myndigheter inom den offentliga sektorn och ett antal organisationer inom den privata sektorn. Min förhoppning är att en sådan dialog kan leda till ökad förståelse av den akademiska friheten som ett omistligt samhällsintresse.

*Sylvia Schwaag Serger är professor och vd för Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA). Hon har jobbat med forsknings- och innovationspolitik i drygt 20 år, som forskare, rådgivare till EU-kommissionen, OECD och nationella regeringar, och i olika befattningar på departement och myndigheter. 2018–2020 var hon prorektor vid Lunds universitet. Hon har disputerat i ekonomisk historia vid London School of Economics (LSE) och har en masterexamen i internationella relationer från Johns Hopkins School of Advanced Studies (SAIS).*



# SYLVIA SCHWAAG SERGER:

## Lärosätens effektivitet

### – reflektioner

UKÄ har bett oss att fundera på hur man kan eller bör se på svenska universitet och högskolors effektivitet. Bakgrunden är UKÄ:s uppdrag att ”ansvara för granskning av hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor”. Hittills har granskningarna fokuserat mest på det som skulle kunna beskrivas som ’inre effektivitet’, det vill säga hur lärosäten använder de resurser som står till deras förfogande för att bedriva sin verksamhet. Mindre uppmärksamhet har ägnats åt frågan om vad som skulle kunna kallas den ’yttre effektiviteten’, det vill säga vilken påverkan lärosäten har på världen utanför akademien. Skillnaden mellan yttre och inre effektivitet kan också beskrivas med frågorna ”gör universitet saker rätt?” kontra ”gör universitet rätt saker?”.

Den senare frågan är betydligt svårare att besvara än den första, av flera skäl. Kanske det mest uppenbara skälet är att synen på vad som är rätt saker kan skilja väsentligt beroende på vem man frågar. Den uppenbara följdfrågan blir därför: vem kan eller bör bestämma vad som är ’rätt saker’ och på vilka grunder? Är det staten för att den finansierar merparten av lärosätens verksamhet och för att de flesta universitet och högskolor är statliga myndigheter? Är det universiteten själva? Är det vården, näringslivet och andra sektorer eller medborgarna som både är ’avnämare’ av lärosätens forskning och utbildning men också viktiga samarbetspartner och samskapare av ny kunskap?

En komplicerande faktor i strävan att bedöma yttre effektivitet är att denna inte är huggen i sten eller statisk, utan något som är intimt förknippad med omvärldens behov och dess förmåga att tillgodogöra sig det lärosäten producerar och levererar. Likt det engelska ord-språket ”Beauty is in the eye of the beholder” är lärosätens yttre effektivitet inte något som kan definieras isolerat eller i absoluta termer. Enkelt uttryckt: yttre effektivitet är resultatet av samspelet mellan vad universiteteten gör och vad omvärlden behöver. Konsekvensen av detta är att om omvärlden, och därmed dess behov, förändras, så påverkar detta lärosätens yttre effektivitet, allt annat lika. Ytterligare en komplicerande faktor i sammanhanget är att omvärlden inte alltid är bra på att formulera vad den behöver av lärosätena. Problemet illustreras av frågan hur universiteten bör reagera på försvagningen av demokratin vi har sett under de senaste två decennierna (Freedom House och EIU). En tilltagande auktoritärism och illiberalism kan leda till att universiteten bör göra motsatsen av det regeringar vill eller kräver. Ett mått på yttre effektivitet kan alltså också vara universitetens förmåga och vilja att gå emot strömmen, till exempel när det omgivande samhället utvecklas i en problematisk riktning. Ett varnande exempel på bristande yttre effektivitet i ett sådant samman-

hang skulle kunna vara 1930-talet i Tyskland där universiteten anses ha varit snabba att gå med i stället för mot strömmen under fascismens och antisemitismens framväxt.<sup>10</sup>

Innan man börjar fundera på *hur* yttre effektivitet skulle kunna mätas, och av vem, måste man ställa sig frågan om *varför* man skulle vilja göra det, det vill säga vad som är syftet med att mäta yttre effektivitet. Varför skall man ska bry sig om yttre effektivitet och vem är 'man'? För staten, som huvudman och huvudfinansiär, finns några möjliga skäl. Ett till synes uppenbart skäl kan vara antagandet att det i sig kan leda till större yttre effektivitet. Bakom detta skäl ligger ett antagande om att effektivitetsmätning i sig kan skapa en självförstärkande, och konstruktiv(!), dynamik. Detta kan ske till exempel genom att lärosäten lär av varandra, men också genom att de konkurrerar med varandra.

En annan drivkraft kan vara att staten, som huvudfinansiär och huvudman till lärosäten i Sverige, vill säkerställa (och visa?) att den satsar på 'rätt' saker och att sektorn gör 'rätt' saker. Ett underliggande antagande i strävan att mäta yttre effektivitet kan vara att staten ifrågasätter om sektorn bryr sig tillräckligt mycket om dess yttre effektivitet, eller om den gör rätt saker. Att mäta de enskilda universitetens yttre effektivitet skulle också kunna bidra till mindre strömlinjeförändring av lärosäten och till en större samhällslig acceptans och en mer heterogen högskolesektor. Slutligen kan ett mål med mätningar av yttre effektivitet vara att säkerställa att avsatta skattemedel ger största möjliga avkastning. Här finns en tydlig koppling mellan inre och yttre effektivitet.

De ovan angivna skälen kan sammanfattas med *legitimitet, dynamik och effektivitet* ('value for money'). Beroende på vad staten vill uppnå med effektivitetsmätningar kan och bör man också fråga sig: är effektivitetsmätningar det bästa verktyget för att nå målet?

Det finns risker och fallgropar med försök att mäta yttre effektivitet. De kan vara missvisande om de utgår från snäva definitioner av yttre effektivitet, som till exempel kommersialisering av forskningsresultat genom patent och spinoffs, eller om de förlitar sig för mycket på anekdotiska berättelser, till exempel en enskild framgångsrik uppfinning. Att fokusera enbart eller för mycket på dessa delmängder eller exempel av yttre effektivitet är som att titta på omvärlden genom en skottglugg i stället för att försöka se hela landskapet. För korta tidsperspektiv kan vara ett annat problem: tiden det tar innan forskning, utbildning eller samverkan når sin fulla effekt på ett samhälle överskrider ofta mandatperioder eller forskningspropositioner. Slutligen kan universitetens effekter på det omgivande samhället ibland vara indirekta, oväntade, eller oförutsägbara.

Externa förväntningar eller krav på att mäta eller visa yttre effektivitet kan också skapa incitament för universiteten att lägga dyrbar tid och resurser på att mäta och förbättra indikatorer av yttre effektivitet i stället för att fokusera på att kontinuerligt förbättra hur de jobbar med sina kärnuppgifter: forskning, utbildning och att samverka med det omgivande samhället. I det sammanhanget är jag till exempel skeptisk till en strävan efter att "jobba

---

<sup>10</sup> Historiker über Universitäten im NS: „Widerstand blieb ein Randphänomen“ | taz.de

upp sig i universitetsrankingar”, särskilt sådana där ”reputation” spelar en stor roll.<sup>11</sup> Ytterligare en fallgrop är att likställa universitetens tredje uppgift, den så kallade ”samverkansuppgiften”, med yttre effektivitet.

Förutom de ovan nämnda riskerna med att mäta yttre effektivitet finns även en risk att ett starkt universitetsexternt fokus på lärosätens inre effektivitet, eller resurshushållning, riskerar att undergräva ett universitetsinternt fokus på yttre effektivitet.

Mot bakgrund av det ovannämnda kan man fråga sig om det är meningsfullt att försöka mäta yttre effektivitet. Jag är mycket skeptisk till schablonmässiga och standardiserade ansatser som utförs av universitetsexterna granskare. Däremot tror jag att det kan finnas ett viktigt värde i att få lärosäten att kritiskt, strukturerat och utifrån ett helhetsperspektiv reflektera kring vilket värde de tillför sitt omgivande samhälle, både som enskilda institutioner och som sektor. Just denna helhetliga, kritiska och strukturerade reflektion anser jag att det finns för lite av idag. Att få lärosäten som institutioner att reflektera kring hur de påverkar samhället och dess utveckling är särskilt viktigt i en tid som denna, när demokratin, planeten, Sverige och Europa står inför stora utmaningar och som präglas av instabilitet, turbulens och existentiella hot.

I Sverige finns det en generell uppfattning, både inom akademien och i samhället, om att lärosäten per definition gör nytta. Det syns bland annat i undersökningar som mäter allmänhetens förtroende för samhällsinstitutioner.<sup>12</sup> Det är något positivt som vi bör värna om, särskilt när förtroendet för högre utbildning och vetenskap sjunker i några andra länder.<sup>13</sup>

Att lärosäten kontinuerligt reflekterar kritiskt över hur de påverkar samhället och samhällsutvecklingen är viktigt just för att värna om och bevara det omgivande samhällets förtroende för akademien. Det gäller inte minst i tider av stora samhälleliga förändringar. Mitt förslag skulle därför vara att staten (via UKÄ?) ber lärosäten – vart och ett för sig men kanske också samlade som sektor – att med jämna mellanrum bedöma sin yttre effektivitet: Hur skulle de definiera den? Hur bedömer de den? Var ser de förbättringsutrymme och vad behövs för att de skall kunna uppnå sin självdefinierade potential? En sådan övning skulle kunna bli en samlande och mobiliserande kraft som kan öka förmågan att agera kollektivt, både lärosätesvis och som sektor. Den skulle också motverka den strömlinjeförsmning vi ser bland lärosätena, såväl i Sverige som internationellt. I stället skulle den bejaka en mångfald och specialisering bland lärosäten som skulle öka kvalitet och kraftsamling – i forskning och undervisning och förmågan att mer effektivt verka i och påverka det omgivande samhället.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Se även Brown, R. A., (2025), Don't Rank Research Universities—Compare Them, *Issues in Science and Technology*, vol. 41, nr. 2.

<sup>12</sup> Se till exempel: SOM-Institutet, Svenska trender 1986-2023\_0.pdf och Medicakademins Fortroendebarmeter-2025.pdf.

<sup>13</sup> Till exempel i USA, se: Pew, *Americans' Deepening Mistrust of Institutions* | The Pew Charitable Trusts.

<sup>14</sup> Se till exempel: Trippel, M., Schwaag Serger, S. och Erdös, K. (2023), *Rethinking the role of universities in place-based innovation policies for sustainability transitions*. European Commission, Seville, Spain, JRC1324249.

Vår nutid präglas av djupgående förändringar – teknologiska, ekonomiska, politiska, kulturella. Dessa förändringar sker dessutom i en takt och utsträckning som överskrider vår föreställningsförmåga och ofta vår institutionella och individuella reaktionsförmåga. Konsekvensen är en stressad, volatil och potentiellt ohållbar omvärld. Vi har sett liknande perioder genom historien, ofta framkallade av en banbrytande teknologisk utveckling<sup>15</sup> eller ekologiska förändringar eller en kombination av båda.

En stressad omvärld både utmanar och behöver akademien. Den utmanar akademien för att universiteten är byggda för stabilitet och långsiktighet, inte för att vara snabbfotade eller ombytliga. Denna stabilitet har historiskt tjänat både universiteten och det omgivande samhället väl. Men stabiliteten – långsiktigheten eller trögrörligheten – kan också hindra akademien från att hjälpa samhället att hantera förändringar och kriser i närtid, och från att bidra till att bana väg för en bättre och mer hållbar framtid.

Jag anser att de förändringar och kriser vi står inför just nu hotar fundamenten som våra samhällen vilar på: demokrati och grundläggande friheter inklusive akademisk frihet, rättstatlighet, säkerhet (inre och yttre), sammanhållning, tillit till vetenskap och en tilltro till framtiden:

Higher education is in a time of enormous change. While older, high-reputation universities may be less affected by these changes or feel their impacts more slowly than other institutions, virtually all universities are now engaged in efforts to adapt and change as the market, the finances and the technologies of higher education evolve. Particularly for large and complex universities, with a strong sense of their past and their reputation, these changes can be difficult and face both internal and external resistance.<sup>16</sup>

Krocken mellan en stressad omvärld och en relativt stabil (eller statisk och passiv?) och fredad (eller inåtblickande?) sektor speglas i ett antal böcker och artiklar som skrivits av universitetsrektorerna under det senaste årtiondet och som befattar sig med ganska fundamentala ämnen som *The future of the university in a polarizing world*, *What Universities Owe Democracy*, *Designing the New American University* eller *Robot-Proof: Higher Education in the Age of Artificial Intelligence*.<sup>17</sup>

Som någon som har suttit i ledningen för ett större lärosäte känner jag igen mig i det ovanstående citatet. Universitetsövergripande diskussioner verkar handla mycket om finansie-

---

<sup>15</sup> Perez, C. (2015), From long waves to great surges: continuing in the direction of Chris Freeman's 1997 lecture on Schumpeter's Business Cycles. *European Journal of Economic and Social Systems*, vol. 27 nr. 1–2/2015, s. 69–80.

<sup>16</sup> Blanke, R. M. (2018), "Managing change in change-resistant universities", i Weber, L. E. och Newby, H. (red.) *The future of the university in a polarizing world*, Geneva: Glion Colloquium, s. 157.

<sup>17</sup> Weber, L. E. och Newby, H. (red.) (2018), *The future of the university in a polarizing world*, Geneva: Glion Colloquium; Daniels, R. J., Shreve, G. och Spector, P. (2021), *What Universities Owe Democracy*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press; Crow, M. M. och Dabars, W. B. (2015), *Designing the New American University*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press; Aoun, J. E. (2017), *Robot-Proof: Higher Education in the Age of Artificial Intelligence*, Cambridge, MA: MIT Press.

ring, förvaltning och interna processer och relativt lite om universitets roll i samhället eller samhällsutmaningar, eller för den delen om mer djupgående reflektioner om kompetens och excellens (Hur tolkar eller definierar vi begreppen för vår verksamhet? Hur känner vi igen dem? Hur jobbar vi med dem? Hur attraherar vi dem?).

### **Hur bör en strukturerad reflektion om yttre effektivitet se ut?**

#### **Nedan följer några förslag:**

1. Den bör utgå från varje lärosätes särskilda förutsättningar, kontext och ambition.
2. Den skulle kunna bestå av tre komponenter eller ansatser som kan kombineras med varandra på olika sätt: Självvärdering, externa analyser baserat på befintligt material och en extern bedömningsgrupp. De skulle kunna kombineras på olika sätt och därmed skapa en värdefull iterativ process.
3. Strukturerade samhällsdialoger på basis av de tre komponenterna.

Alla tre ansatserna bör präglas av ett helhetligt synsätt, som präglas mindre av en punktar-tad granskning och mer av en strukturerad, nyanserad och iterativ reflektion och diskussion – både inom lärosätet och med externa aktörer – driven av en kontinuerlig strävan efter självmedvetenhet (vem är jag i förhållande till min omvärld?) och utveckling.

Några av oss har tidigare skrivit: “for universities to sustain and renew themselves, they need to engage their original two missions – education and research – with societal dynamics”.<sup>18</sup> När samhällsdynamiken förändras så som den gör just nu behöver universiteten mer aktivt föra en dialog med relevanta aktörer utanför akademien om hur de bör reagera för att på bästa sätt tjäna samhället de verkar i. Reflektioner om yttre effektivitet är en naturlig beståndsdel i en sådan dialog: Vilken effekt kan, vill och bör universiteten ha på en värld i förändring? Om inte universiteten håller i ett sådant samtal, så kommer andra att föra dialogen åt dem.

---

<sup>18</sup> Benner, M., Malmberg, A. och Schwaag Serger, S. (2021), “Academic leadership for university renewal”, s. 72, i Benner, M., Malmberg, A. och Schwaag Serger, S. (red.), *Academic leadership in times of transformation*, Lund: Lund University.

*Mats Benner är professor i forskningspolitik vid Lunds universitet och har studerat svensk forskningspolitik ur ett jämförande perspektiv i tre decennier. Han har nyligen gett ut en rapport om svensk högskolepolitik (Ändra allt?!, SNS 2023) tillsammans med Sylvia Schwaag Serger, och ägnar sig just nu åt en analys av svensk humaniora i internationell jämförelse.*





# MATS BENNER: Vad är effektivitet i universitet och högskolor?

## Ett jämförande, historiskt och analytiskt perspektiv

Effektivitet är ett notoriskt svårt begrepp att använda – det beror på effektivitet för vad, för vem och när det ska tillämpas. Det är inget universellt begrepp utan måste sättas in i ett sammanhang. För att svara på frågan om vad effektivitet skulle kunna vara, föreslår jag därför att man anlägger tre perspektiv: historiskt, jämförande och analytiskt. Det gör det möjligt att förstå begreppen ”effektivitet” – och för den delen ”granskning” – som delar av sammanhang, snarare än generella och universella begrepp.

Utifrån ett jämförande perspektiv kan man se hur olika länder förstår vad som är effektivitet och hur effektivitet styrs och värderas.

Ett historiskt perspektiv hjälper oss att förstå villkoren idag – hur har man sett på effektivitet i universitet och högskolor i Sverige i modern tid, och vilka ramvillkoren är idag.

Slutligen kan man använda ett analytiskt perspektiv, där man på en mer abstrakt nivå skiljer mellan mål och medel, och hur de förhåller sig till varandra.

### En jämförande blick

En jämförelse mellan länder kan bidra till ett perspektivseende på effektivitet, som något som görs på olika sätt beroende på sammanhang. En vanlig uppdelning är mellan universitetssystem som är marknadsstyrda, professionellt autonoma och statsstyrda.<sup>19</sup>

I länder med ett marknadsstyrt universitetssystem ligger betoningen på resurseffektivitet och målrationalitet. Staten sätter upp allmänna mål och en sorts spelplan för lärosäten (till exempel genom ackrediteringar) och låter dem sedan finna sin plats och position utifrån den, och belönar dem efter hur väl de når dessa mål. Det handlar ofta om att maximera konkurrenskraft inom utbildning (mätt primärt i studieintäkter för utbildning) och inom forskning, mätt exempelvis i externa medel. Staten kan gå in och korrigera marknadens utfall, till exempel genom att knyta viss finansiering till politiska mål som rekrytering av studieovana grupper eller fördela resurser på basis av utvärderingar av samverkan med

---

<sup>19</sup> Clark, B. R. (1983), *The Higher Education System*, Berkeley: University of California Press.

samhällsaktörer eller vetenskapligt genomslag i forskning. Grundidén är att universitet ska kosta så lite som möjligt av statliga medel och ge så stort utbyte som möjligt, givet dessa begränsningar. Effektivitet handlar med andra ord primärt om resursmaximering och förmågan att hantera detta mål. Storbritannien och Australien är exempel på sådana system.

I länder som har ett i grunden autonomt universitetssystem styr staten genom att sätta upp specifika ramar för vad utbildning och forskning får kosta, och genom att reglera hur en utbildning ser ut och hur den examineras. Det är med andra ord ett slags medelsrationalitet som råder – där staten sätter upp ramar för verksamheten, inom vilka lärosätena åtnjuter stort självbestämmande – ett självbestämmande som av historiska skäl är starkt decentraliserat till enskilda lärare (därav betoningen på professionell autonomi). Staten kan på marginalen korrigera denna autonomi, till exempel genom ekonomisk konkurrens om prestige och synlighet mellan lärosäten som i fallet med excellensinitiativ i Tyskland och Frankrike. Universitet ska kosta lagom mycket och framför allt svara mot väl avgränsade behov, huvudsakligen nationella. Effektivitet handlar i stor utsträckning om hushållning med resurser och regelefterlevnad. Tyskland och Frankrike är exempel på detta.

I allmänhet brukar Sverige föras till gruppen av länder med en statsstyrd modell. Universitet och högskolor är myndigheter, med vad det medföljer av kontroll från departementet, lydnadsplikt och regeringsutnämningar av centrala poster, statlig finansiering kopplad till uppdrag och uppgifter med mera. Lärosäten har en särart i myndighetsfloran genom sin speciella uppgift, men sorterar ändå primärt under politiken och fungerar som en del i statens planering av uppdrag och uppgifter i riket. Effektivitet handlar därför till stor del om vad staten vill åstadkomma och hur väl styrningen fungerar i förhållande till dessa ambitioner. Statsstyrda system arbetar därför primärt med tydliga medelsformuleringar, och anvisar lärosätena speciella uppgifter och uppdrag.

Så har det sett ut historiskt bland annat i Sverige, men de statsstyrda systemen har till betydande del övergett medelstyrningen, och använder i stället – inspirerat av den marknadsstyrda modellen – målstyrning. Lärosätena får brett formulerade uppdrag, i huvudsak fria händer att utforma organisation och arbetsformer och resurstilldelning med få direktiv, men utsätts i gengäld för återkommande kontroller av måluppfyllelse. Till skillnad från i marknadsstyrda system är dessa mål politiskt formulerade men därför också ganska allmänna – hög kvalitet, samhällsnytta, internationell synlighet hör till dem. Det betyder också att ett betydande utrymme lämnas till utvärderingar och granskningar att operationalisera dessa mål. Lägg därtill att det finns kvar element av den klassiska statsstyrningen som aktiveras när staten så finner påkallat.

Det gör att det uppstår en viss oklarhet om vad som är mål och medel i dessa tidigare statsstyrda system, som kanske kan kallas blandstyrda – med element av såväl statlig medelsstyrning som målstyrning mot allmänna målsättningar. Det skapar i sin tur vissa utmaningar för den som försöker utforma effektivitetsgranskningar, utmaningar som vi återkommer till.

Det leder oss till en historieskrivning av hur yttre och inre effektivitet har formulerats över tiden.

## En historisk blick

En enkel historisering<sup>20</sup> delar in modern svensk högskolepolitik i tre faser. Utifrån dem går det att identifiera vilka överordnade mål som funnits och hur de har planerats och följts upp.

Den första fasen – efter andra världskriget fram till 1977 – handlade om en dubbel omvandling av lärosätena. Utbildningen skulle byggas upp för att möta växande ungdomskullar och ökade behov i samhället, och forskningen skulle rustas upp och svara mot behov i samhället. Grundidén var att effektivitet i utbildningen handlade om en kvantitativ tillväxt av redan existerande utbildningar där ansvaret för hur de lades upp och organiserades fortfarande primärt låg på lärosätena själva. I forskningen identifierade staten breda områden som kunde förena samhällsintressen och akademiska villkor. Det skulle primärt ske inom ramen för styrning via forskningsråd, med betydande autonomi från direkt statlig styrning och med stark representation för forskarsamhället. Modellen byggde på tillit och förtroende mellan stat, akademi och samhälle i stort, med resurstillväxt för långsiktig uppbyggnad kring ett antal centrala kunskapsområden.

Effektivitet handlade om resursutnyttjande och hushållning givet de av staten definierade uppdragen. Staten var en stark aktör för att sätta specifika mål och ambitioner, till exempel att inrätta nya lärosäten med geografiska förtecken (bland annat Umeå, Linköping och Luleå) eller att förstärka och utveckla vissa områden (till exempel atomforskning eller molekylärbiologi). Inom ramen för detta tydliga statliga uppdrag åtnjöt lärosätena stort självbestämmande och i realiteten betydande autonomi.

Den andra fasen, i kraft mellan 1977 och 1990, byggde på samma logik av att koppla lärosäten till ett brett samhällsuppdrag att skapa trygghet och utveckling, där utbildning och forskning sågs som produktiva investeringar för hela samhällets gagn. Detta skedde dock mot en fond av en mer orolig samhällsutveckling, med bredare behov och större regional ojämlikhet. Det innebar att högskolepolitiken präglades av en väsentligt högre grad av planering av den högre utbildningen på central nivå, för att kunna hantera ett större och mer komplext system av uppdrag och uppdragstagare. Alla utbildningar skulle planeras och dimensioneras utifrån planer på behov och efterfrågan på arbetsmarknaden, och lärosätena skulle själva utveckla en liknande planeringsapparat inom sig för att de statligt formulerade målen skulle få fullt genomslag. Forskningen delades också den alltmer in i sektorer och underkastades den så kallade sektorsforskningsprincipen, där varje departement avpassade sina forskningssatsningar mot andra behov.

Effektivitet i denna fas handlade igen om breda statliga planer för samhällsutvecklingen. Det övergripande målet var ett samhälle i balans mellan kunskap och behov, där högre utbildning och forskning var bärande delar i att hålla samman samhället, med regionala och sektoriella villkor i fokus. Givet detta mål skulle en omfattande planeringsapparat se till att balans rådde inom utbildningens och forskningens alla områden. Forskningen blev

---

<sup>20</sup> Benner, M. och Schwaag Serger, S. (2023), *Ändra allt!? En högskolepolitik för vår tid*, Stockholm: SNS.

alltmer målstyrd mot tillämpningar och samhällsintressen, medan utbildningen omfattades av planering utifrån förväntade behov i samhället och på arbetsmarknaden.

Om vi går över till vår tid, 1993 och framåt, kan man först konstatera att den bygger på föreställningen om att planering är illusorisk och att den spontana anpassningen mellan utbud och efterfrågan skapar resurseffektivitet. Det gör att omfattande planering och medelsstyrning kan överges, för att i stället låta en spontan samordning mellan studenter, arbetsmarknad och lärosäten styra utformning och dimensionering av i princip all utbildning, och låta ett system av konkurrens om forskningsresurser skapa en god matchning mellan tillgång och efterfrågan på ny kunskap. Statens roll är att sätta denna spelplan av autonomi och utvärdera dess resultat, men undvika att gå in på detaljer. Detta i sin tur bygger på föreställningen om en sorts automatisk effektivitet: genom att förlita sig på matchningen mellan studentval och utbud på utbildningssidan och resurskonkurrens och forskarstyre på forskningssidan nås resurseffektivitet. Detta huvudspår har sedan kopplats till ett minimum av planering men desto mer av utvärdering.

Sedan ett tiotal år är denna modell justerad, där autonomin kringgärdats (eller kompletterats, beroende på hur man ser det) av styrning inom vissa prioriterade områden.

Ska man våga sig på en samlad bedömning av dagens högskolepolitiska mål blir det ungefär så här: rimligt kostnadseffektivt, med rimligt god koppling till samhällsbehov och med rimligt gott internationellt genomslag, med ett stort men inte ovillkorat förtroende för lärosätena som utförare. Huvuddelen av ansvaret för effektiviteten ligger på lärosätena själva och deras egna kvalitetsprocesser (som de ”äger” sedan 1993 års reform, och som staten sedan utvärderar, via Universitetskanslersämbetet och Vetenskapsrådet). Staten utvärderar samtidigt inte längre enbart utfall – vilket var premissen i 1993 års reform – utan alltmer också processer för ”tvärgående” mål (samverkan, jämställdhet, hållbarhet, eller vad det vare månde). Det tvärgående betyder alltså områden som är genomgående för all verksamhet inom lärosätena, och som därför utvärderas i egen ordning, inte som delar av exempelvis utbildningsgranskningar. Staten tar dessutom emellanåt på sig att dirigera utvecklingen om utfallet inte anses nöjaktigt. Exempel på detta finns inom vissa kritiska områden som lärarutbildningen, eller när det gäller specifika mål som vetenskaplig excellens, eller styrning mot särskilda områden inom forskningspropositionerna.

Det finns alltså en ganska komplicerad struktur av styrning och uppföljning av det svenska högskolesystemet. En ny aspekt av styrningen är utvärderingen av processer för tvärgående mål – dit effektivitetsgranskningen hör. Ska en sådan granskning göras, förutsätter det dock en förståelse av hur effektivitet formuleras på olika nivåer – och det är dit jag vänder mig nu.

## Slutligen något om ett analytiskt perspektiv på effektivitetsgranskning

Med yttre effektivitet menas vilka mål och ambitioner som politiken uttrycker i en specifik period. Dessa mål kan vara både kvalitativa och kvantitativa, och handla om saker som

arbetsmarknadsanknytning, vetenskapligt genomslag mätt i andel publikationer på en viss nivå, internationell rekrytering och så vidare. I avsaknad av tydliga målformuleringar, blir den yttre effektiviteten av nödvändighet ganska allmänt formulerad – som ovan: resurseffektivt med gott internationellt renommé är ett exempel. Det finns, om man vänder blicken utanför Sverige, utrymme för en mer aktiv stat att uttrycka dessa mål mer specifikt och ge lärosätena en tydligare och mer sammanhållen ram att förhålla sig till. Några exempel har lämnats i den jämförande beskrivningen ovan. Andra som kan nämnas är Danmark, som styr först mot internationella mål i form av mål för vetenskaplig synlighet och internationell rekrytering, och sedan ett tiotal år mot nationella mål som arbetsmarknadsanknytning och regional täckning. Norge i sin tur styr med resursbegränsningar, operationaliserade i korta budgetramar, och med en tydlig styrning från staten kring ganska specifika frågor (exempelvis publiceringar inom humaniora). Sverige har valt att styra i andra, lösare former, vilket får vissa konsekvenser för hur tydligt den yttre effektiviteten kan formuleras. Lite talar för att den svenska staten kommer att överge den modellen för att i stället formulera tydliga mål – även om det vore önskvärt.<sup>21</sup>

Med inre effektivitet menar jag hur väl universitet och högskolor kan antas uppfylla dessa mål, men också hur effektivitet mäts eller värderas under perioden. Dit hör frågan om mätning/värdering främst sker i efterhand (ex post, främst via vanligen kvalitativa utvärderingar) eller om det sker i förväg (ex ante, framför allt via kvantitativa prognoser). Det handlar om synen på statens roll och hur statligt agerande ska förstås, liksom hur marknaden ska uttryckas, samt i vilken form (ekonomiskt och eller politiskt). Återigen, den inre effektiviteten kan granskas på ett mer fingradigt sätt, vilket sker i länder som Storbritannien, med marknadsutfall och utfallsutvärdering som ledstjärnor, eller i Danmark och Norge med en hög grad av detaljerad dialog och viss styrning av hur lärosätena lever upp till målen – och sanktioner förenade med det. Givet de begränsningar som nämnts ovan för Sveriges del, får granskningar här fortsätta att värdera kvalitetssystem och internationellt vetenskapligt renommé. Detta är i sig inte fel, men riskerar att leda till oklara förväntningar och en alltför begränsad dialog mellan stat och lärosäten. Något behöver göras. Dit vänder jag mig nu helt kort.

## En blick framåt – bortom dagens situation

En idealbild för Sverige vore att lämna dagens lapptäcke av autonomi, utvärderingar och skiftande utbrott av styrning, och i stället bygga underifrån och ovanifrån på samma gång. Dit hör en utpekad riktning för utbildning och forskning, med långsiktigt ambitiösa mål som sedan bryts ned i någon form av delmål för olika lärosäten – som i sin tur får en väsentligt högre grad av styrkraft, och ökad frihet från detaljstyrning och detaljuppföljning. Denna styrkraft och frihet kan sedan omsättas i tydligt ledningsmandat, och dialog med staten kring hur lärosätena arbetar med målen. Då skulle effektivitetsgranskningar kunna följa hur de övergripande målen formuleras och hanteras inom lärosätena, medverka till en

---

<sup>21</sup> Benner, M. och Schwaag Serger, S. (2023), *Ändra allt!? En högskolepolitik för vår tid*, Stockholm: SNS.

dialog om styrningens former och utfall, och skapa en översiktlig bild av hur stat och lärosäten samverkar på nationell nivå. Det skulle ge staten instrument för att förstå vilka medel som kan leda till förväntade mål, och ge lärosätena återkoppling på hur de arbetar utifrån dessa mål. Det skulle ge effektivitetsgranskningar en helt annan och mycket mer framskjuten roll än vad som är möjligt idag. Det faktum att sådana granskningar emellanåt faktiskt gjorts inom högskolepolitiken talar för att det skulle behövas en mer systematisk uppföljning av hur mål, medel och utfall förhåller sig till varandra.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> <https://gamla.uka.se/download/18.12f25798156a345894e49c5/1487841862296/Tillgodoraknande-utbildning-forskarniva-effektivitetsanalys-2014-5.pdf>



*Enrico Baraldi är professor i marknadsföring och i industriell teknik vid Uppsala universitet. Han är medgrundare och ledare för Platinea, en samverkansplattform för innovation av existerande antibiotika som omfattar 22 parter från akademien, industrin, vården och myndigheter. Hans forskningsintressen omfattar relationer och nätverk mellan organisationer, innovationsstudier, innovationspolitik, entreprenörskap och samspelet mellan vetenskap, teknik och industri.*





# ENRICO BARALDI: Vad gör universitet för nytta? Hur kan man granska högskolesektorns effekter i samhället?

Universitetens roll i samhället har genomgått stora förändringar, framför allt under de senaste två decennierna, med ökade krav att bidra med inte bara ny akademisk kunskap och utbildning, utan också med innovationer och samverkan med andra organisationer.<sup>23</sup> Mot denna bakgrund blir det relevant att försöka förstå hur universitet faktiskt spelar dessa komplexa roller och vilka effekter som kan kopplas till dessa roller. UKÄ:s uppgift att granska högskolesektorns effektivitet kan ha sitt ursprung i detta sammanhang. Syftet med min text är att föreslå hur granskningsuppgiften kan genomföras på ett konkret sätt. Efter en introduktion kring möjliga syften och målgrupp för själva granskningen, kommer jag att presentera komponenter i en tänkbar granskningsmodell i form av en serie av steg. Jag avslutar med att diskutera för- och nackdelar med den föreslagna modellen samt de teoretiska utgångspunkterna som den grundar sig i.

## Varför och för vem grankas yttre effektivitet?

Det finns flera möjliga syften till att genomföra en granskning av universitetens effektivitet. Det kan exempelvis handla om att motivera statliga investeringar i hela sektorn eller genomföra en resursfördelning mellan olika lärosäten. Alternativt kan en sådan granskning stödja sektorn och enskilda lärosäten i att förbättra sin effektivitet, särskilt om den leder till insikt om att ett lärosäte är helt fel ute i sin riktning. Granskningen skulle även kunna syfta till, eller i alla fall resultera i, en ökad legitimitet för hela sektorn. Genom ett mera långsiktigt och dynamiskt perspektiv kan effektivitetsgranskningar hjälpa lärosäten att utvecklas och förbli relevanta i en högst föränderlig vardag genom att åta sig nya roller, som exempelvis att vara stabila och pålitliga källor till kunskap för samhällets hållbara och demokratiska utveckling. Beroende på granskningens specifika syften kommer vissa aspekter av granskningsmodellen och processen att se annorlunda ut. Om exempelvis syftet är resursfördelning, kommer modellen att innebära någon form av bänkmärkning och objektiv jämförelse

---

<sup>23</sup> Benner, M., och Sörlin, S. (2015/2), *Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv*. Vinnova Analys och Rapport.

mellan olika lärosätens prestationer. Dessa komponenter är däremot inte nödvändiga om syftet är att öka legitimiteten för universitets- och högskolesektorn som helhet.

Innan man gräver i detaljerna för effektivitetsgranskning är det också nödvändigt att specificera vad som menas med begreppet ”effektivitet” då det finns olika tolkningar av detta. Fokus i min text ligger på *yttre effektivitet*, det vill säga om högskolesektorn ”gör rätt sak”, snarare än om man ”gör saker rätt” inom enskilda lärosäten – vilket motsvarar en form av inre effektivitet, alltså ett produktivetsmått.<sup>24</sup> Enkelt uttryckt, yttre effektivitet handlar om huruvida man uppnått det målet man hade satt upp och huruvida det målet är önskvärt för organisationen eller viktiga externa intressenter. UKÄ har genomfört granskningar av universitets- och högskolesektorn där man kan skönja inslag av yttre effektivitet, till exempel kring tilldelning av forskningsanslag baserat på prestationer.<sup>25</sup> Det är dock framför allt inom området samverkan med det omgivande samhället som yttre effektivitet blir särskilt relevant.<sup>26</sup>

En granskning av högskolornas effektivitet kan vara användbar för en bred målgrupp bortom regeringen och statliga/offentliga finansärer. Först och främst kan själva lärosätena dra nytta av en enskild eller kollektiv granskning för att förbättra sina verksamheter. I målgruppen för effektivitetsgranskningar ingår även andra relevanta intressenter såsom privata eller icke-offentliga finansärer och alla aktörer i samhället som kan påverkas av universitets bredare nyttor, som exempelvis (blivande) studenter, arbetsgivare, kommuner och regioner, användare av forskningsresultat och av praktiska kunskaper i näringsliv och offentlig verksamhet. Man kan även tänka sig att granska både nationella och internationella effekter av universitetens verksamhet, vilket skulle kunna omfatta även internationella intressenter och möjligen internationella jämförelser.

I praktiska termer skulle högskolesektorns effektivitet kunna granskas genom en självvärdering som varje universitet genomför med tre till fem års mellanrum. Denna modell för granskning omfattar en rad komponenter som kan formuleras enligt följande frågor:

1. Vet universitetet vilka mål de strävar efter? Har universitetet satt upp tydliga mål?
2. Hur relevanta, ambitiösa och kompatibla var dessa mål?
3. Har universitetet uppnått dessa mål i form av resultat och i vilken omfattning?
4. Har dessa resultat även blivit beständiga effekter?
5. Hur matchar universitetets egna organisatoriska struktur och processer de uppsatta målen och resultaten?

---

<sup>24</sup> Statskontoret (2011), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*, s. 78.

<sup>25</sup> UKÄ (2015/15), *Forskningsresurser baserade på prestation. Tilldelning och omfördelning av basanslag till forskning och utbildning på forskarnivå baserat på indikatorer 2009–2014*.

<sup>26</sup> Se till exempel Benner, M. (2024), *Samverkan med det omgivande samhället – en forskningspolitisk översikt*, Universitetskanslersämbetet.

6. Vilka resurser behövdes och vilka kostnader uppstod för att uppnå dessa resultat? Var resurserna tillräckliga i förhållande till de uppsatta målen?

7. Hur kan struktur, processer och resurser anpassas för att bättre matcha målsättningen?

Granskningsmodellens komponenter beskrivs mer detaljerat i nästa avsnitt.

## Komponenter och steg i en möjlig modell för att granska yttre effektivitet

Eftersom effektivitet definieras enligt ovan i förhållande till målen, behöver man identifiera vilka de möjliga och relevanta målen är för universitets- och högskolesektorn innan UKÄ sjösätter en specifik form av granskning. Målen bör definieras relativt brett, utifrån både lagtexter och faktiska samhällsförändringar. Eftersom målen beskrivs med generella termer i lagtexter, samtidigt som universitetens roll i samhället har förändrats över tid, är det relevant att genomföra någon form av bred inventering som UKÄ skulle kunna ansvara för inom ett dedikerat projekt. Frågeställningarna bör vara breda, som exempelvis: vilka effekter har universitet i dagens samhälle? Vilka effekter kan klassas som nyttor för samhället, generellt och för vilka specifika intressenter? Effekterna kan omfatta vitt skilda nyttor, exempelvis från utbildade medborgare och anställningsbar personal till att vara kunskaps-garanter och en stabiliseringsfaktor mot populism och ”fake news”. Andra möjliga effekter är att utgöra grunden i ett demokratiskt samhälle, bidra till innovationer och angripa stora samhällseliga utmaningar, så kallade ”grand challenges”.

Inventeringen av mål för högskolesektorn skulle kunna baseras på en litteraturstudie eftersom det redan finns en bred litteratur om detta tema. Litteraturen som fokuserar på effekter på innovationssystemet<sup>27</sup> skulle kunna vidgas till litteratur om effekter på samhället i stort, exempelvis på demokratisering, internationella biståndsfrågor eller nationell resiliens<sup>28</sup>. Resultatet av denna inventering skulle kunna vara en lista på möjliga mål och effekter. Listan kan senare bli en utgångspunkt för lärosätena att använda när de formulerar sin självvärdering. Men det är också viktigt att undvika att rangordna mål och nyttor i listan. De skulle kunna presenteras i alfabetisk ordning eller enligt andra kriterier. Nu kan vi gå genom de sju komponenterna som också utgör stegen i en effektivitetsgranskning enligt modellen ovan.

---

<sup>27</sup> Jacobsson, S. och Perez Vico, E. (2010), Towards a systemic framework for capturing and explaining the effects of academic R&D, *Technology Analysis & Strategic Management*, vol. 22, nr. 7 s. 765–787.

<sup>28</sup> Daniels, R. J., (2021), *What Universities Owe Democracy*, Baltimore, MD: JHU Press.

## 1. Varje lärosäte definierar sina specifika mål

Det finns en stor heterogenitet inom högskolesektorn, med exempelvis högskolor med stark lokal anknytning som kan tänka sig vara mera lyhörda till regionala behov, breda universitet som syftar till nationell om inte internationell excellens i forskning, specialiserade högskolor inom såväl konst som teknik, samt lärosäten som är nära knutna till yrkesutbildningar. Det vore orimligt att förvänta sig att dessa så olika organisationer skulle ha samma målbild och generera samma externa effekter. Den generella inventeringen av mål och externa nyttor som nämndes ovan kan ändå vara en relevant utgångspunkt för att uppmuntra lärosäten att utvärdera om deras mål matchar de som ingår i listan. Möjligheten är samtidigt att ett universitet arbetar med nya mål och genererar oväntade effekter som inte återfinns i listan, men som ändå kan vara högst relevanta ur ett samhällsperspektiv.

## 2. Lärosäten uttrycker sin ambitionsnivå och målrelevans

Efter att det har definierat sina mål, kan varje lärosäte utvärdera hur relevanta, ambitiösa och inbördes kompatibla dessa mål är. Målrelevans skulle kunna granskas i förhållande till varje universitets vision och också med tanke på reaktioner från externa intressenter (se nedan hur dessa kan löpande involveras i denna självvärderingmodell). Ambitionsnivån definieras av själva lärosätet, baserat på sin historik och framtida aspirationer. Här borde universitetet även identifiera om det upplevt målkonflikter, till exempel mellan utbildning och forskning eller mellan forskning och samverkan.

## 3. Varje lärosäte genomför en egen värdering om måluppfyllelse

Efter att man har identifierat mål och värderat målrelevans och ambitionsnivå kan lärosätet granska i vilket grad de olika målen har uppnåtts. Vissa mål kan vara fullt uppfyllda medan andra bara delvis. Här borde man också ta hänsyn till tidsperspektivet för varje mål, då vissa mål kräver betydligt längre tid än andra för att uppnås (till exempel att angripa en ”global challenge” kontra att utveckla ett nytt utbildningsprogram). För att granska sin måluppfyllelse kan lärosätet använda sig av existerande underlag från tidigare utvärderingar (till exempel för internationella rankingar), årsredovisningar och bedömningar från tidigare bedömargrupper. Lärosätet skulle även kunna använda tidigare granskningar gjorda av UKÄ som underlag för att jämföra sig med andra lärosäten. Det kan dock vara nödvändigt att ett universitet behöver samla nya uppgifter för granskning av effektiviteten i förhållande till vissa nya mål eller även äldre mål för vilka det saknas underlag.

## 4. Från måluppfyllelse till externa effekter

Medan de tidigare stegen i självvärderingen kan baseras på egen reflektion och redan tillgängligt underlag, kräver bedömningen av universitetens effekter i samhället att man tar ett *externt perspektiv*. Man behöver undersöka flera intressenter omkring lärosätet för att kunna bedöma om resultaten som uppnåtts även har blivit beständiga effekter och skapat nyttor för vissa specifika andra aktörer. De externa intressenterna som kan involveras för att värdera särskilda resultat, effekter och nyttor är samma som ingår i målgruppen för själva effektivitetsgranskningen, det vill säga finansiärer, studenter, arbetsgivare, kommuner och regioner, näringsliv, offentliga verksamheter och så vidare. Involveringen kan ske antingen genom en relativt informell men permanent panel av intressenter, som då skulle erbjuda insikter och kvalitativa data för utvärderingen. Alternativet är en mera formell enkät där ett urval av intressenter skulle kunna värdera effekter och nyttor enligt en skala. Genom att permanenta en intressentpanel eller genomföra regelbundna enkäter kan ett lärosäte skaffa sig en slags ”barometer” som pekar på riktning och relevans av ett lärosätes externa effekter. Syftet är inte att panelens eller enkätens resultat skall publiceras, utan tanken är att använda dem främst för interna utvecklingsarbeten. Därför skulle en intressentpanel med fördel kunna bestå av några utvalda nyckelaktörer och alumni, medan enkäten inte behöver uppfylla strikta krav på statistisk representativitet i urvalet och metoden. Däremot borde involveringen av intressenter tillåta lärosätet att identifiera även nyttor som de skapat men som inte var ”planerade”, det vill säga oavsiktliga effekter.

## 5. Lärosäten ställer sina strukturer och processer gentemot de uppsatta målen

Även om möjligheten att styra externa effekter är väldigt begränsade för det enskilda lärosätet, eftersom dessa skapas i samspelet med externa aktörer, kan organisatoriska strukturer och processer ändå stödja skapandet av gynnsamma effekter och måluppfyllelse i bredare bemärkelse. Med andra ord behövs sådana interna strukturer och processer för att inte överlåta utfallet till slumpen eller göra det omöjligt att uppnå de uppsatta målen. Men de aktuella organisationsstrukturerna (till exempel samverkansenheter, fakulteter och forskningscentra) och processerna (till exempel rekryteringar, projektansökningar och konsortiebyggande) kan vara mer eller mindre lämpade för att stödja måluppfyllelsen och skapandet av externa nyttor. Därför, som ett steg i att förbättra måluppfyllelse, kan varje universitet utvärdera om och hur de egna organisatoriska strukturerna och processerna stödjer, eller inte stödjer, de uppsatta målen och önskade resultaten.

## 6. Resursförbrukning i strukturer och processer bakom mål och effekter

Organisationsstrukturer och processer som stödjer måluppfyllelse och önskvärda effekter kräver en del finansiella, materiella och immateriella resurser för att kunna fungera. Därför är det relevant för lärosätet att granska vilka och hur omfattande resurser som använts för att uppnå vissa mål och generera vissa effekter. Analysen kan även ha kvantitativa inslag, exempelvis nivån på lokalkostnaderna och medarbetarnas kompetenser. Det är dock ännu viktigare att förstå om ett lärosäte är medvetet om hur olika typer av kostnader (till exempel lokaler och personal) och resursupptag (till exempel kompetenser och fysisk infrastruktur) uppstår och påverkar måluppfyllelsen. Ur ett utvecklingsperspektiv borde lärosätet även fundera på om det saknas viktiga resurser, strukturer och processer som hade tillåtit en bättre måluppfyllelse och bättre/större effekter.

## 7. Förslag på förändringar i resurser, strukturer och processer

Efter att ha granskat resursförbrukningen och saknade resurser samt processer och strukturer kan nästa steg vara att lärosätet föreslår specifika anpassningar i sin organisatoriska struktur, sina processer och resursförbrukning för att förbättra måluppfyllelsen. Analysen kan även omfatta möjligheter att minska förbrukningen av vissa resurser om den inte är ändamålsenlig, så att viktiga finansiella resurser kan frigöras och användas för mera relevanta processer och strukturer.

## Fördelar och nackdelar med den förslagna utvärderingsmodellen

En ny modell för att granska effektivitet behöver erbjuda en balans mellan den nytta den ger och de kostnader den innebär. Den föreslagna modellen ökar medvetenhet och strukturerad kunskap, både hos lärosäten och andra intressenter, kring flera effektivitetsdimensioner och deras förutsättningar. Dessa effektivitetsdimensioner och deras förutsättningar har diskuterats tidigare i forskning och andra akademiska fora, men de har inte explicit granskats. Den föreslagna modellen innebär förvisso informationsinsamling och insatser för att analysera och reflektera över flera aspekter av universitetens verksamhet, men denna insamling behöver inte vara så omfattande och är inte lika resurskrävande som flera andra redovisningar som redan finns inom universitets- och högskolesektorn. Dessutom utgör den analys och reflektion som modellen kräver ett viktigt inslag i varje lärosätes strategiarbete.

Vilka är då för- och nackdelarna med modellen? Nackdelarna är att modellen mestadels bygger på subjektiva indikatorer på effekter och nytta; den tillåter enbart jämförelser mellan lärosäten som har samma mål, samma relevanta effekter och likartade förutsättningar,

till exempel ”lokala högskolor”. Modellen saknar också syntetiska och förenklade indikatorer och kräver i stället komplexa förklaringar; den kräver delvis extra resurser för att samla information från externa intressenter. Fördelarna borde dock överväga nackdelarna och handlar om att modellen grundas på lärosätets redan befintliga kvalitetssäkringssystem. Modellen är reflekterande och mestadels självvärderande, kan användas i förbättringssyfte för varje lärosäte och har ett begränsat behov av att samla in nya data och av svårbevakade kvantitativa prestandaindikatorer. Modellen är också anpassad till varje specifikt lärosätes förutsättningar och unika roll i samhället; den är flexibel då den hjälper att se hur universitetens roll i och bidrag till samhället förändras över tid (och kan även vara plats-/kontextspecifika). Slutligen, för det långsiktiga utvecklingsperspektivet avseende hela universitets- och högskolesektorn, främjar den föreslagna modellen heterogenitet och variation i lärosätens organisatoriska beteende i stället för homogenitet (det vill säga ”one size fits all”). Denna variation är en viktig förutsättning för att bemöta samhällets olika och varierande krav och behov, nu och i framtiden.

## Ett teoretiskt inspel

En modell för att granska effektivitet bygger också, mer eller mindre explicit, på ett teoretiskt perspektiv om hur universitet förhåller sig till sin omgivning. Bland dessa perspektiv finns exempelvis Triple Helix<sup>29</sup>, innovationssystem<sup>30</sup>, institutionella organisationsfält<sup>31</sup> och industriella/interorganisatoriska nätverk<sup>32</sup>. Min utgångspunkt är den sistnämnda, det vill säga en interorganisatorisk nätverksansats som grundas i interaktionen mellan organisationer, där universitet är en organisation som samspelar med flera andra organisationer – inte bara inom sitt institutionella fält (högskolesektorn), utan också inom andra delar av samhället såsom företag, myndigheter och offentliga organisationer. Därför är det relevant att vända sig till andra organisationer och intressenter och undersöka om de upplever att effekterna kopplade till universitetens verksamhet är nyttiga, relevanta, permanenta eller flyktiga, irrelevanta och onödiga. Det teoretiska nätverksperspektivet möjliggör också att identifiera oväntade effekter och nyttor som inte ingår i etablerade fasta roller, som exempelvis förespråkas av Triple Helix modellen eller som specificeras enligt funktionerna i ett innovationssystem.

---

<sup>29</sup> Etzkowitz, H., och Leydesdorff, L. (2000), The dynamics of innovation: from National Systems and ‘Mode 2’ to a Triple Helix of university-industry-government relations, *Research Policy*, vol. 29, s. 109–123.

<sup>30</sup> Edquist, C. (2004), Reflections on the systems of innovation approach, *Science and Public Policy*, vol. 31, nr. 6, s. 485–489.

<sup>31</sup> Sahlin, K. (2013), “Global themes and institutional ambiguity in the university field: Rankings and management models on the move”, i *Global themes and local variations in organization and management*, Milton Park, New York: Routledge, s. 52–64.

<sup>32</sup> Håkansson, H., och Waluszewski, A. (red.) (2007), *Knowledge and innovation in business and industry: The importance of using others*, Vol. 5, Milton Park, New York: Routledge; Baraldi, E., och Waluszewski, A. (2011), ‘Betting on Science or Muddling Through the Network’. Two Universities and One Innovation Commission”, *IMP Journal*, vol. 5, nr. 3, s. 172–192.





# UKÄ:s avslutande ord

De inlägg som presenterats i den här skriften har på olika sätt behandlat frågan om vad effektivitet i högre utbildning och forskning är och kanske borde vara. Medlemmarna i den rådgivande gruppen har kommit med förslag till vad UKÄ skulle kunna göra på området. Vi hoppas att de tankar och förslag som lagts fram ska ligga till grund för fruktbara diskussioner.

Diskussionerna i den rådgivande gruppen har närmat sig grundläggande frågor om vilken funktion universitet och högskolor och den utbildning och forskning de bedriver fyller i samhället. En tanke som på olika sätt finns närvarande i flera av bidragen är att universitetens och högskolornas uppgift egentligen är mer grundläggande än vad som framgår av högskolelagens inledande paragrafer. Deras verksamhet är inte enbart att anordna utbildning som vilar på vetenskaplig grund, bedriva forskning och samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte. En mer fundamental uppgift kan sägas vara att säkerställa kunskapens fortbestånd och utveckling i samhället.

Det innebär att genom utbildning och forskning föra vidare och samtidigt vidareutveckla den vetenskapligt grundade kunskap som byggts upp över tid i det akademiska systemet. I uppgiften ingår också att slå vakt om kunskapens ställning i samhället och att fungera som ett värn mot desinformation och okunskap. Universitet och högskolor bidrar härigenom till demokratin och med sin forskning till utvecklingen mot en bättre värld. Detta uppfattas som något självklart av många som är verksamma vid universitet och högskolor. Uppgiften skrivs därför inte alltid ut i de författningar och dokument som styr verksamheten. Lite tillspetsat skulle man kunna uttrycka den tanken som att högskolelagen eventuellt saknar en portalparagraf som tydligt uttrycker vilken universitetens centrala uppgift egentligen är och varför de finns till.

Insikten får konsekvenser för hur effektivitet bör följas upp och granskas. En risk är att granskningar och uppföljningar av effektivitet, fel utformade, bidrar till en ökad administrativ börda på universitet och högskolor – att granskningarna motverkar sitt eget syfte. En annan risk är att granskningarna leder universiteten och högskolorna i fel riktning. Att följa upp effektivitet mot de olika delmål och uppgifter som universitet och högskolor har fått sig ålagda riskerar att leda till suboptimering, och att uppföljningen missar de allra mest grundläggande nyttor som universitet och högskolor bidrar med.

Uppgiften som universitet och högskolor har är samtidigt mångfacetterad. Det finns en heterogen uppsättning lärosäten med olika funktioner i utbildnings- och forskningssystemet. Det finns en lika heterogen uppsättning uppfattningar om vad universitet och högskolor finns till för. Det innebär att vi troligen aldrig kan enas om uppföljningsbara målsättningar och hitta ett system för granskning som gör alla nöjda.

Det finns samtidigt anledning att ställa frågan om hur väl dagens världsomspännande akademiska system fullgör sina uppgifter. I västländerna har universiteten och högskolorna aldrig haft mer resurser. Befolkningen har aldrig varit mer välutbildad. Ändå är demokratin under stark press i många länder. Samhällsdebatten är starkt polariserad. Kunskapens ställning försvagas på många håll. I debatten lyfts frågor om huruvida universiteten har tillräckliga resurser för sin verksamhet. Många mindre ämnen för en tynande tillvaro vid universiteten med låg rekrytering till högre nivåer och få studenter samt låga nivåer av resurstilldelning. Mot den bakgrunden kan frågan ställas om hur effektivt universiteten globalt sett fullgör sin mest grundläggande uppgift att säkra kunskapens fortbestånd och möjliggöra ett välfungerande demokratiskt samtal.

Det går också att formulera andra frågor som rör verksamhetens effektivitet, kopplade till målkonflikter som är både obekväma och svåra för såväl universitet och högskolor som politiker att hantera. Flera av dessa har ökat i betydelse mot bakgrund av den geopolitiska utvecklingen i världen.

En sådan konfliktlinje gäller frågan om demokratisk och politisk kontroll över verksamheten kontra forskningens och undervisningens frihet inom universiteten. Fram till nyligen var universitets- och högskolesektorn den största statliga verksamheten i Sverige. Den finansieras till största delen med statliga medel. Det innebär att skattebetalarna och de politiker som företräder dem har legitima intressen i verksamheten – hur resurserna används och den nytta som kommer ur verksamheten. Samtidigt har universiteten sin grund i kollegialitet och en fri forskning. Den akademiska friheten är sedan några år tillbaka inskriven i högskolelagen och forskningens frihet även i regeringsformen. Här finns en spänning som kommer till uttryck både i diskussioner om universitetens organisation och ledning, forskningens finansiering och den uppföljning och utvärdering som centrala myndigheter bedriver.

En andra konfliktlinje gäller spänningen mellan akademiska grundvärden och nationella intressen. De senaste åren har vi sett ett dramatiskt försämrat säkerhetsläge i världen, konflikter och krig i vårt närområde, klimatkris och en ökad geopolitisk konkurrens. I detta sammanhang blir universitet och högskolor till viktiga nationella resurser som kan bidra till säkerhet och ekonomisk konkurrenskraft och lösningen av angelägna samhällsproblem. Här står den akademiska inriktningen mot öppenhet och fri kunskapsspridning i en motsatsställning till frågor om informationssäkerhet och nationella säkerhetspolitiska intressen.

Fler liknande målkonflikter kan formuleras. Vår strävan efter bildning hos en högre andel av befolkningen kontra arbetsmarknadens behov av yrkesutbildade. Demokratiska värden kontra internationalisering. Vi gör inte anspråk på att ha svaren, men frågorna är viktiga att erkänna och tydligt uttala om vi ska kunna nalkas frågan om effektiviteten i högskolans verksamhet på ett konstruktivt sätt. För UKÄ har samarbetet med den rådgivande gruppen varit värdefullt och inneburit delvis nya perspektiv på och insikter om vår verksamhet och uppgiften att följa upp och granska effektivitet. Vår förhoppning är att föreliggande skrift ska ge underlag för en god diskussion inom sektorn och underlag för oss att utveckla vår effektivitetsgranskning.



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

[uka.se](http://uka.se)



UKÄ UNIVERSITETS  
KANSLERS  
ÄMBETET