



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:4

Klassificering av kurser vid universitet och högskolor

*– regeringens styrning och
Högskoleverkets uppföljning*

ISBN 978 91 7086 208 3

RiR 2010:4

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

Till regeringen
Utbildningsdepartementet

Datum: 2010-03-09
Dnr: 31-2009-1057

Klassificering av kurser vid universitet och högskolor

– regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning

Riksrevisionen har granskat konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av klassificering av kurser vid universitet och högskolor. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Högskoleverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Högskoleverket. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Miki Tomita Larsson* har varit föredragande. Revisionsråd *Inger Rydén Bergendahl*, revisionsdirektör *Isak Reichel*, revisor *Nina Gustafsson Åberg* och revisor *Johannes Österström* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Miki Tomita Larsson

För kännedom:
Högskoleverket
Universitet och högskolor

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Syfte och revisionsfrågor	12
1.3 Granskningsobjekt	12
1.4 Avgränsningar	13
1.5 Bedömningsgrunder	13
1.6 Centrala begrepp i rapporten	14
1.7 Metod och genomförande	14
1.8 Rapportens disposition	15
2 Det nationella resurstilldelningssystemet och klassificering av kurser	17
2.1 Intentionerna med resurstilldelningssystemet	17
2.2 Lärosätenas klassificering av kurser	18
2.3 Utbildningsområden och ersättningsnivåer	18
2.4 Takbelopp, anslagssparande och överproduktion	20
2.5 Lärosätenas interna fördelning av medel	21
3 Lärosätenas klassificering av kurser	23
3.1 Beslutsorganisation för klassificering av kurser	23
3.2 Olika grunder för klassificering av kurser	25
3.3 Hänsyn till hur andra lärosäten klassificerar kurser	27
3.4 Sammanfattande iakttagelser	28
4 Konsekvenser av lärosätenas klassificering	29
4.1 Olika grunder för klassificering ger olika ersättning	29
4.2 Glidning i lärosätenas klassificering	34
4.3 Sammanfattande iakttagelser	37
5 Högskoleverkets ansvar och åtgärder	39
5.1 Högskoleverkets ansvar	39
5.2 Högskoleverkets rapporter med anledning av regeringsuppdrag	40
5.3 Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering	41
5.4 Lärosätenas syn på Högskoleverkets uppföljning	42
5.5 Utbildningsdepartementets syn på Högskoleverkets uppföljning	42
5.6 Sammanfattande iakttagelser	43

6	Regeringens styrning	45
6.1	Regeringens ansvar	45
6.2	Regeringens åtgärder	46
6.3	Utredningar på uppdrag av regeringen	47
6.4	Intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet	48
6.5	Lärosätenas syn på behovet av styrning av klassificering av kurser	48
6.6	Sammanfattande iakttagelser	50
7	Slutsatser och rekommendationer	51
7.1	Lärosätena klassificerar kurser olika	52
7.2	Högskoleverkets uppföljning är inte ändamålsenlig	52
7.3	Regeringens styrning är otillräcklig	53
7.4	Rekommendationer	54
	Referenser	55
	Bilaga 1: Högskoleverkets statistik och Riksrevisionens beräkningar	59
	Bilaga 2: Högskoleverkets uppföljning	65
	Bilaga 3: Enkätundersökningen	73

Sammanfattning

I samband med högskolereformen 1993 infördes ett nytt system för resurstilldelning till grundutbildning vid universitet och högskola. Det nya resurstilldelningssystemet skulle stimulera lärosätena till nytänkande, kvalitetskonkurrens och effektivt utnyttjande av resurser. Detta skulle uppnås genom att tilldela lärosätena resurser för faktiskt genomförd verksamhet i form av ersättning per helårsstudenter och helårsprestationer i olika utbildningsområden.

För varje utbildningsområde fastställde regeringen en ersättningsnivå – relativt hög för till exempel tekniska ämnen, relativt låg för till exempel samhällsvetenskapliga. Att sortera kurser, och därmed helårsstudenter och helårsprestationer, på utbildningsområden skulle vara lärosätenas ansvar. Denna sortering benämndes klassificering av kurser och skulle ske utifrån kursens ämnesinnehåll och fakultetstillhörighet. Klassificeringen skulle göras på ett sätt som innebar en rättvis fördelning av resurser. Än i dag 2010 gäller denna indelningsgrund för klassificering av kurser, trots att förutsättningar för att ge högre utbildning förändrats i många avseenden sedan resurstilldelningssystemet infördes 1993. Utredningar har också visat att lärosätena i viss mån frångått principen om klassificering av kurser utifrån ämnesinnehåll och att det finns ett behov av riktlinjer och anvisningar för hur klassificering av kurser ska göras. Med dessa utgångspunkter har Riksrevisionen granskat konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser.

Granskningen har följande revisionsfrågor:

- Har regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att lärosätena följer riksdagens intentioner vad gäller lärosätenas klassificering av kurser?
- Är Högskoleverkets uppföljning ändamålsenlig?

Granskningens slutsatser är att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att lärosätena följer riksdagens intentioner vad gäller lärosätenas klassificering av kurser och att Högskoleverkets uppföljning inte varit ändamålsenlig.

Lärosätena konkurrerar inte på lika villkor

Riksrevisionens granskning visar att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och att de har olika syn på vad ett ämne är. Ersättningen till lärosätena för likvärdiga kurser kan därmed variera. I den interna fördelningen av grundutbildningsanslaget, det vill säga resurstilldelningen inom respektive högskola, är de nationella ersättningsnivåerna styrande.¹ Dessa två omständigheter medför att de ekonomiska förutsättningarna för lärosätena att ge kurser blir olika.

I granskningen har det framkommit att det oftast är institutionerna som tar initiativ till klassificering av nya kurser och omklassificering av befintliga kurser. Klassificering av kurser är ett sätt för institutionerna att påverka den egna ekonomiska situationen. Detta skapar incitament att klassificera kurser till ett utbildningsområde med hög ersättning. Riksrevisionens analyser utifrån Högskoleverkets statistik indikerar också att lärosätenas klassificering av kurser under perioden 1997–2008 förändrats så att lärosätena fått cirka 7 procent mer ersättning än om lärosätena klassificerat kurser likartat över tid.

Att lärosätena kan förändra de ekonomiska möjligheterna att ge specifika kurser genom att ändra klassificeringen i stället för att attrahera fler studenter genom ökad kvalitet eller genom att effektivisera utbildningen är, enligt Riksrevisionens mening, inte i enlighet med riksdagens intentioner. Den situation som råder i dag, där det står fritt för varje enskilt lärosäte att avgöra vad det innebär att klassificera kurser enligt ämnesinnehåll, resulterar i att lärosätena inte konkurrerar med varandra på lika villkor.

Högskoleverkets uppföljning är inte ändamålsenlig

Högskoleverkets uppföljning sker genom att myndigheten beräknar ett index. Indexet visar hur ett lärosäte klassificerat kurser i förhållande till övriga lärosäten.

Av Riksrevisionens intervjuer med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet samt fyra lärosäten framgår att såväl departementet som lärosätena anser att Högskoleverkets uppföljning visar att systemet för klassificering av kurser fungerar tillfredsställande. Lärosätena anser vidare att Högskoleverkets uppföljning visar att det egna lärosätets tillämpning är i enlighet med riksdagens intentioner. Högskoleverkets index visar dock inte i vilken mån lärosätena klassificerar enligt riksdagens intentioner utan hur lärosätena klassificerar i förhållande till varandra. Högskoleverkets index visar inte heller hur enskilda kurser klassificeras eller om lärosätenas klassificering av kurser förändrats över tid. Högskoleverket har i sin bedömning i anslutning till uppföljningen av

¹ Riksrevisionen (2009), *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*.

lärosätenas klassificering av kurser uttalat att lärosätena klassificerar alltmer lika både i jämförelse med varandra och över tid. Riksrevisionens granskning visar dock att det finns stora skillnader mellan hur lärosäten klassificerar kurser och att lärosätenas klassificering av kurser förändrats. Enligt Riksrevisionens mening borde Höskoleverket ha uppmärksammat skillnaderna i lärosätenas kursklassificering.

Regeringens styrning är otillräcklig

Systemet för att klassificera kurser har inte förändrats sedan 1993 trots att förutsättningarna för systemet förändrats. Flera utredningar har konstaterat att de principer för klassificering av kurser som finns i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (1992/93:169) behöver anpassas då förutsättningarna för högre utbildning förändrats. Vidare har utredningar visat att lärosätena i viss utsträckning frångått de principer som riksdagen beslutat om när de klassificerar kurser samt att lärosätena har behov av ytterligare vägledning för hur kurser ska klassificeras. Detta är också något som framgår av Riksrevisionens granskning. Regeringen har trots detta inte vidtagit några åtgärder. Enligt Riksrevisionens mening har regeringen därmed bidragit till att likvärdiga kurser kan få olika ersättning och att villkoren för lärosätena därmed blir ojämlika.

Rekommendationer

De övergripande målen för 1993 års reform av högskolesektorn var att skapa incitament för utveckling och kvalitet med ett system som skulle kännetecknas av fasta och entydiga regler för relationen mellan staten och lärosätena. En viktig princip i resurstilldelningssystemet är att ersättningen till lärosätena ska vara rättvis. Det innebär att likvärdiga kurser ska få likvärdig ersättning, vilket även är av stor betydelse för att den kvalitetskonkurrens som ska råda mellan lärosätena uppnås.

Riksrevisionens granskning visar att systemet för att klassificera kurser inte fungerar väl. Riksrevisionen ifrågasätter därmed om ersättningen till lärosätena kan anses vara rättvis. Förutsättningarna för att klassificera kurser har förändrats sedan 1993 och det saknas tydliga principer för hur kurser ska klassificeras. Riksrevisionen anser att det är viktigt att komma till rätta med de brister som framkommit i granskningen.

Riksrevisionen rekommenderar därför att

- regeringen gör en översyn av systemet för klassificering av kurser med syfte att skapa transparenta former för ersättning till lärosätena,
- Höskoleverket fortsätter med och utvecklar sin uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Denna granskning handlar om lärosätenas klassificering av kurser, något som är en central del av nuvarande system för resurstilldelning till grundutbildning vid universitet och högskolor. Resurstilldelningssystemet infördes i samband med högskolereformen 1993. I systemet tilldelas universitet och högskolor ersättning för antal helårsstudenter² och antal helårsprestationer³ upp till ett i regleringsbrevet angivet takbelopp⁴. Ersättningsnivåerna är olika för olika utbildningsområden men desamma för alla lärosäten. Klassificering av kurser till utbildningsområde är lärosätenas ansvar och ska enligt den proposition⁵ som föregick införandet av systemet 1993 ske utifrån kursens ämnesinnehåll och fakultetstillhörighet.

Flera utredningar⁶ har framfört kritik vad gäller utformningen av systemet för klassificering av kurser. Kritiken har bland annat berört utbildningsområden som indelningsgrund för resurstilldelning då dessa inte ansetts lämpliga eftersom de har sin grund i förhållanden som inte längre är aktuella.⁷ Vidare har det framförts att klassificering utifrån ämnesinnehåll försvåras av att gränserna mellan traditionella föreläsningssämen och mer resurskrävande ämnen luckrats upp samt av framväxten av tvärvetenskapliga kurser.⁸

Utredningar har vidare visat att lärosätena efterfrågar ytterligare riktlinjer och anvisningar för hur klassificering av kurser ska göras. Detta framgår bland annat av Högscoleverkets redovisning av ett regeringsuppdrag

² Antal studenter som påbörjat en kurs multiplicerat med kursens högskolepoäng dividerat med 60.

³ Antal godkända högskolepoäng för samtliga studenter dividerat med 60.

⁴ Se avsnitt 2.4.

⁵ Prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

⁶ Se bland annat *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81) och Högscoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande utbildning – ett regeringsuppdrag*.

⁷ I *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81) sägs att fakultetsindelning som utgångspunkt för kursklassificering är orealistisk eftersom fakultetsindelningen upphört sedan länge.

⁸ Se Högscoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande utbildning – ett regeringsuppdrag*.

1997.⁹ Högskoleverket och det tidigare Riksrevisionsverket framförde i en redovisning av ett gemensamt regeringsuppdrag 1996 att Högskoleverket borde få möjlighet att lämna föreskrifter till förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Detta har inte skett. Avsaknaden av enhetliga riktlinjer för hur lärosätena ska klassificera kurser kan innebära en risk för att kurser med samma ämnesinnehåll klassificeras till olika utbildningsområden och därmed får olika ersättning. Förutsägbarheten vad gäller resurstilldelningen inom systemet blir lägre liksom transparensen i hur resurser fördelas. Detta har föranlett Riksrevisionen att granska regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser. Granskningen har följande revisionsfrågor:

- Har regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att lärosätena följer riksdagens intentioner vad gäller lärosätenas klassificering av kurser?
- Är Högskoleverkets uppföljning ändamålsenlig?

1.3 Granskningsobjekt

Granskningen avser regeringen och Högskoleverket. Regeringen beslutar om resursfördelningen till lärosätena och kan ge vägledning för hur klassificering av kurser ska ske genom förordning eller uppdrag till myndighet att utfärda föreskrifter. Regeringen har också möjlighet att initiera förändringar av resurstilldelningssystemet.

Högskoleverket är statistikansvarig myndighet och har enligt sin instruktion uppdrag att följa upp och utvärdera verksamheten vid universitet och högskolor.¹⁰ Högskoleverket har också sedan 2001 följt upp lärosätenas klassificering av kurser.

⁹ Se Högskoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande utbildning – ett regeringsuppdrag*.

¹⁰ Förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

1.4 Avgränsningar

Granskningen avser inte att komma med förslag på ett nytt resurstilldelningssystem eller nya grunder för klassificering av kurser. Granskningen avser inte heller att göra någon värdering av huruvida takbeloppen eller ersättningsnivåerna för enskilda utbildningsområden ligger på rätt nivå. Granskningen omfattar inte enskilda universitet och högskolor som granskningsobjekt. Anledningen till detta är att lärosätena saknar tillräckliga riktlinjer för klassificering av kurser. Förutsättningar för lärosätena att klassificera kurser på ett likartat sätt som överensstämmer med riksdagens intentioner kan därmed sägas saknas.

1.5 Bedömningsgrunder

Riksdagen beslutade inför högskolereformen en rad propositioner vilka ledde till genomgripande förändringar av det svenska högskolesystemet. Syftet med reformen var enligt propositionen Universitet och högskolor – frihet och kvalitet (prop. 1992/93:1) följande:

- frihet och incitament för utveckling och kvalitet inom statliga universitet och högskolor
- fasta och entydiga regler för relationerna mellan staten och fristående universitet och högskolor
- förändrat, icke-statligt huvudmannaskap för vissa universitet och högskolor.¹¹

Regeringen avsåg även att minska detaljstyrningen av högskolan och öka decentraliseringen inom utbildningssystemet.¹²

Eftersom lärosätena efter reformen skulle tilldelas medel utifrån antal helårsstudenter och antal helårprestationer i de olika utbildningsområdena var det nödvändigt att införa ordningen med klassificering av kurser. Den innebär att varje kurs hänförs till ett eller flera utbildningsområden. Utbildningsområdena berättigar till olika höga ersättningsnivåer. Klassificeringen av kurser utgör på så sätt en viktig beräkningsbas för de anslagsmedel som tillförs grundutbildningen vid universitet och högskolor. I propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169)¹³ beskrivs det nya resurstilldelningssystemets utformning. Det nya systemet skulle stimulera lärosätena till nytänkande, kvalitetskonkurrens och effektivt

¹¹ Prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103.

¹² Prop. 1992/93:1, prop. 1992/93:100, prop. 1993/94:177, prop. 1992/93:42, prop. 1992/93:169, prop. 1992/93:231.

¹³ Bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

utnyttjande av resurser.¹⁴ Vidare framhölls att klassificeringen av kurser skulle göras på ett rättvist sätt, eftersom klassificeringen får stor betydelse för resurstilldelningen. Regeringen poängterade följande:

Eftersom redovisningen av helårsstudenter och prestationer kommer att göras per utbildningsområde kommer det dock för resurstilldelningens skull att vara viktigt att alla kurser klassificeras vad gäller områdestillhörighet på ett rättvist sätt.¹⁵

1.6 Centrala begrepp i rapporten

I rapporten används bland annat följande termer: ämne, ämnesområde, utbildningsområde och fakultetsområde. Lärosätena klassificerar kurser till ett eller flera utbildningsområden. Det finns 20 utbildningsområden. Dessa utgörs av de tidigare fakultetsområdena, humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap, naturvetenskap, teknik, farmaci, odontologi och medicin samt ytterligare fem utbildningsområden (se avsnitt 2.3). Utbildningsområde styr endast ersättningen till lärosätena.

En kurs kan bestå av ett eller flera ämnen. Exempel på ämnen är historia och statistik. Lärosätena rapporterar in helårsstudenter per ämne och utbildningsområde till Statistiska centralbyrån. Lärosätena har cirka 600 ämnen att rapportera in på.¹⁶ Ämnena sammanförs av Statistiska centralbyrån till 8 ämnesområden (se bilaga 1). Exempel på ämnesområden är juridik/samhällsvetenskap och naturvetenskap.

1.7 Metod och genomförande

Riksrevisionen har genomfört intervjuer med Utbildningsdepartementet och Högskoleverket om styrning, vägledning och uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser.

Riksrevisionen har vidare genomfört en webbenkät, där 27 lärosäten besvarat frågor om rutiner och principer som används vid klassificeringen av kurser samt behov av riktlinjer. Samtliga 27 lärosäten besvarade enkäten. Vidare har besök genomförts vid Malmö högskola, Lunds universitet, Blekinge tekniska högskola och Mittuniversitetet, i syfte att närmare studera hur lärosäten klassificerar kurser samt hur de uppfattar regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning.

¹⁴ Prop. 1992/93:169 s. 2.

¹⁵ Prop. 1992/93:169 s. 16–17, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

¹⁶ Från och med insamlingen 2009 ska lärosätena rapportera in helårsstudenter på ämnesgrupper istället för ämnen. Ämnesgrupperna är en sammanslagning av de tidigare ämnena. Se bilaga 1 för närmare beskrivning.

Riksrevisionen har också analyserat statistik över helårsstudenter fördelade på utbildningsområde och ämne. Syftet med analyserna har varit att undersöka om det finns skillnader i hur lärosätena klassificerar kurser, om det skett en förändring i hur lärosätena klassificerar kurser och om detta medfört högre ersättning till lärosätena. Utifrån de statistiska analyserna har Riksrevisionen undersökt om den uppföljning som Högskoleverket gör av lärosätenas klassificering av kurser är ändamålsenlig.

Slutligen har Riksrevisionen studerat propositioner, utskottsbetänkanden, förordningar, regleringsbrev till lärosätena, återsrapporteringar av regeringsuppdrag från Högskoleverket med flera samt lärosätenas årsredovisningar och interna styrdokument.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Miki Tomita Larsson (projektledare), Isak Reichel, Nina Gustafsson Åberg och Johannes Österström.

1.8 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en bakgrundsbeskrivning av resurstilldelningssystemet och klassificeringen av kurser. Kapitel 3 innehåller en granskning av lärosätenas beslut och grunder för klassificering av kurser. Kapitel 4 redogör för Riksrevisionens analys av konsekvenserna av lärosätenas klassificering av kurser. Kapitel 5 och 6 innehåller Riksrevisionens granskning av Högskoleverkets uppföljning och regeringens styrning av lärosätenas klassificering av kurser. I kapitel 7 redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer.

2 Det nationella resurstilldelningssystemet och klassificering av kurser

Detta kapitel beskriver systemet för tilldelning av anslag till grundutbildningen vid universitet och högskolor och de intentioner som låg till grund för beslutet att införa det. Kapitlet utgår framför allt från regeringens proposition Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169).

2.1 Intentionerna med resurstilldelningssystemet

Nuvarande resurstilldelningssystem för grundutbildning vid universitet och högskolor infördes i samband med högskolereformen 1993. Genom systemet skulle regeringens detaljreglering av högskolornas verksamhet och utbildningsutbud minska och ett mål- och resultatnriktat styrsystem införas. Regeringen skulle göra övergripande prioriteringar men överlämna ansvaret för effektivt resursanvändning och kvalitetssäkring till lärosätena själva.

Systemet var tänkt att leda till bättre anpassning av utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan. Regeringen slog fast att studenternas val skulle få genomslag på utbildningsutbudet. Studenternas valmöjligheter sågs även som en form av kvalitetssäkring. Enligt propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169) skulle det nya resurstilldelningssystemet ge lärosätena incitament för effektivitet och hög utbildningskvalitet samt god omvårdnad om studenterna.¹⁷ Detta skulle åstadkommas genom att tilldela lärosätena resurser för faktiskt genomförd verksamhet i form av per capita-ersättning för fullgjorda studieresultat (helårsprestationer¹⁸) och antalet registrerade studenter (helårsstudenter¹⁹).

I proposition 1992/93:169 aviserades även att en del av resurserna skulle fördelas utifrån kvalitetsindikatorer.²⁰ Riksdagen godkände denna inriktning. Sedan en ny regering tillträtt hösten 1994, avvisade riksdagen förslaget om att även verksamhetens kvalitet skulle påverka resurstilldelningen.²¹

¹⁷ Prop. 1992/93:169 s. 8.

¹⁸ Antal godkända högskolepoäng för samtliga studenter dividerat med 60.

¹⁹ Antal studenter som påbörjat en kurs multiplicerat med kursens högskolepoäng dividerat med 60.

²⁰ Prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

²¹ Prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:UbU15, rskr. 1994/95:353.

I budgetpropositionen för 2010 aviserade regeringen ett förslag om att resursfördelningsmodellen ska kompletteras med en kvalitetsrelaterad del där lärosätena tilldelas medel utifrån resultaten av Högskoleverkets utvärderingar av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå.²²

2.2 Lärosätenas klassificering av kurser

Lärosätena ansvarar för att klassificera varje kurs till ett eller fler utbildningsområden. Lärosätets klassificering av kurser avgör fördelningen av helårsstudenter och helårsprestationer på utbildningsområden och har därmed stor betydelse för ersättningen, eftersom ersättningen för olika utbildningsområden skiljer sig kraftigt åt.

Det finns inga för riket gemensamma normer för hur klassificering av kurser ska gå till utöver de som anges i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169). Enligt denna ska klassificering ske utifrån kursens ämnesinnehåll, och utbildningsområdena ska motsvara de dåvarande fakultetsområdena.²³

Enligt förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska lärosätena för varje kurs bland annat rapportera in dels kursens utbildningsområde, dels ämnesgrupp enligt den definition som Statistiska centralbyrån använder.²⁴ Fram till och med 2008 har lärosätena också haft i uppgift att rapportera in helårsstudenter fördelade på ämne och utbildningsområde till Statistiska centralbyrån (se bilaga 1 för närmare beskrivning). Denna insamling har från och med 2009 förändrats.

2.3 Utbildningsområden och ersättningsnivåer

En grundprincip i resurstilldelningssystemet är att alla lärosäten ska få samma per capita-ersättning för kurser inom samma utbildningsområde. I dag finns 20 utbildningsområden²⁵ och 15 ersättningsnivåer (se tabell 2.1 och 2.2 nedan).²⁶ Utbildningsområdena motsvarar de tidigare

²² Se prop. 2009/10:1 utg.omr. 16 s. 60–61. Se även prop. 1994/95:100 s. 114.

²³ Prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

²⁴ 3 kap 6 §.

²⁵ I regleringsbrev anges begränsningar för utbildningsvolymen inom det konstnärliga utbildningsområdet.

²⁶ När systemet infördes 1993 fanns 13 ersättningsnivåer.

fakultetsområdena²⁷ kompletterat med områden för undervisning, vård, idrott, övrigt samt konstnärliga utbildningsområden (dans, design, opera och teater).

Tabell 2.1 Utbildningsområden

Dans	Naturvetenskap
Design	Odontologi
Farmaci	Opera
Humaniora	Samhällsvetenskap
Idrott	Teater
Juridik	Teknik
Konst	Teologi
Medicin	Undervisning
Media	Vård
Musik	Övrigt ^a

Not: ^a Avser journalist- och bibliotekarieutbildningar samt praktisk-estetiska kurser inom bland annat lärarutbildning med inriktning mot tidigare år samt utbildning vid Grafiska institutet/Institutet för högre reklamutbildning vid Stockholms universitet.

Regeringen fastställer årligen ersättningsnivåerna för helårsprestationer och helårsstudenter inom de olika utbildningsområdena.²⁸ För några utbildningsområden sammanfaller ersättningsnivåerna. Områdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi (förkortas H S J T i tabell 2.2) har samma ersättningsnivåer, liksom områdena naturvetenskap, teknik och farmaci (förkortas N T F i tabell 2.2). Som framgår av tabell 2.2 är skillnaden mellan ersättningsnivåerna stora, detta trots att ersättningsnivån för humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi, det vill säga utbildningsområdena med lägst ersättning, vid ett antal tillfällen höjts förhållandevis mer än för andra utbildningsområden.²⁹ När systemet infördes 1993/94 var ersättningen till medicin³⁰ 4,5 gånger så hög som ersättningen till utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. År 2009 har medicin tre gånger så hög ersättning som utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi.

²⁷ Humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt, naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt, odontologiskt och medicinskt utbildningsområde.

²⁸ Ersättningsnivåerna justeras varje år med pris- och löneuppräknings.

²⁹ Under perioden 1995 till 2009 höjdes ersättningsnivån till H S J T relativt mer än andra utbildningsområden 2002, 2003, 2006, 2007 och 2008.

³⁰ Det konstnärliga utbildningsområdet fanns inte 1993 när resurstilldelningssystemet infördes.

Tabell 2.2 Ersättningsnivåer för helårsstudenter och helårsprestationer samt fördelning av helårsprestationer 2009

Utbildningsområde	Ersättning per helårsstudent	Ersättning per helårsprestation	Andel av samtliga helårsstudenter (%)
H S J T ^a	20 866	18 315	41,6
N T F ^b	47 926	40 417	30,4
Vård	50 952	44 130	8,2
Undervisning	33 260	39 171	7,9
Medicin	56 937	69 257	5,7
Övrigt	38 489	31 266	2,4
Design	135 810	82 745	1,2
Musik	117 166	74 082	0,9
Idrott	98 952	45 791	0,6
Odontologi	42 135	49 083	0,5
Konst	192 805	82 775	0,3
Media	275 535	220 715	0,2
Teater	270 000	134 484	0,1
Dans	189 891	104 926	0,1
Opera	279 220	167 033	0,0
			100,0

Källa: Högskoleverkets årsrapport 2009.

Not: a H = humaniora, S = samhällsvetenskap, J = juridik och T = teologi.
b N = naturvetenskap, T = teknik och F = farmaci.

Av tabellen ovan framgår att det största antalet helårsstudenter finns inom områdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi samt inom områdena teknik och naturvetenskap. Tillsammans svarar dessa utbildningsområden för närmare tre fjärdedelar av hela utbildningsvolymen räknat i helårsstudenter. De konstnärliga utbildningarna, som är de områden som har högst ersättning, utgör endast cirka 3 procent av den totala utbildningsvolymen.

2.4 Takbelopp, anslagssparande och överproduktion

Den ersättning ett lärosäte kan få för helårsstudenter och helårsprestationer begränsas av ett av regeringen fastställt takbelopp. Takbeloppet anger den högsta totala ersättningen.

Takbeloppet utgör den övervägande delen av ramanslaget till lärosätet.³¹ Utöver takbeloppet kan anslag till lärosätet utgå för särskilda åtaganden,

³¹ Anslaget för varje lärosäte utgår oftast från föregående år och räknas upp med pris- och löneomräkning samt ibland med medel för kvalitetsförstärkningar. Sedan 1993 har för de flesta år anslagen ökat på grund av utbyggnaden av grundutbildningen.

exempelvis kompletterande utbildningar för personer med utländsk vård- eller lärarutbildning. Lärosäten med läkar- eller tandläkarutbildning får också anslagsmedel som avser ersättning till landsting för klinisk utbildning.

Systemet med takbelopp omfattar de statliga lärosätena, med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Stiftelsehögskolorna, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping har avtal med staten. Avtalen anger lärosätenas ramanslag och åiterrapporteringskrav.

I resurstilldelningssystemet finns det möjlighet att anslagsspara. Ett lärosäte som inte når upp till takbeloppet ett budgetår kan spara outnyttjade medel till ett följande budgetår och utnyttja det om ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer överstiger takbeloppet ett senare år. Det ackumulerade värdet av anslagssparandet får motsvara högst 10 procent av takbeloppet. I resurstilldelningssystemet finns det också en möjlighet att spara överproduktion av helårsprestationer. Om ett lärosäte har helårsprestationer som överstiger takbeloppet ett budgetår får denna överproduktion sparas till följande budgetår och avräknas mot kommande års takbelopp. Överproduktion av helårsstudenter kan däremot inte sparas.

2.5 Lärosätenas interna fördelning av medel

Den ersättning lärosätena får för helårsstudenter och helårsprestationer kan lärosätena omfördela internt. Lärosätets styrelse ska enligt 2 kap. 3 § högskoleförordningen bland annat besluta i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och om den interna resurstilldelningen och uppföljningen av denna. Det innebär att lärosätena har ett ansvar för att fördela medel mellan olika utbildningsområden så att effektiv resursanvändning vid det enskilda lärosätet garanteras.

Riksrevisionen redovisade 2009 en granskning av hur lärosätena styr sina resurser.³² I denna framgick att de granskade lärosätena i begränsad utsträckning omfördelar medel mellan olika utbildningsområden.³³ Medel fördelas internt oftast i enlighet med de nationella ersättningsnivåerna för de olika utbildningsområdena. Detta har även bekräftats i de intervjuer som genomförts inom ramen för denna granskning.

Att ersättningen inte omfördelas av lärosätena innebär att de nationella ersättningsnivåerna avgör de ekonomiska ramarna för institutionerna, på så sätt att de får resurser per student beroende på hur institutionens kurser är

³² Regeringen har vid ett flertal tillfällen understrukt lärosätenas ansvar för att prioritera utbildningsresurserna så att de omfördelas och används effektivt. Prop. 1992/93:169 s. 17, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363, prop. 1996/97:141 s. 18, bet. 1997/98:UbU12, prop. 2001/02:15 s. 153–154, bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98–100.

³³ Riksrevisionen (2009), *Resurstyrning i högskolans grundutbildning*.

klassificerade. En kurs i historia får, exempelvis, resurser beroende på antalet studenter och hur kursen är klassificerad. Det finns således incitament för institutionerna att klassificera kurser till utbildningsområden med så hög ersättning som möjligt.

3 Lärosätenas klassificering av kurser

Detta kapitel beskriver lärosätenas praktik för klassificering av kurser samt de grunder lärosätena beaktar vid klassificering av kurser. Kapitlet utgår från en enkätundersökning till 27 lärosäten, intervjuer vid de fyra lärosätena Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet, Mittuniversitetet och Malmö högskola samt interna styrdokument från dessa fyra lärosäten.

3.1 Beslutsorganisation för klassificering av kurser

Följande avsnitt belyser lärosätenas beslutsorganisation för klassificering av kurser. Beslutsorganisationen visar den interna styrningen och kontrollen som finns vid lärosätena för kursklassificeringsfrågor.

3.1.1 *Intervjuer med fyra lärosäten*

Av intervjuerna med företrädare för de fyra lärosätena framgår att beslut om klassificering av kurser bereds och fattas på olika nivåer och av olika befattningshavare vid de besökta lärosätena.

Vid Lunds universitet bereds ärenden om klassificering av kurser av avdelningen för planering och utvärdering i samråd med berörda fakulteter. Rektor fattar därefter beslut om klassificering av en kurs. Förhandlingar mellan avdelningen för planering och utvärdering och berörd fakultet om hur en kurs ska klassificeras är vanligt förekommande. Samma rutiner följs i de fall kurser behöver klassificeras om.

Även vid Malmö högskola är beslutsansvaret centraliserat. Vid intervjun framkom att processen för att klassificera kurser är uppdelad i flera delar. Förvaltningschefen vid högskolan jämför Högskoleverkets statistik (se kapitel 5) över hur samtliga lärosäten har klassificerat sina ämnen med hur kurser klassificerats vid Malmö högskola och begär in förklaringar från ansvariga inom de ämnen där lärosätet avviker från indexet. Därutöver behandlas klassificeringen av kurser indirekt i en så kallad budgetgrupp, vilken är ansvarig för lärosätets budgetprocess. Fakulteterna lämnar in en begäran till budgetgruppen om det uppdrag de önskar i form av antal helårsstudenter per utbildning och utbildningsområde. Budgetgruppen fattar beslut om såväl fördelningen på utbildningsområden som det totala

ekonomiska beloppet. Vidare framkom vid intervjun att ledningen reducerar en fakultets tilldelning av resurser om ledningen anser att fakulteten eller området inte på ett tillfredsställande sätt har förklarat avvikelser från Högskoleverkets index. Reduktionen motsvarar skillnaden mellan den ersättning fakulteten hävdar att kursen behöver i förhållande till den klassificering som ledningen anser korrekt utifrån Högskoleverkets statistik.

Blekinge tekniska högskola och Mittuniversitetet har likartade rutiner för hur beslut om kursklassificeringar fattas. Vid Blekinge tekniska högskola är det grundutbildningsnämnden som fattar beslut efter förslag från ansvarig sektion. Grundutbildningsnämnden består av lärare och forskare från de olika sektionerna. Vid Mittuniversitetet fattas beslut om kursklassificering av fakultetsnämnden eller en av fakultetsnämnden särskilt utsedd grupp, ett grundutbildningsråd. Om en kurs behöver klassificeras om finns en särskild för uppgiften inrättad grupp vilken bereder ärendet för rektor som fattar beslut om omklassificering.

Vid samtliga fyra lärosäten framkom att det är institutionerna eller motsvarande som föreslår såväl klassificering av nya kurser som eventuell omklassificering av befintliga kurser. Vid Lunds universitet, Mittuniversitetet och Malmö högskola är klassificering ibland en fråga om förhandling där institutionerna argumenterar för att få klassificering för sina kurser till utbildningsområden med högre ersättning. Vid Blekinge tekniska högskola uppgav grundutbildningsrådet att man numera alltid följer institutionens förslag, men att man för några år sedan relativt ofta förhandlade med institutionerna. Samtliga intervjuade lärosäten uppgav att de sällan omklassificerade kurser till utbildningsområden med lägre ersättning.

3.1.2 *Enkät svar från lärosätena*

Även i enkäten framgår att lärosätena fattar beslut om klassificering av kurser på olika nivåer. Svaren varierar mellan främst rektors- och fakultetsnivån. Vissa lärosäten har även en särskild grupp för beslut om klassificering av kurser.

Det är vanligt att initiativ till omklassificeringar av kurser fattas av ansvariga på kurs- eller programnivå. Endast två lärosäten anger att kurs- eller programansvarig inte tar sådana initiativ. I beskrivningar av hur processen med klassificering av kurser går till har flera lärosäten angett att institutionen eller motsvarande tar initiativ till och bereder underlag för hur en kurs ska klassificeras. Det förekommer även att institutioner tagit initiativ till översyn av klassificeringen av kurser. Det är således vanligt att institutionerna är delaktiga i att bereda underlag för och ge förslag till hur kurser ska klassificeras.

3.2 Olika grunder för klassificering av kurser

I proposition 1992/93:169 anges att klassificering av kurser ska ske utifrån kursens ämnesinnehåll. Följande avsnitt syftar till att beskriva hur lärosätena definierar ämnesinnehåll och vad de anser utgör ett ämne.

3.2.1 Intervjuer med fyra lärosäten

Av intervjuerna med företrädare för de fyra lärosätena framgick att de har olika syn på vad som ska utgöra grunden för klassificering av kurser.

Företrädare för Blekinge tekniska högskola angav i intervjun att de inte anser att utbildningsmetoderna i en kurs kan utgöra grund för klassificering av kurser. Detta framgår även av högskolans interna styrdokument.³⁴ Högskolans ställningstagande har sin grund i lärosätets tolkning av Högskoleverkets redovisning av regeringsuppdraget från 2003.³⁵ I intervjun framgick att man före Högskoleverkets regeringsuppdrag använde även utbildningsmetod som grund för klassificering av kurser.

Enligt Blekinge tekniska högskola ska endast kursens ämnesinnehåll styra klassificeringen. Lärosätets definition av ämnesinnehåll medger att kurser inom till exempel företagsekonomi eller språk som handlar om teknik klassificeras som teknik.

Av intervjun vid Lunds universitet samt interna styrdokument framgår att ämnesinnehållet i en kurs ska styra klassificeringen. Vid Lunds universitet konstateras dock:

Användning av tekniska hjälpmedel etc. föranleder inte i sig att en viss kurs skall anges tillhöra ett annat (vanligen dyrare) utbildningsområde. På motsvarande sätt föranleder inte heller utbildning om ämnesinnehållet från ett annat utbildningsområde angivandet av detta utbildningsområde, medan däremot faktisk utbildning i ämnesinnehållet från ett annat utbildningsområde – med användning av för detta område gängse metoder – kan föranleda att detta senare utbildningsområde anses ingå till viss andel.³⁶

Vad gäller synen på vad en kurs innehåller skiljer sig följaktligen Lunds universitet från Blekinge tekniska högskola. Vid Blekinge tekniska högskola är det tillräckligt att en kurs innehåller moment om ett annat ämnesområde för att det ska kunna klassificeras till motsvarande utbildningsområde. Vid Lunds universitet är inte detta möjligt.

³⁴ Blekinge tekniska högskolas grundutbildningsnämnd (2004), rapport från arbetsgruppen Klassificering av kurser efter utbildningsområde.

³⁵ Högskoleverket (2003), *Klassificering av kurser – ett regeringsuppdrag*.

³⁶ Lunds universitet (2002), *Slutrapport från arbetsgruppen avseende klassificering av kurser*.

Mittuniversitetet har inga interna styrdokument för klassificering av kurser. I intervjuerna med företrädare för högskolan framgick att kursers undervisningsmetod har stor betydelse för hur de klassificeras. År 2009 omklassificerades ett stort antal av de samhällsvetenskapliga kurserna på högskolan. Motiven för omklassificeringen var att kurserna innehöll kvantitativa metoder, vilket för lärosätet innebar att de kunde klassificeras till det tekniska området.

Malmö högskola har inte någon skriven policy för vilken grund som ska gälla för klassificering av kurser. Den centrala ledningen, som följer upp kursers klassificering, har inte heller någon egen definition av vad som definierar ett utbildningsområde. I enkäten angav Malmö högskola att man vid klassificering av kurser följer den traditionella fakultetsindelningen. I intervjun framgick emellertid att även den statistik som Högskoleverket tar fram har stor betydelse för hur lärosätet klassificerar enskilda kurser. Högskoleverkets index följs noggrant både vad gäller högskolans totala klassificering och vad gäller enskilda kursers klassificering. Lärosätet strävar efter att klassificera i enlighet med de andra lärosätena. Detta har inneburit att kurser som legat över indexet har klassificerats ned till lägre ersättning och att kurser som legat lågt klassificerats upp. Att Malmö högskola har ett värde på 100 i Högskoleverkets index är därmed inte förvånande.

3.2.2 Enkät svar från lärosätena

Av enkäten, liksom av fallstudierna, framgår att grunden för hur kurser klassificeras skiljer sig åt mellan olika universitet och högskolor. Tabellen nedan visar vilka faktorer lärosätena beaktar vid klassificering av en kurs.

Tabell 3.2 Omständigheter som påverkar klassificering av kurser vid lärosätena, procent och antal

	Alltid	För det mesta	Ibland	Aldrig
Kursens ämnestillhörighet	81 % (22)	15 % (4)	4 % (1)	0 % (0)
Vilka undervisningsmetoder som används	4 % (1)	15 % (4)	44 % (12)	37 % (10)
Hur mycket resurser som kursen kräver	0 % (0)	11 % (3)	41 % (11)	48 % (13)
Andra lärosätens klassificering av motsvarande kurs	4 % (1)	15 % (4)	44 % (12)	37 % (10)
Programtillhörighet hos de stud. som ska gå kursen	0 % (0)	4 % (1)	37 % (10)	59 % (16)
Ytterligare omständighet, nämligen ^a	55 % (6)	18 % (2)	0 % (0)	27 % (3)

Not: ^a Av lärosätena anger fem att kursens innehåll påverkar klassificeringen, exempelvis teknikinnehåll i en samhällsvetenskaplig kurs. I övrigt nämns examinationsformer och verksamhetsförlagd utbildning.

Enkätsvaren visar att kursens ämnestillhörighet är den viktigaste faktorn vid lärosätenas klassificering av kurser, vilket överensstämmer med riktlinjerna i proposition 1992/93:169. I detta sammanhang bör det dock noteras att lärosätena kan ha varierande definitioner av vad ämnestillhörighet innebär (se exempelvis skillnaden mellan Lunds universitet och Blekinge tekniska högskola ovan).

Av enkäten framgår också att lärosätena beaktar flera andra faktorer vid klassificering av kurser som exempelvis undervisningsmetoder, resurskrav och andra lärosätens klassificering av kurser. Även studenternas programtillhörighet kan i vissa fall påverka lärosätens klassificering. Det är endast två lärosäten som uppger att de inte utgår från någon annan omständighet än ämnestillhörighet vid klassificering av kurser.

3.3 Hänsyn till hur andra lärosäten klassificerar kurser

Följande avsnitt syftar till att beskriva hur lärosätena samarbetar och utbyter information om hur kurser klassificeras, samt i vilken utsträckning de använder Högskolverkets uppföljning.

3.3.1 *Intervjuer med fyra lärosäten*

Vid intervjuerna har framkommit att lärosätena i olika utsträckning använder sig av Högskoleverkets index och den statistik som ligger till grund för indexet för att jämföra sig med varandra. Malmö högskola använder i hög utsträckning informationen från Högskoleverket för att kontrollera att man klassificerar sina kurser på ett liknande sätt som andra lärosäten. Företrädare för Lunds universitet menar däremot att indexet inte är särskilt användbart för universitetet. Vid Mittuniversitetet och Blekinge tekniska högskola var företrädarna medvetna om indexet och det egna lärosätets indexvärde i förhållande till andra lärosäten, men de använder inte informationen aktivt för att förändra något på det egna lärosätet. Vid Lunds universitet, Mittuniversitetet och Blekinge tekniska högskola tar institutionerna eller fakulteterna, liksom den centrala förvaltningen, kontakt med kolleger på andra lärosäten i de fall de är osäkra på hur en kurs ska klassificeras.

Vid intervjun med företrädare för Mittuniversitetet framkom att andra lärosätens klassificering påverkar den egna avvägningen.

Om andra lärosäten klassificerar högre än man själv så blir det en sporre att själva klassificera högre, så länge det finns utrymme inom takbeloppet.

Även företrädare för Lunds universitet menade att de i ämnet statistik har klassificerat om kurser beroende på att ett stort antal andra lärosäten använder sig av en annan klassificering.

Fakulteten tog fram information om hur andra lärosäten klassificerade ämnet statistik. Alla andra gjorde så [klassificerade som naturvetenskap] och då kunde inte vi göra på något annat sätt. Det fanns även en nationell samordning kring detta.

Utifrån enkätsvaren framgår att drygt hälften av lärosätena använder Höskoleverkets statistik när de klassificerar kurser. Karlstads universitet skriver till exempel i enkäten:

Höskoleverkets sammanställningar ger oss den information och det stöd vi behöver i vårt interna klassificeringsarbete.³⁷

Lärosätena håller sig således således informerade om hur klassificeringen görs vid andra universitet och högskolor runt om i landet. De använder dessutom det faktum att andra klassificerar på ett särskilt sätt som ett argument för att själva agera på liknande sätt. I intervjuerna har framkommit att dessa argument framför allt används när kurser klassificeras till ett utbildningsområde med en högre ersättningsnivå.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att beslut om klassificering av kurser bereds och fattas på olika nivåer och av olika befattningshavare inom lärosätena. Det är dock institutionerna eller motsvarande som föreslår klassificering av nya kurser och en eventuell omklassificering av befintliga kurser. Granskningen visar vidare att lärosätena utgår från flera olika grunder när de klassificerar kurser. Även om ämnestillhörighet utgör en central faktor för klassificering av kurser vid merparten av lärosätena, har även andra faktorer betydelse för klassificeringen, som till exempel kursens undervisningsmetod. Av intervjuerna framgår vidare att lärosätena har olika syn på vad ämnestillhörighet innebär. För vissa lärosäten är det tillräckligt att kursen handlar om ett ämne för att kursen ska kunna klassificeras till motsvarande utbildningsområde, medan andra lärosäten anser att det måste vara en kurs i ett ämne. Granskningen visar vidare att lärosätena jämför sig med varandra och att Höskoleverkets statistik i vissa fall har betydelse för klassificering av kurser vid det egna lärosätet.

³⁷ Riksrevisionens enkät till lärosätena, se bilaga 3.

4 Konsekvenser av lärosätenas klassificering

Som framgår i föregående kapitel fattas beslut om klassificering av kurser på olika nivåer inom lärosätena och utifrån olika grunder. I detta kapitel redovisas Riksrevisionens analys av hur lärosätenas klassificering av kurser påverkar lärosätenas ersättning. Utgångspunkten är Högskoleverkets statistik över hur helårsstudenter inom olika ämnen³⁸ har klassificerats i utbildningsområden under perioden 2003-2008 och beställning av motsvarande statistik från Statistiska centralbyrån för perioden 1997-2002 (se bilaga 1 för närmare beskrivning).³⁹ I likhet med Högskoleverket⁴⁰ gör Riksrevisionen bedömningen att sortering på ämnesnivå indikerar hur lärosätena klassificerar kurser.

4.1 Olika grunder för klassificering ger olika ersättning

Av fallstudierna och enkäten framgår att lärosätena utgår från olika grunder när de klassificerar kurser. Detta påverkar lärosätenas ersättning. I detta avsnitt undersöks hur lärosätenas klassificeringar påverkar den ersättning som ges till lärosätet (se bilaga 1 för närmare beskrivning av beräkningar).

Tabellen nedan visar en sammanställning av hur de fyra lärosätena Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet, Malmö högskola och Mittuniversitetet klassificerat helårsstudenter i ämnet engelska till olika utbildningsområden. Av tabellen framgår att klassificering till andra utbildningsområden förekommer. Det innebär att den ersättning som lärosätena får för helårsstudenter inom ämnet engelska varierar.

³⁸ En kurs kan bestå av flera ämnen.

³⁹ Enligt Högskoleverket används statistiken enbart för statistikuppföljning men överensstämmer relativt väl med den så kallade fakturan som lärosätena skickar till Utbildningsdepartementet (se Högskoleverket (2009a), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor 2008*).

⁴⁰ Se till exempel Högskoleverket (2009a), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor 2008*.

Tabell 4.1 Fördelning av helårsstudenter utifrån lärosätenas klassificering av ämnet engelska vid fyra lärosäten

Utbildningsområde	Blekinge tekniska högskola	Lunds universitet	Malmö högskola	Mittuniversitetet
Humanistiskt	46	192	201	117
Undervisning			9	10
Samhällsvetenskap	3			
Teknik	51		1	7
Övrigt			12	
Totalt	100	192	224	134

Tabell 4.2 nedan visar fördelningen av helårsstudenter på utbildningsområden i ämnet medie- och kommunikationsvetenskap samt beräknad genomsnittlig ersättning per helårsstudent. Den beräknade ersättningen är beroende av den klassificering som lärosätena gjort av kurser i ämnet medie- och kommunikationsvetenskap.

Tabell 4.2 Fördelning av helårsstudenter i ämnet medie- och kommunikationsvetenskap på utbildningsområden samt beräknad genomsnittlig ersättning per helårsstudent

Lärosäte	Antal helårsstudenter per utbildningsområde					Media/ Design ^a	Genomsnittlig ersättning per helårsstudent
	H	S	N	T	Övrigt		
Göteborgs universitet		193					35 056
Högskolan Dalarna		62				7	78 453
Högskolan i Gävle	16	21		28			54 221
Högskolan i Halmstad		47	15	52	22		61 370
Högskolan i Jönköping	5	210		61			44 766
Högskolan i Kalmar		79		5	109	4	59 509
Högskolan Kristianstad	17		4				43 886
Högskolan Väst	10	10					35 056
Karlstads universitet	9	58		131	15		64 088
Kungl. Tekniska högskolan	1			2			68 166
Linköpings universitet		28					35 056
Luleå tekniska universitet		44		10	1	11	110 694
Lunds universitet		163					35 056
Malmö högskola	32	6		71		5	79 053
Mittuniversitetet		150	9				37 554
Stockholms universitet	2				191		62 363
Södertörns högskola	49	51		34			46 672
Uppsala universitet		156					35 056
Växjö universitet		67	15				46 178
Örebro universitet	193			109			50 961
Totalt	334	1 346	42	502	338	28	52 316

Not: Följande förkortningar används; H = humaniora, S = samhällsvetenskap, N = naturvetenskap och T = teknik. ^a Utbildningsområdet Media/design ingår i tabellen då vissa lärosäten har rätt att avräkna helårsstudenter och prestationer inom detta område.

Av tabellen framgår att de flesta lärosätena helt eller delvis klassificerat kurser i ämnet medie- och kommunikationsvetenskap till det samhällsvetenskapliga utbildningsområdet. Detta utbildningsområde har tillsammans med de humanistiska, juridiska och teologiska utbildningsområdena den lägsta ersättningen. Tabellen visar även att flera lärosäten har klassificerat medie- och kommunikationsvetenskap till andra utbildningsområden, däribland det tekniska utbildningsområdet, vilket ger en markant högre ersättning. Ett fåtal lärosäten har även klassificerat medie- och kommunikationsvetenskap till utbildningsområdena media och design.⁴¹ Dessa utbildningsområden har bland de högsta ersättningsnivåerna. Som framgår av analysen ovan bidrar lärosätenas klassificeringar till en betydande variation i lärosätenas ersättning för helårsstudenter i ämnet medie- och kommunikationsvetenskap. Den genomsnittliga ersättningen varierar från drygt 35 000 till närmare 111 000 kronor per helårstudent.

Statistik är ytterligare ett exempel på ett ämne där beräknad ersättning per helårsstudent varierar till följd av lärosätenas klassificeringar. I tabell 4.3 nedan har lärosätenas ersättning för helårsstudenter inom ämnet statistik sammanställts och rangordnats, denna gång utan uppdelning i utbildningsområde.

⁴¹ Möjligheten att klassificera till dessa utbildningsområden är begränsad och anges i regleringsbrev till lärosätena.

Tabell 4.3 Antal helårsstudenter i ämnet statistik samt beräknad genomsnittlig ersättning per helårsstudent

Högskola	Antal helårsstudenter	Genomsnittlig ersättning per helårsstudent
Göteborgs universitet	167	35 056
Linköpings universitet	127	35 056
Mälardalens högskola	20	35 056
Uppsala universitet	205	36 740
Högskolan i Skövde	24	39 484
Högskolan i Borås	25	43 514
Luleå tekniska universitet	24	50 333
Södertörns högskola	60	57 130
Stockholms universitet	410	61 545
Umeå universitet	131	65 960
Malmö högskola	4	66 232
Växjö universitet	41	68 167
Karlstads universitet	122	71 445
Högskolan Väst	41	76 925
Lunds universitet	223	77 926
Högskolan Kristianstad	34	78 921
Blekinge tekniska högskola	8	79 205
Högskolan Dalarna	67	79 205
Högskolan i Gävle	44	79 205
Högskolan i Halmstad	21	79 205
Högskolan i Jönköping	78	79 205
Högskolan i Kalmar	51	79 205
Högskolan på Gotland	3	79 205
Mittuniversitetet	26	79 205
Örebro universitet	115	79 205
Totalt	2 073	61 208

Av tabellen framgår att beräknad genomsnittlig ersättning för en helårsstudent i kurser inom ämnet statistik varierar från drygt 35 000 kronor till 79 000 kronor på grund av lärosätenas klassificering. Den genomsnittliga ersättningen för samtliga lärosäten inom detta ämne uppgår till drygt 61 000 kronor per helårsstudent.

Även för många andra ämnen varierar lärosätenas klassificering och därmed även beräknad ersättning till lärosätena. Tabellen nedan illustrerar hur ersättning till kurser inom olika ämnen varierar till följd av lärosätenas klassificering. En kvot har beräknats där det lärosäte som har högst genomsnittlig ersättning per helårsstudent inom ett ämne dividerats med det som har lägst ersättning.⁴²

⁴² Kvoten har beräknats för lärosäten som har minst fem helårsstudenter per ämne.

Tabell 4.4 Variation i lärosätenas beräknade genomsnittliga ersättning per helårsstudent för ett urval ämnen

Ämne	Kvoten av högst/lägst
Informatik	1,4
Specialpedagogik	1,5
Turismvetenskap	1,5
Vetenskapsteori	1,6
Historia	1,6
Filosofi	1,6
Kulturgeografi	1,6
Företagsekonomi	1,7
Didaktik	1,7
Industriell ekonomi	1,8
Pedagogik	1,8
Samhällskunskap	1,8
Svenska	1,8
Socialt arbete	1,9
Geografi	1,9
Sociologi	2,1
Ledarskap och organisation	2,1
Filmvetenskap	2,3
Arbetsvetenskap	2,3
Nationalekonomi	2,3
Statistik	2,3
Psykologi	2,4
Handikappvetenskap	2,4
Musik	2,8
Folkhälsovetenskap	2,8
Design och formgivning	2,9
Medie- o kommunikationsvetenskap	3,2
Arkitektur	4,8
Kulturvetenskap	4,9

Av tabellen framgår att det för samtliga ämnen finns en betydande variation. I ämnet informatik är variationen lägst. Kvoten på 1,4 innebär en skillnad i ersättning på 40 procent mellan det lärosäte som har högst och det som har lägst beräknad genomsnittlig ersättning per helårsstudent. Den största variationen återfinns inom ämnena arkitektur och kulturvetenskap, där kvoten uppgår till 4,8 respektive 4,9.⁴³ Variationen är för merparten av ämnena 1,5–2,4. Detta innebär dock skillnader i beräknad ersättning på mellan 50 och 140 procent på grund av att kurser i ämnet klassificerats olika vid lärosätena.

⁴³ Att variationen är så stor för dessa ämnen beror på att vissa lärosäten klassificerar ämnena som humaniora och samhällsvetenskap medan andra lärosäten klassificerar ämnena inom de konstnärliga utbildningsområdena.

4.2 Glidning i lärosätenas klassificering

Det finns betydande nivåskillnader i ersättning mellan olika utbildningsområden (se avsnitt 2.3). Detta skapar ekonomiska incitament för lärosätena att utveckla sina kurser så att de motiverar en högre ersättningsnivå. För att undersöka om lärosätenas klassificering av kurser medfört en ökad ersättning under perioden 1997–2008 har i detta avsnitt förändring i genomsnittlig ersättning per helårsstudent inom olika ämnen beräknats (se bilaga 1 för närmare beskrivning av beräkningarna). Syftet med beräkningarna är att undersöka om det över tid förekommer en glidning i klassificeringen av kurser så att helårsstudenter ersätts med allt högre ersättning. Förändringen på ämnesnivån har aggregerats till förändring på ämnesområden, lärosäten och total förändring.

I beräkningarna för samtliga år har ersättningsnivåerna samt studentfördelningen för 2008 använts för att beräkningarna inte ska påverkas av förändringar i ersättningsnivåernas storlek eller att fler eller färre studenter valt att gå utbildningar med högre ersättning. Beräkningarna beskriver därför i huvudsak lärosätenas omklassificeringar av kurser.⁴⁴

I tabell 4.5 nedan redovisas glidning på aggregerad nivå under perioden 1997–2008.

Tabell 4.5 Glidning i ersättning till lärosätena 1997–2008, i procent⁴⁵

Jämförda år	Glidning i %
1997–1998	0,3
1998–1999	0,6
1999–2000	0,5
2000–2001	0,5
2001–2002	1,2
2002–2003	0,3
2003–2004	0,1
2004–2005	0,4
2005–2006	0,7
2006–2007	0,5
2007–2008	0,8
Total glidning 1997–2008	6,8

⁴⁴ En förändring i beräknad genomsnittlig ersättning per helårsstudent kan dock även bero på att exempelvis kursutbudet inom ett ämne förändrats (se bilaga 1).

⁴⁵ Den årliga glidningen är inte jämförbar med den totala glidningen 1997–2008. Det beror på att bortfallet av helårsstudenter blir större i beräkningen av den totala glidningen 1997–2008. Orsaken till bortfallet är att urvalet av ämnen och lärosäten förändras i beräkningarna eftersom samma ämne och lärosäten måste finnas för de år som jämförs.

Tabellen indikerar att det under perioden 1997–2008 skett en glidning i lärosätenas klassificering. Detta motsvarar en total ökning i beräknad genomsnittlig ersättning på närmare 7 procent.

Tabellen nedan visar glidning i genomsnittlig ersättning inom olika ämnesområden.

Tabell 4.6 Glidning i ersättning inom ämnesområden 1997–2008, i procent⁴⁶

Ämnesområde	Andel av studentpopulation i %	Glidning 1997–2008 i %
Humaniora och teologi	18	6,8
Juridik och samhällsvetenskap	46	11,0
Medicin och odontologi	4	4,8
Vård och omsorg	4	8,4
Naturvetenskap	14	0,1
Teknik	14	0,0
Totalt		6,8

Av tabellen framgår att glidningen under perioden 1997–2008 skiljer sig mellan olika ämnesområden. Inom naturvetenskap och teknik har i stort sett ingen glidning skett. Detta kan anses vara förväntat då incitamenten att omklassificera kurser inom dessa ämnesområden är mindre eftersom naturvetenskapliga och tekniska ämnen har en relativt hög ersättning per helårsstudent.

Beräkningarna indikerar att den största ökningen finns inom ämnesområdet samhällsvetenskap och juridik. Detta har stor betydelse för den totala förändringen i ersättning till lärosätena eftersom helårsstudenter inom dessa ämnesområden utgör nästan hälften av samtliga helårsstudenter. Ökningen beror troligen till stor del på att incitamenten att klassificera kurser till utbildningsområden med högre ersättning är starkast inom de ämnen som har lägst ersättningsnivåer. Att ökningen är större inom samhällsvetenskapliga ämnen än inom humaniora (som har samma ersättning) kan förklaras med att fler samhällsvetenskapliga ämnen kan bedömas likna tekniska och naturvetenskapliga ämnen vad gäller undervisningsmetod.⁴⁷ Det gör det möjligt att argumentera för omklassificering av kurser. Detta kan även förklara ökningen inom ämnesområdet vård och omsorg, då många ämnen där varit klassificerade till utbildningsområdet vård men sedan klassificerats om till det närliggande utbildningsområdet medicin, som har högre ersättning.

⁴⁶ Helårsstudenter inom de konstnärliga ämnesområdena och ämnesområdet övrigt ingår inte i analysen på grund av bortfall.

⁴⁷ Ett exempel på detta finns i tabell 4.1 där ämnet medie- och kommunikationsvetenskap oftast klassificeras till utbildningsområdena samhällsvetenskap och teknik bland de lärosäten som ger utbildning i ämnet. Ett annat exempel är ämnena statistik och matematisk statistik där det förra vanligen ses som ett samhällsvetenskapligt ämne och det senare som ett naturvetenskapligt ämne.

I nedanstående tabell har glidningen analyserats på lärosätetsnivå. Det bör noteras att lärosätenas relativa läge 1997 har stor inverkan på utfallet. De lärosäten som ökat mest måste inte med nödvändighet vara de lärosäten som 2008 hade den klassificering som ger högst relativ ersättning och vice versa.

Tabell 4.7 Glidning i ersättning på lärosätetsnivå 1997–2008, i procent

Lärosäte	Glidning 1997–2008 i %
Karolinska Institutet	-2 %
Kungl. Tekniska högskolan	-1 %
Chalmers tekniska högskola	0 %
Luleå tekniska universitet	0 %
Uppsala universitet	0 %
Högskolan på Gotland	1 %
Malmö högskola	2 %
Högskolan i Jönköping	2 %
Högskolan Dalarna	3 %
Lunds universitet	3 %
Högskolan i Borås	4 %
Linköpings universitet	4 %
Göteborgs universitet	5 %
Umeå universitet	7 %
Högskolan i Skövde	8 %
Stockholms universitet	8 %
Högskolan i Kalmar	9 %
Högskolan Väst	10 %
Högskolan Kristianstad	11 %
Södertörns högskola	11 %
Växjö universitet	12 %
Mittuniversitetet	15 %
Örebro universitet	16 %
Mälardalens högskola	17 %
Högskolan i Gävle	19 %
Blekinge tekniska högskola	20 %
Högskolan i Halmstad	21 %
Karlstads universitet	22 %

Not: Beräkningarna för Högskolan på Gotland, Malmö högskola och högskolan i Skövde avser 1998-2008

Tabellen indikerar att lärosätenas klassificeringar medfört såväl minskningar som ökning i ersättning under perioden 1997–2008. Det är tydligt att stora förändringar i ersättningen kan ske inom ramen för resurstilldelningssystemet utan att den uppföljning som Högskoleverket gjort visar detta. Vid kontroll av förändringen mellan ett år och nästföljande finns det lärosäten som ökat sin genomsnittliga ersättning per helårsstudent med upp till 9 procent.⁴⁸

I föregående kapitel har två faktorer identifierats vilka bidrar till att lärosätena klassificerar kurser till utbildningsområden med högre ersättning. Den ena faktorn är att det är institutionerna som tar initiativ till klassificeringar och omklassificeringar av kurser. Eftersom institutionerna ofta får ersättning i enighet med de nationella ersättningsnivåerna (se avsnitt 2.5) påverkar klassificeringen i stor utsträckning den enskilda institutionens resurser. Därmed finns det incitament att föreslå att en kurs ska klassificeras till en så hög ersättning som möjligt. Den andra faktorn är att lärosätena jämför sig med andra lärosäten, i vissa fall med hjälp av Högskoleverkets statistik. Andra lärosätens klassificeringar av kurser till utbildningsområden med högre ersättning används som argument för att själva göra liknande klassificeringar.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens analys av statistiken över lärosätenas klassificering av ämnen visar att klassificeringen medför stor variation i genomsnittlig ersättning per helårsstudent inom samma ämne. Analysen indikerar även att den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent totalt ökat med nära 7 procent under perioden 1997–2008 till följd av de omklassificeringar som gjorts. Glidningen varierar mellan olika ämnesområden och lärosäten. Den största glidningen kan noteras inom det samhällsvetenskapliga och det juridiska ämnesområdet. Incitamenten att klassificera kurser till utbildningsområden med högre ersättning är starkast inom de ämnen som har lägst ersättningsnivåer.

⁴⁸ Exempelvis ökade den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent för Karlstads universitet med 9 procent mellan 2007 och 2008 och för Högskolan i Halmstad med 8 procent mellan 2005 och 2006.

5 Högskoleverkets ansvar och åtgärder

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens analys av Högskoleverkets ansvar och insatser när det gäller klassificering av kurser. Utgångspunkten är det ansvar som Högskoleverket kan anses ha för att följa upp klassificeringen av kurser. Kapitlet utgår från myndighetens instruktion, återrapporeringen av de uppdrag myndigheten har mottagit och de uppföljningar som myndigheten gjort av lärosätenas klassificering av kurser.

5.1 Högskoleverkets ansvar

Högskoleverket styrs av regeringen genom sin instruktion⁴⁹ och genom regleringsbrev. I instruktionen till Högskoleverket anges att myndigheten ansvarar för frågor som rör universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.⁵⁰ Högskoleverket ska inom ramen för sin omvärldsbevakning bevaka nationella förhållanden och tendenser som är av betydelse för högskolans verksamhet samt lägga förslag till regeringen om förhållanden framträder i bevakningen som föranleder det.⁵¹

Högskoleverket svarar även för insamling, bearbetning och sammanställning av data om högskolan och är ansvarig för den officiella statistiken om högskolan.⁵² Högskoleverket är enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken statistikansvarig myndighet för högskoleväsendet. Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor anger vad som lärosätena är skyldiga att rapportera in för den officiella statistiken. Bland annat ska lärosätena rapportera in utbildningsområde för de kurser som ges vid lärosätet.⁵³

Uppföljningen av lärosätenas kursklassificering kan anses ingå i Högskoleverkets allmänna ansvar för frågor som rör universitet och högskolor samt i ansvaret att bevaka och återrapporera förhållanden som rör universitet och högskolor.

⁴⁹ Förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

⁵⁰ 1 § förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

⁵¹ 5 § förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

⁵² 4 § förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

⁵³ 3 kap. 3 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Under perioden 1993 till 2010 har Högskoleverket i två regeringsuppdrag, 1996 respektive 2002, haft ansvaret att dels följa upp resursfördelningssystemet, dels pröva frågan om riktlinjer för klassificering av kurser. Dessa uppdrag redovisades till regeringen 1997 respektive 2003.

5.2 Högskoleverkets rapporter med anledning av regeringsuppdrag

I Högskoleverkets redovisning 1997 av uppdraget att följa upp resursfördelningssystemet föreslogs att en översyn skulle göras om utbildningsområden är den lämpligaste indelningsgrunden för resurstilldelning. Motivet till detta var bland annat att gränserna mellan traditionella föreläsningämnen och mer resurskrävande ämnen luckrats upp och att utbildningsområden som indelningsgrund därför förhindrade pedagogisk utveckling och förnyelse av undervisningsmetoder.⁵⁴ I redovisningen av uppdraget att utarbeta riktlinjer för klassificering av kurser 2003 gjorde Högskoleverket bedömningen att klassificering av kurser i huvudsak skedde på likartade sätt men att klassificeringen behövde följas upp. I enlighet med detta förslag påbörjade Högskoleverket en årligt återkommande uppföljning av klassificering av kurser (se avsnitt 5.3). Högskoleverket avstod däremot från att ta fram några riktlinjer för hur kurser ska klassificeras, trots att det i uppdraget till Högskoleverket angavs att enhetlighet skulle uppnås för hur kurser klassificeras och att likartade principer skulle användas vid såväl klassificering som omklassificering av kurser. I redovisningen av uppdraget föreslog Högskoleverket att riktlinjer även fortsättningsvis skulle följa principen om att klassificering av kurser ska ske efter ämnesinnehåll och inte utifrån resursåtgång eller undervisningsmetoder. I redovisningen skriver Högskoleverket:

Regeringen bör göra det slutliga fastställandet av riktlinjer för klassificering av kurser, eftersom det är regeringen som beslutar om principerna för ersättningsnivåer till grundläggande högskoleutbildning.⁵⁵

⁵⁴ Högskoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning – ett regeringsuppdrag*.

⁵⁵ Högskoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning – ett regeringsuppdrag* s. 6.

5.3 Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering

Högskoleverket påbörjade en årlig uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser i samband med redovisningen av regeringsuppdraget 2003.⁵⁶ Uppföljningen är initierad av Högskoleverket och motiveras bland annat i uppföljningsrapporten 2009 med att klassificering av kurser har betydelse för resurstilldelningen. I samband med denna granskning har dock Högskoleverket påpekat att det inte är verkets roll att ha en uppfattning om hur lärosätena klassificerar kurser.

Högskoleverkets uppföljning utgörs av ett index som visar hur ett enskilt lärosätes beräknade ersättning förhåller sig till den ersättning lärosätet skulle ha fått om man klassificerat kurser som genomsnittet (se bilaga 2 för en detaljerad beskrivning). Indexet beräknas genom att för varje ämne jämföra hur stor ersättningen skulle bli om lärosätet klassificerat ämnet som ett genomsnittligt lärosäte. Ersättningen per ämne aggregeras till ett index för hela lärosätet. Ett lärosäte vars klassificering motsvarar genomsnittet får ett indexvärde på 100. Indexet visar således om ett lärosäte klassificerat kurser till en högre ersättning än övriga lärosäten eller omvänt.

Högskoleverkets index mäter ett lärosätes relation till det genomsnittliga lärosätets klassificering men visar inte om lärosätena har klassificerat kurser enligt den norm som anges i proposition 1992/93:169, det vill säga enligt ämnesinnehåll. Högskoleverkets index visar vidare inte förändring över tid eftersom det avser ett specifikt år. Indexet visar därmed inte om det skett en glidning över tid i hur lärosätena klassificerar kurser.

Utöver indexet gör Högskoleverket en analys av utvecklingen på området som publiceras i en rapport tillsammans med indexet. I dessa rapporter har Högskoleverket under flera år uppgett att de flesta lärosätena klassificerar som genomsnittet.⁵⁷ I rapporten för 2009 beskrev Högskoleverket utvecklingen av kursklassificeringen på följande sätt.

Statistiken över lärosätenas kursklassificering visar på att lärosätena klassificerar kurser inom samma ämne på ett ganska likartat sätt, både i jämförelse mellan varandra och över tid.⁵⁸

Indexet för 2009 visar dock att det finns betydande skillnader mellan lärosäten (se bilaga 2). Blekinge tekniska högskola som ligger högst i indexet har 106 och Högskolan i Jönköping som ligger lägst i indexet har 92, det vill säga en skillnad på 14 procentenheter.⁵⁹

⁵⁶ Se till exempel Högskoleverket (2009a), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor 2008*.

⁵⁷ Se exempelvis Högskoleverket (2005, 2006, 2007), *Klassificering av kurser 2004*, *Klassificering av kurser 2005* och *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor 2006*.

⁵⁸ Högskoleverket (2009a), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor 2008*.

⁵⁹ Se bilaga 2.

I Högskoleverkets rapport informerar Högskoleverket om att den statistik som används för att ta fram indexet, det vill säga helårsstudenters klassificering i utbildningsområde i olika ämnen, är tillgänglig. Enligt intervjuer med företrädare för Högskoleverket är detta en service gentemot lärosätena och ska visa var lärosätena står i förhållande till andra lärosäten.

Under 2009 har Högskoleverkets insamling av uppgifter om helårsstudenter förändrats. Inrapportering sker nu i ämnesgrupper som är färre till antal än de tidigare ämnena.⁶⁰ Detta kommer att medföra förändrade förutsättningar för Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser. Enligt Högskoleverket är det osäkert om uppföljning i dess hittillsvarande form kommer att genomföras framöver.

5.4 Lärosätenas syn på Högskoleverkets uppföljning

I Riksrevisionens enkät till lärosätena och i de intervjuer som Riksrevisionen gjort med företrädare för fyra lärosäten framgår att många lärosäten beaktar andra lärosätens klassificering av kurser och att Högskoleverkets uppföljning oftast anges som källa för jämförelserna. Lärosätena tar del av såväl uppföljningsrapporten som den statistik som utgör grunden för Högskoleverkets beräkningar av indexet. Utifrån statistiken kan lärosätena studera hur andra lärosäten klassificerat kurser inom olika ämnen. Vissa lärosäten uppger att de ser uppföljningarna som värdefull information i den egna kursklassificeringsprocessen.

Samtidigt som flera lärosäten uppger att de använder Högskoleverkets uppföljning, uppger 59 procent av lärosätena i enkäten att det inte finns tillräckliga riktlinjer för klassificering av kurser. De flesta av dessa lärosäten menar att Högskoleverket bör utarbeta riktlinjer för klassificering av kurser.

5.5 Utbildningsdepartementets syn på Högskoleverkets uppföljning

Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet uppgav i intervju med Riksrevisionen att Högskoleverkets uppföljning har haft stor betydelse för deras syn på frågor om klassificering av kurser. Högskoleverket redovisade i samband med återrapporteringen av uppdraget 2003 att lärosätena i stort sett är samstämmiga vad gäller klassificering av kurser. Högskoleverket har inte kommenterat de skillnader som trots allt framgår i uppföljningarna.

⁶⁰ Se bilaga 1 för ytterligare beskrivning av förändringar i Högskoleverkets insamling av statistik.

Enligt tjänstemän vid Utbildningsdepartementet har Högskoleverkets uppföljning bidragit till departementets uppfattning att systemet med kursklassificeringen fungerar väl och att behov av att förändra systemet inte föreligger.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

Av Riksrevisionens granskning framgår att Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering används av såväl Utbildningsdepartementet som av lärosätena, där uppföljningen i vissa fall används som stöd i kursklassificeringsprocessen. Utbildningsdepartementet har också utifrån Högskoleverkets bedömning i samband med uppföljningen dragit slutsatsen att systemet med klassificering av kurser på en övergripande nivå fungerar tillfredsställande. Högskoleverkets bedömning i anslutning till uppföljningarna anger att lärosätena klassificerar kurser på ett likartat sätt. Av Riksrevisionens granskning framgår att Högskoleverkets index visar att det finns betydande skillnader mellan lärosätenas ersättning till följd av att kurser klassificerats olika vid lärosätena. Vidare visar granskningen att Högskoleverkets index har flera brister. Bland annat framgår det inte av Högskoleverkets index om det skett förändringar i hur lärosätena klassificerar över tid av betydelse för resurstilldelningen.

6 Regeringens styrning

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens analys av regeringens styrning och uppföljning av lärosätens klassificering av kurser. Utgångspunkten för analysen är hur regeringen fullföljt sitt styrningsansvar sedan införandet 1993 av resurstilldelningssystemet. Kapitlet utgår från regeringsformen, högskolelagen samt statliga utredningar och redovisningar av regeringsuppdrag till Högskoleverket.

6.1 Regeringens ansvar

Regeringsformen ålägger regeringen att styra riket inom de ramar som sätts av riksdagen.⁶¹ Utgångspunkt för regeringens styrning av universitet och högskolor är högskolelagen (1992:1434).⁶²

Regeringen har ett antal styrinstrument där möjligheten att meddela föreskrifter och besluta om regleringsbrev är viktiga. Regeringen beslutar också om förordningar för myndigheterna inom högskolesektorn, något som delvis är universitetens och högskolornas motsvarighet till andra myndigheters instruktion. Däribland kan nämnas högskoleförordningen (1993:100), förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan samt förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet.

Regeringen har möjlighet att i regleringsbrev och särskilda uppdrag förtydliga prioriteringar till lärosäten såväl som övriga myndigheter. Slutligen har regeringen möjlighet att initiera statliga utredningar för att bereda underlag för sin styrning.

Regeringen är enligt lagen om statsbudgeten (1996:1059) skyldig att redovisa uppnådda mål inom olika verksamhetsgrenar inför riksdagen. Redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens medel och övriga tillgångar.⁶³

⁶¹ 1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).

⁶² Lagen stiftades i samband med införandet av det nya resurstilldelningssystemet.

⁶³ 45 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

6.2 Regeringens åtgärder

Regeringen har vad gäller lärosätenas klassificering av kurser inte utnyttjat möjligheten att i förordning besluta om riktlinjer för klassificering av kurser, vare sig separat eller som del i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Regeringen har inte heller givit Högskoleverket befogenhet att utfärda föreskrifter med avseende på klassificering av kurser. Regeringen har däremot vid två tillfällen, 1996 och 2002, givit uppdrag till Högskoleverket. Det första uppdraget avsåg en uppföljning av hela resursfördelningssystemet, medan det andra uppdraget gällde riktlinjer för klassificering av kurser. Regeringen gav 1996 även ett gemensamt uppdrag till Högskoleverket och det tidigare Riksrevisionsverket att utarbeta ett underlag till ställningstagande i fråga om föreskrifter och råd för den ekonomiska redovisningen vid universiteten och högskolorna.⁶⁴

Vidare beslutade regeringen 1999 och 2004 om direktiv till statliga utredare att bland annat följa upp och lämna förslag om resurstilldelningssystemet.

Vad gäller den löpande styrningen av lärosätena har regeringen i regleringsbrev angivit återrapporteringskrav i form av den så kallade fakturan. Det innebär att lärosätena i sin årsredovisning ska redovisa utfall av helårsstudenter och helårsprestationer på de olika utbildningsområdena respektive hur stora belopp som lämnats i ersättningar för dessa.

Med undantag för de konstnärliga utbildningsområdena har regeringen avstått från att i sin löpande styrning begränsa utbildningsvolymerna för olika utbildningsområden. Regeringen har däremot under perioden 1997–2008 i regleringsbreven angivit mål för lärosätena att under året prestera ett minsta antal helårsstudenter inom utbildningsområdena teknik och naturvetenskap. Dessa mål återkom dock inte i regleringsbrevet för 2009. Vid en intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet framkom att anledningen till att målet inte längre ingår bland annat är att redovisningen av helårsstudenter per utbildningsområde inte kunde belysa hur många helårsstudenter som faktiskt studerade teknik och naturvetenskap. Bedömningen var således att uppgifterna inte var tillräckligt precisa för att avspegla den måluppfyllelse som regeringen önskade få besked om.

⁶⁴ Regeringsbeslut, dnr U95/4105/B.

6.3 Utredningar på uppdrag av regeringen

6.3.1 Statliga utredningar

Utredningen Högskolans styrning, som tillsattes av regeringen 2000, behandlade högskolans utveckling under det nya styrsystem som infördes 1993. I betänkandet föreslogs regeringen tillsätta en utredning med uppdrag att utreda grunden för klassificering av kurser. Utredningen ansåg att detta borde göras med utgångspunkt i att klassificering av kurser ska göras utifrån kursens art och inte ämnesinnehåll.⁶⁵

Regeringen beslutade 2004 om direktiv⁶⁶ till en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen. Utredaren lämnade ett delbetänkande 2005 (SOU 2005:48).⁶⁷ I delbetänkandet föreslogs antalet utbildningsområden minska från 20 till 6, medan ämne som grund för indelningen av kurser skulle kvarstå. Regeringen beslutade 2005 att utvidga utredningsuppdraget till att även gälla resurstilldelningen till forskning och forskarutbildning samt anslaget till Sveriges lantbruksuniversitet.⁶⁸ I slutbetänkandet (SOU 2007:81) föreslogs att undervisningsformen för kursen ska utgöra ny grund för klassificering av kurser. Enligt förslaget ska lärosätena ges en grundläggning som kan utökas genom tre olika tilläggsnivåer. Tilläggs storlek skulle bero på kursens undervisningsmetod. Regeringen har inte återkommit med något förslag till riksdagen om nya grunder för klassificering av kurser.

6.3.2 Regeringsuppdrag till Högskoleverket

I Högskoleverkets redovisning av regeringsuppdraget från 1996 framkom att det fanns problem med klassificeringen av kurser samt att lärosätena efterlyste anvisningar och riktlinjer. I Högskoleverkets redovisning av regeringsuppdraget 2002 angavs att klassificering av kurser även i fortsättningen bör göras utifrån ämne. Inga nya riktlinjer utarbetades om hur lärosätena skulle gå tillväga vid klassificering av kurser. Högskoleverket konstaterade vidare att regeringen borde fastställa riktlinjer för klassificering av kurser. De båda uppdragen har inte resulterat i några nya riktlinjer för klassificering av kurser från vare sig regeringen eller Högskoleverket.

⁶⁵ SOU 2000:82, *Högskolans styrning*.

⁶⁶ Dir. 2004:49.

⁶⁷ Utredaren fick genom direktiv 2005:73 i uppdrag att lämna ett delbetänkande.

⁶⁸ Dir. 2006:29.

I redovisningen av det gemensamma uppdraget 1996 till Högskoleverket och Riksrevisionsverket konstaterade myndigheterna att varken Riksrevisionsverket eller Högskoleverket har möjlighet att lämna några föreskrifter om förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Myndigheterna ansåg att detta bör ändras så att Högskoleverket ges möjlighet att lämna föreskrifter till förordningen. Motiven till detta var att lärosätenas unika resurstilldelningssystem och likartade verksamhet var faktorer som gjorde det nödvändigt att kraven på återredovisning samordnades och preciserades på ett särskilt sätt.⁶⁹

6.4 Intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet

I Riksrevisionens intervju med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet uppgavs att departementet använder den uppföljningsrapport som Högskoleverket publicerar årligen samt tillhörande statistik. Tjänstemännen menade att Högskoleverkets uppföljningar visar att klassificeringen av kurser inte skiljer sig mycket mellan lärosätena. Dessutom ansåg tjänstemännen att lärosätena vid behov ska kunna omfördela resurser internt. Vid intervjun framkom också att tjänstemännen inte ansåg att lärosätenas klassificering av kurser var ett tillräckligt problemfyllt område för att motivera åtgärder från departementets sida. Denna uppfattning har bland annat bildats mot bakgrund av att myndigheterna inom sektorn, framför allt Högskoleverket, inte har gett några tydliga indikationer på att klassificeringen av kurser är problematisk. Även om tydliga riktlinjer för klassificering av kurser saknas, var tjänstemännen inte övertygade om att detta måste innebära avgörande problem för resurstilldelningen.

6.5 Lärosätenas syn på behovet av styrning av klassificering av kurser

Som framgår ovan har regeringen inte uttalat sig om hur klassificering av kurser ska gå till sedan propositionen 1993⁷⁰.

En majoritet av lärosätena anser att det behövs ytterligare vägledning för klassificering av kurser. I den enkätundersökning som Riksrevisionen skickat till lärosätena framgår att en majoritet av lärosätena, 59 procent, anser att det inte finns tillräckliga nationella riktlinjer när det gäller klassificering av

⁶⁹ Högskoleverket och Riksrevisionsverket (1996), *Redovisning vid universitet och högskolor – Rapport till regeringen*.

⁷⁰ Prop. 1992/93:169, *Högre utbildning för ökad kompetens*.

kurser. Högskolan i Dalarna beskriver i sina interna styrdokument behovet av riktlinjer på följande sätt:

Det finns inga generella riktlinjer eller normer för klassificering av kurser, men nationell praxis förekommer inom vissa typer av utbildningar. Klassificeringen tycks ske på något olika sätt mellan lärosäten och detta medför att enhetligheten rubbas. Det finns ett nationellt behov av riktlinjer för klassificering.⁷¹

De flesta lärosäten menar att det är riktlinjer kring klassificering av kurser i utbildningsområden samt/eller definitioner av utbildningsområden som saknas. Ett par lärosäten uppger att riktlinjer saknas men tror inte att de behövs, eftersom lärosätena hanterar frågan bäst på egen hand. Flera lärosäten uppger att en utökad styrning inte ska vara för detaljerad eller innebära ytterligare byråkratisering.

Även i lärosätenas egna styrdokument påtalas behoven av ytterligare vägledning. En arbetsgrupp inom Lunds universitet konstaterar i ett internt styrdokument följande:

Arbetsgruppen finner för sin del att statsmakterna inte i förarbeten m.m. givit någon tillräckligt entydig definition av begreppet utbildningsområde. Detta har bland annat lett till att det finns uppenbara logiska brister i resultaten av klassificeringarna i utbildningsområden. Exempel på detta är skillnaderna i klassificering av kurser i statistik respektive matematisk statistik. Frånvaron av precisa definitioner gör det också svårt klassificera kurser som genomgår förnyelse av sitt ämnesinnehåll eller som baserar sig på mång- eller tvärvetenskapliga initiativ.⁷²

Det finns också lärosäten som inte anser sig behöva ytterligare vägledning för klassificering av kurser. Malmö högskola ställer sig till exempel avvisande till ytterligare riktlinjer och motiverade det i enkäten på följande vis:

Generellt sett går det nog inte att ge nationella riktlinjer för hur kurser ska klassificeras annat än de som gavs vid introduktionen av det nya anslagssystemet.

⁷¹ Högskolan i Dalarna, *Riktlinjer för klassificering av kurser i utbildningsområden*, dnr DUC 2009/602/80.

⁷² Lunds universitet (2002), *Slutrapport från arbetsgruppen avseende klassificering av kurser*.

6.6 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att en majoritet av lärosätena anser att det behövs riktlinjer för klassificering av kurser. De flesta lärosäten efterlyser riktlinjer vad gäller klassificering av kurser till utbildningsområde. I sin redovisning av regeringsuppdraget påpekade Höskoleverket att regeringen borde fastställa riktlinjer för klassificering av kurser och att den styrande principen för lärosätenas klassificering borde vara ämnesinnehåll. Regeringen har dock inte förtydligat de intentioner som lades fast i proposition 1992/93:169.

I de statliga utredningarna Högskolans styrning och Resursutredningen samt i Höskoleverkets redovisning av regeringsuppdraget 1997 har det påpekats att grunden för klassificering av kurser behöver ses över. Regeringen har inte återkommit med förslag på reform av systemet med anledning av detta. Av intervjun med tjänstemän på Utbildningsdepartementet framgick att de inte sett klassificering av kurser som ett tillräckligt problemfyllt område för att motivera åtgärder och att de bland annat baserar denna bedömning på Höskoleverkets uppföljning.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser. Klassificeringen har stor betydelse för lärosätenas resurstilldelning eftersom kurser inom olika utbildningsområden renderar olika ersättningsbelopp. Klassificering av kurser till utbildningsområden ska enligt propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169) göras utifrån ämne. Vidare ska utbildningsområdena motsvara de dåvarande fakultetsområdena. Flera utredningar har påtalat behoven av förtydligande av gällande principer eller att de gällande principerna borde ersättas av nya grunder för klassificering av kurser.

Förslagen om att införa nya grunder för klassificering av kurser motiveras med att förutsättningarna för att klassificera kurser har förändrats sedan 1993. Fakultetsindelningen är numera lokalt beslutad och indelningen på fakultetsnivå varierar avsevärt mellan olika lärosäten. Vidare finns det i dag större inslag av tvärvetenskap i den högre utbildningen. IT-utvecklingen har även medfört att skillnaderna minskat mellan olika ämnen vad gäller undervisningsmetoder. Förändringarna av förutsättningarna för lärosätena har sammantaget förstärkt svårigheterna att klassificera kurser enligt de ursprungliga intentionerna.

Granskningens övergripande slutsatser är att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att lärosätena följer riksdagens intentioner vad gäller lärosätenas klassificering av kurser och att Högskoleverkets uppföljning inte har varit ändamålsenlig. Anledningen till detta är följande:

- Lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika grunder, vilket resulterat i högre ersättningar över tid och att lärosäten kan få olika ersättning för likvärdiga kurser.
- Högskoleverkets uppföljning har inte bidragit till att likvärdiga kurser får lika ersättning. Vidare har uppföljningen inte indikerat att kurser klassificeras till högre ersättningar över tid.
- Regeringens styrning har varit otillräcklig då regeringen trots att förutsättningarna förändrats sedan 1993 inte givit lärosätena vägledning för hur de ska klassificera kurser.

7.1 Lärosätena klassificerar kurser olika

Riksrevisionens granskning visar att lärosätena använder sig av olika metoder när de klassificerar kurser och att de har olika syn på vad det innebär att klassificera en kurs efter ämnesinnehåll. Detta medför att lärosätena kan få olika ersättning för likvärdiga kurser.

I en tidigare granskning⁷³ har Riksrevisionen konstaterat att fördelningen av de intäkter som lärosätena får från grundutbildningsanslaget i hög grad är styrande för den interna fördelningen av resurser inom lärosäten. Detta innebär att lärosätena i begränsad omfattning omfördelar anslagsintäkterna vad gäller ekonomiska ramar till fakultetsområden och institutioner. Tillsammans med att lärosätena klassificerar kurser olika innebär detta att institutioner inom samma ämne vid olika lärosäten har olika ekonomiska förutsättningar att ge kurser.

Riksrevisionens beräkningar indikerar att lärosätenas klassificering av kurser under perioden 1997–2008 medfört cirka 7 procent högre ersättning till lärosätena än vad som blivit fallet om lärosätena klassificerat kurser likartat över tid. I granskningen har det framkommit att det oftast är institutionerna som tar initiativ till klassificering av nya kurser och omklassificering av befintliga kurser. Institutionerna har incitament att klassificera sina kurser till ett utbildningsområde med hög ersättning, eftersom ersättningen per student till institutionen ofta är beroende av vilken klassificering kursen har. Därtill är lärosätenas incitament att klassificera kurser till lägre ersättning små.

Enligt Riksrevisionens bedömning är det inte i enlighet med riksdagens intentioner att lärosätena kan förändra de ekonomiska möjligheterna att ge specifika kurser genom att klassificera kurser till utbildningsområden med högre ersättning i stället för att attrahera fler studenter genom ökad kvalitet eller genom att effektivisera utbildningen. Den situation som råder i dag, där det står fritt för varje enskilt lärosäte att avgöra vad det innebär att klassificera kurser enligt ämnesinnehåll innebär att lärosätena inte konkurrerar på lika villkor.

7.2 Högskoleverkets uppföljning är inte ändamålsenlig

Högskoleverket ska enligt sin instruktion bevaka nationella tendenser och förhållanden som är av betydelse för högskolornas verksamhet samt lägga förslag till regeringen om förhållanden framträder i bevakningen som föranleder det. Verket har i sin årliga uppföljning av statistik för helårsstudenter fördelade på ämnen och utbildningsområden konstaterat

⁷³ Riksrevisionen (2009), *Resursstyrning i högskolornas grundutbildning*.

att lärosätena klassificerar kurser inom samma område på ett likartat sätt. Riksrevisionens granskning visar dock att det finns stora skillnader mellan lärosätena med avseende på hur de klassificerar enskilda kurser och att det finns indikationer på en glidning vad gäller lärosätenas klassificering över tid som medför ökad ersättning.

Högskoleverkets uppföljning görs på en hög aggregerad nivå och visar ett lärosätes klassificering av kurser i samtliga ämnen i förhållande till de övriga lärosätenas klassificering av kurser i samtliga ämnen. Högskoleverkets uppföljning visar inte i vilken mån lärosätenas klassificering av sina kurser avspeglar principen att enbart ämne ska styra klassificeringen. Av Högskoleverkets uppföljning framgår inte heller om lärosätenas klassificeringar av kurser har inneburit en ökad ersättning över tid. Av Riksrevisionens enkät samt intervjuerna med företrädare för lärosätena framgår att Högskoleverkets uppföljning har betydelse för hur enskilda lärosäten klassificerar kurser. De slutsatser som Högskoleverket redovisar, på grundval av verkets statistiska analyser, har haft betydelse för de bedömningar som gjorts inom Utbildningsdepartementet och därmed för de överväganden som gjorts i fråga om klassificering av kurser. Av Riksrevisionens analys framgår att det finns stora skillnader mellan hur lärosäten klassificerar kurser i samma ämne och skillnader i hur lärosätena klassificerar kurser över tid. Enligt Riksrevisionens mening borde Högskoleverket ha uppmärksammat regeringen på sådana skillnader i lärosätenas klassificering av kurser.

7.3 Regeringens styrning är otillräcklig

Trots att lärosätenas förutsättningar att ge kurser har genomgått stora förändringar, har systemet för att klassificera kurser inte förändrats sedan tillkomsten 1993. Flera utredningar har konstaterat att de principer för klassificering av kurser som finns i proposition 1992/93:169 behöver anpassas till nya förutsättningar.

Vidare har utredningar visat att lärosätena i viss utsträckning frångår de principer som riksdagen beslutat om när de klassificerar kurser samt att lärosätena har behov av ytterligare vägledning för hur kurser ska klassificeras. Detta är också något som framgår av Riksrevisionens granskning. Regeringen har, trots insikt om att lärosätena klassificerar utifrån flera olika grunder och att det vid flera tillfällen påtalats behov av ytterligare vägledning, inte tagit initiativ till detta. Frånvaron av vägledning har bidragit till svårigheter att bedöma huruvida lärosätena klassificerat kurser enligt riksdagens intentioner.

Regeringen har inte heller återkommit till riksdagen med förslag om ytterligare grunder för klassificering av kurser eller att nuvarande ersätts med nya grunder, trots att förutsättningar för klassificering av kurser förändrats.

Enligt Riksrevisionens mening har regeringen genom att inte styra lärosätenas klassificering av kurser bidragit till att likvärdiga kurser inte får likvärdig ersättning och att ersättningen över tid ökat.

7.4 Rekommendationer

De övergripande målen för 1993 års reform av högskolesektorn var att skapa incitament för utveckling och kvalitet samt att skapa fasta och entydiga regler för relationen mellan staten och lärosätena. En viktig princip i resurstilldelningssystemet är att ersättningen till lärosätena ska vara rättvis. Det innebär att likvärdiga kurser ska få likvärdig ersättning, vilket även är av stor betydelse för att kvalitetskonkurrens mellan lärosätena ska uppnås. Riksrevisionens granskning visar att systemet för att klassificera kurser inte fungerar väl. Riksrevisionen ifrågasätter därmed om ersättningen till lärosätena kan anses vara rättvis. Förutsättningarna för att klassificera kurser har förändrats sedan 1993 och det saknas riktlinjer för hur kurser ska klassificeras. Riksrevisionen anser att det är viktigt att komma till rätta med de brister som framkommit i granskningen. Riksrevisionen rekommenderar därför att

- regeringen gör en översyn av systemet för klassificering av kurser med syfte att skapa transparenta former för ersättning till lärosätena,
- Högskoleverket fortsätter med och utvecklar sin uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser.

Referenser

Lagar och förordningar

Regeringsform (1974:152)

Högskolelag (1992:1434)

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Lag om statsbudgeten (1996:1059)

Förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan

Förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

Förordning (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket

Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Högskoleförordning (1993:100)

Propositioner

Proposition 1992/93:1, *Universitet och högskolor — frihet för kvalitet*

Proposition 1992/93:42, *Förstärkning av den grundläggande högskoleutbildningen m.m.*

Proposition 1992/93:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95*

Proposition 1992/93:169, *Högre utbildning för ökad kompetens*

Proposition 1992/93:231, *Högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet*

Proposition 1993/94:177, *Utbildning och forskning*

Proposition 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*

Proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*

Proposition 2001/02:15, *Den öppna högskolan*

Proposition 2007/08:1, *Budgetproposition för 2008*, utgiftsområde 16
Utbildning och universitetsforskning

Proposition 2009/10:1, *Budgetproposition för 2010*, utgiftsområde 16
Utbildning och universitetsforskning

Statens offentliga utredningar

SOU 2005:48, *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*, delbetänkande från Resursutredningen

SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*, slutbetänkande från Resursutredningen

SOU 2000:82, *Högskolans styrning*, slutbetänkande från enmansutredningen om högskolans styrning

Kommittédirektiv m.m.

Regeringen, direktiv 2004:49

Regeringen, direktiv 2005:73

Regeringen, direktiv 2006:29

Regeringsbeslut, diarienummer U95/4105/B

Regeringsbeslut, diarienummer U96/244

Rapporter m.m.

Blekinge tekniska högskolas grundutbildningsnämnd, rapport från arbetsgrupp, *Klassificering av kurser efter utbildningsområde*

Högskolan i Dalarna, *Riktlinjer för klassificering av kurser i utbildningsområden*, dnr DUC 2009/602/80

Högskoleverket och Riksrevisionsverket (1996), *Redovisning vid universitet och högskolor – Rapport till regeringen*

Högskoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning – ett regeringsuppdrag*

Högskoleverket (2003), *Klassificering av kurser – ett regeringsuppdrag*

Högskoleverket (2005), *Klassificering av kurser 2004*, Statistik & analys

Högskoleverket (2006), *Klassificering av kurser 2005*, Statistik och analys nr 2006/7

Högskoleverket (2007), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor* 2006, Statistisk analys nr 2007/5

Högskoleverket (2009a), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor* 2008, Statistisk analys nr 2009/8

Högskoleverket (2009b), *Universitet och högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2009*, rapport 2009:12R

Lunds universitet (2002), *Slutrapport från arbetsgruppen avseende klassificering av kurser*

Riksrevisionen, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*, rapport 2009:25

Bilaga 1 Högskoleverkets statistik och Riksrevisionens beräkningar

Denna bilaga beskriver den statistik som används i Riksrevisionens analyser i kapitel 4 samt redovisar hur Riksrevisionen gjort beräkningarna.

Högskoleverkets insamling av uppgifter om helårsstudenter och helårsprestationer

Fram till och med 2008 samlade Statistiska centralbyrån in uppgifter om helårsstudenter och helårsprestationer på uppdrag av Högskoleverket.⁷⁴ Vid insamlingen användes så kallade tekniska mallar. De tekniska mallarna utgjordes av en Excelarbetsbok⁷⁵ som tillhandahölls på Högskoleverkets webbplats. I de tekniska mallarna skulle lärosätena redovisa uppgifter om helårsstudenter fördelade på ämne och utbildningsområde samt helårsprestationer fördelat på utbildningsområde. Inrapportering kunde ske inom 20 utbildningsområden⁷⁶ respektive på cirka 600 ämnen. Dessa lades samman av Statistiska centralbyrån till cirka 300 ämnen⁷⁷, cirka 40 ämnesgrupper och 8 ämnesområden. De 8 ämnesområdena redovisas i tabellen nedan.

Tabell B.1.1 Ämnesområden

Humaniora och teologi	Medicin och odontologi
Juridik och samhällsvetenskap	Vård och omsorg
Naturvetenskap	Konstnärligt område
Teknik	Övrigt område

I den insamling av högskoleuppgifter för utbildning på grund- och avancerad nivå som kommer att göras från och med 2009 kommer det att finnas uppgifter om kurs fördelat på ämnesgrupp och huvudsakligt

⁷⁴ Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor reglerar vilka uppgifter och högskolor som ska finnas i Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister. Uppgifterna ska hämtas från högskolornas studieregister.

⁷⁵ En sådan arbetsbok används fortfarande för insamling av uppgifter om helårsstudenter och helårsprestationer i uppdragsutbildning, det vill säga kurser som finansieras av avgiftsintäkter.

⁷⁶ I resurstilldelningssystemet reduceras utbildningsområdena till 15 olika ersättningsnivåer.

⁷⁷ Statistiska centralbyrån sammanlägger ämnen som är närbesläktade eller av lärosätet betecknas med olika namn.

utbildningsområde på individnivå. Uppgifterna kommer att inrapporteras av lärosätena genom uttag från studiedokumentationssystemet Ladok. Ämnesgrupp är en sammanslagning av de ämnen som tidigare inrapporterades av lärosätena. Det kommer att finnas cirka 170 ämnesgrupper. Dessa sammanförs till 41 delområden och 8 områden. De 8 områdena överensstämmer med de tidigare ämnesområdena.

Ytterligare en förändring som är av stor betydelse är att kurser som tidigare klassificerades som "övriga ämnen" nu måste föras till en specifik ämnesgrupp.

Under perioden 2001–2008 har Högskoleverket följt upp hur universitet och högskolor klassificerar kurser. Detta har gjorts genom att ett index på ämnesnivå beräknats för samtliga lärosäten för att sedan aggregeras till lärosätetsnivån (se Bilaga 2 för en närmare beskrivning). Förutsättningarna för att även fortsättningsvis genomföra en uppföljning av detta slag förändras i och med de ovan beskrivna förändringarna i insamling av högskolestatistik. I dagsläget är det oklart huruvida Högskoleverket kommer att fortsätta med uppföljningen av lärosätenas klassificering av kurser.

Bortfall och felkällor i den statistik som använts i Riksrevisionens analyser

Riksrevisionens statistiska analyser baseras på den statistik som används i Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser för perioden 2003–2008 och på beställning av motsvarande statistik från Statistiska centralbyrån för perioden 1997–2002. Statistiken avser helårsstudenter fördelade på ämne och utbildningsområde. Beskrivningen nedan redogör för bortfall och felkällor i statistiken och vilken betydelse detta har för Riksrevisionens analyser.

Som nämnts i avsnittet ovan rapporterar lärosätena antal helårsstudenter inom olika ämnen till Statistiska centralbyrån. Enligt Högskoleverket kan ämnesinnehållet i de kurser som lärosätena rapporterar in helårsstudenter på vara olika även om ämnesrubriken är densamma.⁷⁸ Detta har betydelse för granskningens analys av variation i ersättning i de olika ämnena (se kapitel 4). Enligt Högskoleverket bör lärosätena känna till inrapporteringssystemet tillräckligt väl för att kategorisera ämnen vid lärosätet inom korrekt ämnesrubrik. I granskningens analys av glidning i lärosätenas klassificering av kurser har detta endast betydelse om samma lärosäte rapporterar helårsstudenter inom samma ämne under olika ämnesrubriker de olika årtal som jämförs.

⁷⁸ Se Högskoleverket (2009a), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor 2008* s. 2.

Statistiken avser helårsstudenter inom olika ämnen och inte kurser. Det innebär att en förändring i beräknad genomsnittlig ersättning per helårsstudent kan bero på andra faktorer än att lärosätet klassificerat om kurser. Exempelvis kan skillnader bero på att kursutbudet förändrats.

Bortfall i statistiken härrör från tre källor. I statistiken ingår inte uppgifter för lärosäten som inte rapporterar in uppgifter i studiedokumentationssystemet Ladok. Dessutom ingår inte heller helårsstudenter som rapporterats inom restposten "Övriga ämnen". "Övriga ämnen" innehåller en mängd mindre ämnen och är inte jämförbar mellan år eller lärosäten. I Riksrevisionens analyser har även studenter inom de konstnärliga utbildningsområdena exkluderats i beräkningarna av glidning. Anledningen till detta är att regeringen reglerar lärosätenas rätt att bedriva utbildning inom dessa utbildningsområden samt antalet studenter som får avräknas. Glidning inom dessa utbildningsområden skulle därför kunna vara en naturlig följd av att regeringen tillåtit antalet studenter inom konstnärliga utbildningar att öka. Ytterligare en källa till bortfall i beräkningarna av glidning är att det endast är ämnen som finns vid lärosätet för de år som jämförs som inkluderats i analysen. Det innebär att ämnen som försvunnit eller tillkommit under senare år inte varit med i beräkningarna. Sammanlagt innebär det ett bortfall i beräkningarna på 36 procent (99 000 av 273 000 helårsstudenter).

Då bortfallet inte är obetydligt har de beräkningar av glidning som gjorts för åren 1997 till 2008 kompletterats med beräkningar för åren 2003 till 2008. När dessa år jämförs sjunker bortfallet till 19 procent (51 000 av 273 000 helårsstudenter). Detta beror på att den kortare tidsperioden innefattar färre förändringar i kursutbudet, vilket ökar antalet ämnen som är jämförbara mellan årtalen. Vid beräkningen 2003–2008 uppgår den totala glidningen till 3 procent, det vill säga cirka hälften av den glidning som återfinns i tabell 4.4. Glidningen inom ämnesområden mellan 2003 och 2008 följer i stort sett samma mönster som de beräkningar som gjorts för åren 1997–2008 (se tabell 4.5). När det gäller glidning inom lärosäten är mönstret liknande det som kan ses i tabell 4.6, men vissa skillnader finns vad gäller vilka lärosäten som stått för de största förändringarna under perioden.

Riksrevisionens beräkningar

Vid samtliga beräkningar i rapporten har genomsnittligt ersättning per helårsstudent använts för att beskriva hur stor variationen eller glidningen har varit. Den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent utgår i samtliga beräkningar från 2008 års ersättningsnivåer. Den genomsnittliga

prestationsgraden för riket 2008 har använts som schablon för samtliga beräkningar. Genomsnittlig ersättning per helårsstudent har således beräknats utifrån formeln nedan, där N är antalet helårsstudenter och i betecknar ersättningsnivån för den enskilde studenten. HST och HPR är förkortningar för helårsstudent respektive helårsprestation.

$$\text{Genomsn. ers. per HST} = \frac{\sum_{i=1}^N [\text{Ers. HST}_i + \text{Ers. HPR}_i \times 0,81]}{N}$$

Prestationsgrad ingår i beräkningarna av genomsnittlig ersättning, som redovisas i kapitel 4, i syfte att i så stor utsträckning som möjligt återge faktiskt avräknad ersättning.

Beräkningar av variation inom ämnen

Vid beräkningar av variation (se tabell 4.1–4.3) används en formel för den variationskvot som redovisas i tabell 4.3. I formeln betecknar (H) det lärosäte som har högst genomsnittlig ersättning per helårsstudent inom ämnet och (L) det lärosäte som har lägst genomsnittlig ersättning inom ämnet. HST är en förkortning för helårsstudent.

$$\text{Variationskvot} = \frac{\text{Ämnets genomsn. ers. per HST (H)}}{\text{Ämnets genomsn. ers. per HST (L)}}$$

Endast lärosäten med minst 5 helårsstudenter inom ämnet ingår i beräkningen.

Beräkningar av glidning

Glidning har i rapporten redovisats på aggregerad nivå (se tabell 4.4–4.6). Beräkningarna utgår dock från statistikens lägsta nivå, det vill säga de cirka 600 ämnen som inrapporteras av lärosätena till Statistiska centralbyrån. Beräkningen av glidning utgår från jämförelser på ämnesnivå vid varje lärosäte. För varje ämne på ett lärosäte beräknas den ökning eller minskning i genomsnittlig ersättning per helårsstudent som skett mellan 1997 och 2008.

Beräkningar av förändrad ersättning inom ämnena aggregeras därefter till en genomsnittlig förändring (glidning) för samtliga ämnen vid samtliga lärosäten. Vid denna beräkning viktas glidningen mot antalet studenter som gick kurser i ämnet 2008. Det innebär att ämnen med fler studenter påverkar den genomsnittliga glidningen mer än ämnen med få studenter. För

samtliga⁷⁹ beräkningar av glidning används 2008 års fördelning av studenter för båda de år som jämförs. Denna åtgärd gör det möjligt att kontrollera för att fler studenter valt att gå kurser som klassificerats till utbildningsområden med hög ersättning.

Glidning beräknas mellan åren 1997 och 2008 genom nedanstående formel där N är antalet ämnen⁸⁰ och i betecknar unika ämnen vid varje lärosäte. HST är en förkortning för helårsstudent.

$$Glidning = \frac{\sum_{i=1}^N \left[\frac{\text{Ämnets genomsn. ers 2008}_i}{\text{Ämnets genomsn. ers 1997}_i} \times \text{HST inom ämnet}_i \right]}{\sum_{i=1}^N \text{HST inom ämnet}_i}$$

⁷⁹ Förutom i de årliga beräkningarna av glidning i tabell 4.4 där det senare av de två jämförda åren används.

⁸⁰ Till exempel totalt antal ämnen, ämnen inom ett ämnesområde eller ämnen på ett lärosäte.

Bilaga 2 Högskoleverkets uppföljning

Denna bilaga beskriver hur Högskoleverkets index beräknas samt hur indexet utvecklats under perioden 2001–2008.

Beräkningsmetod

För att visa hur Högskoleverkets index beräknas följer ett räkneexempel för Blekinge tekniska högskola. I beräkningar används lärosätenas inrapportering av helårsstudenter inom olika ämnen och ersättning per utbildningsområde. Tabellen nedan visar historia vid ett urval av de lärosäten som gav kurser i ämnet 2008.

Tabell B.2.1 Helårsstudenter och ersättning per utbildningsområde för ämnet historia

Lärosäte	Utbildningsområde	Helårsstudenter	Ersättning per helårsstudenter ^a	Ersättning per lärosäte
Blekinge tekniska högskola	H	1,75	20 489	35 856
Blekinge tekniska högskola	T	1,75	47 059	82 353
Göteborgs universitet	H	375,82	20 489	7 700 158
Göteborgs universitet	U	11,88	32 658	387 899
Högskolan i Borås	H	13,53	20 489	277 216
Kungl. Tekniska högskolan	H	15,55	20 489	318 604
Kungl. Tekniska högskolan	N	0,14	47 059	6 471
Kungl. Tekniska högskolan	S	15,55	20 489	318 604
Kungl. Tekniska högskolan	T	31,45	47 059	1 479 813
Linköpings universitet	H	102,13	20 489	2 092 439
^b	–	–	–	–
Lunds universitet	H	207,07	20 489	4 242 581
Mälardalens högskola	U	4,88	32 658	159 208
Mälardalens högskola	S	44,08	20 489	903 053
Stockholms universitet	H	376,98	20 489	7 723 927
Stockholms universitet	U	31,94	32 658	1 043 015
Södertörns högskola	H	142,59	20 489	2 921 475
Södertörns högskola	U	0,5	32 658	16 329
Södertörns högskola	S	12,31	20 489	252 271
Södertörns högskola	Ö	3,13	37 793	118 103
Uppsala universitet	H	239,26	20 489	4 902 239
Summa		2895,5382		62 515 065

Not: Följande förkortningar används: H = humaniora, S = samhällsvetenskap, N = naturvetenskap, T = teknik, U = undervisning och Ö = övrigt. ^a Ersättningsbeloppen per helårsstudent och utbildningsområde avser 2008 och har hämtats från budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, utg.omr. 16, s. 100). ^b Vissa lärosäten har tagits bort i tabellen men ingår i summan.

Av tabellen framgår att Blekinge tekniska högskola i ämnet historia har 3,5 helårsstudenter. Av dessa klassificeras 1,75 helårsstudenter till utbildningsområdet humaniora och 1,75 helårsstudenter till utbildningsområdet teknik. För att beräkna den ersättning Blekinge tekniska högskola får för helårsstudenter i historia används ersättning per helårstudent för humaniora/samhällsvetenskap respektive teknik.

Ersättning helårsstudenter i historia

$$= 1,75 \times 20\,489 + 1,75 \times 47\,059 = 118\,209$$

För ämnet historia beräknas också den ersättning Blekinge tekniska högskola skulle få om de klassificerade historia som genomsnittet.⁸¹

$$\text{Ersättning vid genomsnitt.klass.} = 3,5 \times (62\,515\,065 / 2895,5382) = 75\,565$$

Ovanstående beräkningar görs för samtliga ämnen som ges vid Blekinge tekniska högskola, vilket redovisas i tabell B.2.2 nedan.

⁸¹ Den genomsnittliga ersättningen för ämnet historia för samtliga lärosäten blir 21 590 kronor per helårsstudent, vilket ligger relativt nära ersättningen för utbildningsområdet humaniora och samhällsvetenskap på 20 489 kronor per helårsstudent. Det torde betyda att de flesta lärosäten klassificerar ämnet historia till utbildningsområdet humaniora och samhällsvetenskap.

Tabell B.2.2 Beräknad ersättning per ämne och beräknad ersättning vid genomsnittlig ersättning

Ämne	Ersättning per ämne	Ersättning vid genomsnittlig klassificering
Arbetsvetenskap	448 594	242 354
Arkitektur	594 120	1 156 492
Datavetenskap	18 523 434	18 530 431
Elektroteknik	24 825 891	24 783 791
Engelska	3 391 799	2 253 080
Europeisk planering och regional utveckling	470 590	470 590
Filosofi	35 580	19 317
Folkhälsovetenskap	3 243 935	3 212 672
Fysik	779 062	778 119
Fysisk planering	10 563 578	10 559 414
Företagsekonomi	24 625 291	15 606 692
Handelsrätt	622 798	643 042
Historia	118 209	75 565
Industriell ekonomi	210 122	263 608
Informatik	175 765	161 949
Kemi	23 530	23 550
Klinisk medicin	7 165 656	7 070 236
Ledarskap	65 225	65 225
Maskinteknik	5 193 271	5 175 681
Matematik/Tillämpad matematik	9 342 157	9 282 017
Matematikdidaktik	254 043	244 779
Matematisk statistik	1 725 574	1 700 182
Medieteknik	11 261 849	12 048 220
Miljöteknik	3 060 562	2 978 366
Nationalekonomi	319 919	343 763
Pedagogik	2 917 020	2 433 811
Programvaruteknik	8 951 798	8 951 798
Psykologi	2 551 216	2 858 323
Rättsvetenskap	812 352	830 768
Sociologi	894 580	834 715
Statistik	361 498	278 092
Statsvetenskap/statskunskap	28 172	28 733
Strategiskt ledarskap för hållbarhet	1 055 773	1 055 773
Svenska	2 083 953	2 125 960
Teknik	127 370	124 850
Utveckling av digitala spel	80 000	80 000
Vårdvetenskap	14 666 289	14 705 488
Övriga ämnen	426 039	335 775
Summa	161 996 617	152 333 219

Indexet för Blekinge tekniska högskola beräknas enligt följande:

$$\text{Index} = (161\,996\,617 / 152\,333\,219) \times 100 = 106$$

Ett index på 106 visar att den beräknade ersättningen för Blekinge tekniska högskola är 6 procent högre än den ersättning lärosätet skulle ha fått om det klassificerat kurser som genomsnittet.

Högskoleverkets index under perioden 2001–2008

Tabellen nedan visar Högskoleverkets index under perioden 2001–2008 för olika lärosäten.

Tabell B.2.3 Högskoleverkets index 2001–2008^a

Lärosäte	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Uppsala universitet	99	99	97	98	98	97	96	96
Lunds universitet	100	100	100	100	100	99	100	99
Göteborgs universitet	101	101	101	102	102	102	102	103
Stockholms universitet	100	100	100	100	100	100	100	99
Umeå universitet	100	99	99	98	99	100	100	100
Linköpings universitet	100	100	99	99	99	99	100	98
Karolinska Institutet ^b	99	99	99	99	99	98	96	94
Kungl. Tekniska högskolan	100	100	100	99	99	99	96	99
Chalmers tekniska högskola	101	101	101	102	102	102	105	104
Luleå tekniska universitet	102	102	104	104	104	103	103	100
Sveriges lantbruksuniversitet ^c	103	104	103	103	101	101	100	–
Karlstads universitet	95	96	98	99	99	98	98	103
Mittuniversitetet	100	100	101	101	100	101	102	101
Växjö universitet	90	92	95	95	93	91	95	95
Örebro universitet	105	107	106	105	104	104	103	102
Blekinge tekniska högskola	103	103	103	105	107	107	105	106
Högskolan i Jönköping	99	98	97	98	99	96	94	92
Högskolan i Kalmar	100	99	99	99	101	100	104	103
Malmö högskola	101	101	103	103	102	100	100	100
Mälardalens högskola	98	99	99	99	98	99	100	101
Högskolan i Borås	101	100	101	101	101	101	103	102
Högskolan Dalarna	106	110	116	112	110	110	106	100
Högskolan på Gotland	110	109	104	95	93	93	97	97
Högskolan i Gävle	102	102	100	100	99	99	100	104
Högskolan i Halmstad	94	91	91	91	91	96	100	102
Högskolan Kristianstad	96	95	95	96	96	95	97	99
Högskolan i Skövde	103	103	102	100	101	100	100	100
Högskolan Väst	92	91	92	96	99	104	105	102
Lärarhögskolan i Stockholm ^d	103	101	101	98	95	96	94	–
Södertörns högskola	97	98	98	96	97	100	101	101

Not: ^a Perioden 2001–2008 ingår inte uppdragsutbildning, basår, stödundervisning i svenska, KY-utbildning och preparandutbildning. Lärosäten med färre än 1 000 helårsstudenter redovisas inte i tabellen men ingår i beräkningarna.

^b KI har under perioden 2005–2008 registrerat en stor andel av sina helårsstudenter inom övriga ämnen. Dessa ingår inte i Högskoleverkets beräkningar av jämförelseindex.

^c Sveriges lantbruksuniversitet har 2007 registrerat en stor andel av sina helårsstudenter inom övriga ämnen. Dessa ingår inte i Högskoleverkets beräkningar av jämförelseindexet. 2008 redovisas inte Sveriges lantbruksuniversitet då det lyder under Jordbruksdepartementet och därmed inte har något takbelopp. Sveriges lantbruksuniversitet ingår dock i beräkningarna.

^d Lärarhögskolan i Stockholm har under perioden 2005–2007 registrerat en stor andel av sina helårsstudenter inom övriga ämnen. Dessa ingår inte i Högskoleverkets beräkningar av jämförelseindexet. Sedan 2008 ingår lärarhögskolan i Stockholm i Stockholms universitet.

Av tabellen framgår att flera av de stora lärosätena som Lund, Stockholm, Umeå och Linköping ligger relativt stabilt runt ett indexvärde på 100. Enligt Högskoleverkets index innebär det att dessa lärosäten klassificerar kurser som genomsnittet.

Tabellen visar vidare att det finns lärosäten som rört sig mot ett indexvärde på 100 från såväl relativt låga som höga nivåer. Exempelvis har Karlstads universitet och Södertörns högskola gått från indexvärden på 95 respektive 97 till indexvärden på 103 och 101 medan Högskolan i Dalarna och Högskolan på Gotland rört sig från indexvärden på 106 och 110 till indexvärden på 100 och 97. Att lärosätena rört sig mot indexvärdet 100 innebär att deras klassificering av kurser har blivit alltmer lik genomsnittet.

I tabellen finns det även exempel på det motsatta, det vill säga att klassificeringen blivit alltmer olik genomsnittet. Exempel på lärosäten som klassificerat kurser så att de fått en lägre ersättning än genomsnittet är Högskolan i Jönköping, Lärarhögskolan i Stockholm och Karolinska Institutet, medan Blekinge tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola klassificerat kurser så att de fått en högre ersättning än genomsnittet. Det bör noteras att indexet för Lärarhögskolan i Stockholm och Karolinska Institutet minskar först när de börjar registrera en stor andel helårsstudenter inom övriga ämnen. Övriga ämnen ingår inte i beräkningar av index.

Det bör noteras att Högskoleverkets index avser ett specifikt år och visar därmed inte om ersättning till samtliga lärosäten förändrats till följd av lärosätenas klassificering av kurser.

Sammanfattning

Av exemplet för Blekinge tekniska högskola ovan framgår att Högskoleverkets index är en kvot där andra lärosäten utgör normen. Högskoleverkets index kan dock endast ses som en approximation över vilken ersättning ett lärosäte får för sin klassificering av kurser i förhållande till vad det skulle kunna få om det klassificerat kurser som genomsnittet. Högskoleverkets beräkningar tar inte hänsyn till de helårsstudenter som faktiskt avräknats från anslaget⁸² eller till ersättning per helårs prestation.⁸³ Högskoleverkets index görs på en hög aggregerad nivå där enskilda ämnen

⁸² I Högskoleverket (2009a), *Klassificering vid universitet och högskolor 2008*, anges att uppgifterna enbart används för statistikuppföljning men att det överensstämmer relativt väl med den så kallade fakturan som skickas till Utbildningsdepartementet.

⁸³ I Högskoleverket (2003), *Klassificering av kurser – ett regeringsuppdrag*, genomfördes en beräkning av index för 2000 där även ersättning för helårs prestationer inkluderades. I jämförelse med indexet för 2001, där ersättning för helårs prestationer inte ingick, konstaterade Högskoleverket att resultaten för de båda åren var i princip samma.

inte går att utläsa. Indexet ger därför inte lärosätena någon vägledning om hur de klassificerar enskilda kurser i förhållande till andra lärosäten. Av den statistik som utgör grunden för Höskoleverkets beräkningar av indexet kan dock lärosätenas klassificeringar i enskilda ämnen utläsas.

Av tabell B.2.3 framgår att det finns stora skillnader i hur lärosätena klassificerar kurser och att detta påverkar den ersättning lärosätena får. Indexet visar dock inte hur lärosätenas klassificering över tid påverkar resurstilldelningen.

Bilaga 3 Enkätundersökningen

Denna bilaga beskriver den webbenkät som genomfördes inom ramen för granskningen. Syftet med enkäten var att ge en fördjupad bild av hur lärosätena klassificerar kurser och att den skulle utgöra ett komplement till den statistiska analysen.

Enkätens utformning och genomförande

Enkäten skickades till rektorerna vid de 27 lärosäten som hade över 2 000 helårsstudenter under 2008.⁸⁴ Det representerar 96 procent av landets samtliga helårsstudenter 2008. Samtliga lärosäten besvarade enkäten.

Enkäten består av maximalt 18 frågor. Mängden frågor varierar då vissa följdfrågor är beroende av tidigare svar. Majoriteten av frågorna är kryssvalsfrågor, möjlighet att kommentera svaren finns i enkätens sista fråga. Frågorna syftar till att klargöra lärosätenas rutiner och tillvägagångssätt vad gäller klassificering av kurser. Frågorna rör också synen på huruvida riktlinjer från regeringen samt samordning inom högskolesektorn är tillräcklig.

I enkäten finns ett visst partiellt bortfall. I frekvenstabeller har detta bortfall diskuterats i tillhörande text eller fotnot.

Lärosätenas rutiner

Fråga 1. Har lärosätet tagit fram interna dokument (t.ex. styrdokument, policies, handledning) för klassificering av kurser?

	Antal	Andel i %
Ja	19 ^a	70
Nej	8	30
Totalt	27	100

Not: ^a Ett lärosäte poängterade att de har arbetat med riktlinjer och policy men att det inte finns några skrivna sådana. Deras svar ska därmed snarare ses som "delvis" än "ja".

⁸⁴ Sveriges lantbruksuniversitet ingår inte i enkäten eftersom de inte ingår i systemet med takbelopp.

Fråga 2. Finns det formella rutiner för klassificering av kurser vid lärosätet?

	Antal	Andel i %
Ja	25	93
Nej	2	7
Totalt	27	100

Fråga 3: Om ja – beskriv lärosätets rutiner för klassificering av kurser.

Öppen fråga

Samtliga 25 lärosäten som svarade ”ja” på fråga 2 besvarade även fråga 3. Svaren ger en mycket varierande bild av hur klassificering av kurser går till på lärosätena. Flera lärosäten sköter dessa ärenden på institutions-, kurs- eller programnivå om klassificeringen håller sig inom en av lärosätetsledningens bestämda norm. I fall man önskar göra avsteg från denna norm tas ärendet upp till exempelvis rektor eller en central kursklassificeringsgrupp vid lärosätet.

Flera lärosäten beskriver dessutom att kursklassificeringen görs i olika steg. Kursansvarig, institution eller liknande tar initiativ till hur en viss kurs ska klassificeras, och beslut fattas sedan av någon beslutsfattare högre upp i lärosätets organisation.

Organisation och rutiner för klassificering av kurser följer inte något tydligt mönster till följd av storlek på lärosätet, lärosätets ålder, profil eller liknande. Det finns exempelvis inget genomgående mönster i svaren när det gäller hur små och stora lärosäten utformat sina rutiner för kursklassificering.

Fråga 4. Har någon översyn av kursklassificeringen vid lärosätet genomförts under senare tid?

	Antal	Andel i %
Ja	16	59
Nej	11	41
Totalt	27	100

De som svarade ”ja” på fråga 4 gavs möjlighet att beskriva syftet med översynen samt vem som tog initiativ till den. Fem lärosäten angav i sina svar att anledningen till översynen var att lärosätet skulle komma i samklang med hur andra lärosäten klassificerar sina kurser. Några lärosäten genomförde en översyn som ett led i ett arbete med att skapa interna rutiner för kursklassificering och uppnå enhetlighet kring denna fråga inom det egna lärosätet.

Initiativ till översynen har kommit från många olika nivåer vid de lärosäten som besvarat enkäten, och det går inte att dra slutsatsen att det exempelvis normalt sett är lärosätets ledning som tagit initiativ till en översyn.

Fråga 5. På vilken nivå inom lärosätet fattas beslut om klassificering av en nyinrättad kurs?

	Antal		Andel i%	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Universitetsstyrelse	0	27	0	100
Rektor	6	21	22	78
Prorektor eller motsv.	0	27	0	100
Fakultetsnämnd eller motsv.	11	16	41	59
Institutionsstyrelse eller motsv.	2	25	7	93
Övrigt, ange ^a :	11	16	41	59

Not: ^a Som övrigt anges bland annat programansvarig, särskild kursklassificeringsgrupp, prefekt på delegation från fakultetsnämnden, fakultetsnämnd eller akademichef.

Fråga 6. Om en befintlig kurs skulle behöva klassas om – på vilken nivå inom lärosätet fattas beslut om omklassificering?

	Antal		Andel i %	
	Ja	Nej	Ja	Nej
Universitetsstyrelse	0	27	0	100
Rektor	9	18	33	67
Prorektor eller motsv.	2	25	7	93
Fakultetsnämnd eller motsv.	12	15	44	56
Institutionsstyrelse eller motsv.	2	25	7	93
Övrigt, ange ^a :	8	19	30	70

Not: ^a Som övrigt anges bland annat programansvarig, särskild kursklassificeringsgrupp, prefekt på delegation från fakultetsnämnden, fakultetsnämnd eller akademichef.

Grunder för klassificering av kurser

Fråga 7. I vilken mån påverkas klassificeringen av kurser vid lärosätet av följande omständigheter?

	Antal				Andel i %			
	Alltid	För det mesta	Ibland	Aldrig	Alltid	För det mesta	Ibland	Aldrig
Kursens ämnestillhörighet	22	4	1	0	81	15	4	0
Vilka undervisningsmetoder som används	1	4	12	10	4	15	44	37
Hur mycket resurser som kursen kräver	0	3	11	13	0	11	41	48
Andra lärosätens klassificering av motsvarande kurs	1	4	12	10	4	15	44	37
Programtillhörighet hos de stud. som ska gå kursen	0	1	10	16	0	4	37	59
Ytterligare omständighet, nämligen ^a	6	2	0	3	55	18	0	27

Not: ^a Ytterligare omständigheter avser bland annat kursens innehåll, verksamhetsförlagd utbildning (VFU), interna system för medelstildelning och examinationsformer.

Fråga 8. Om andra lärosätens kursklassificering beaktats vid er klassificering av kurser – vilka informationskällor ligger till grund för dessa jämförelser?

Öppen fråga

Av de lärosäten som beaktar hur andra lärosäten klassificerar sina kurser använder sig tolv universitet och högskolor av Högskoleverkets index och statistiken som utgör beräkningsunderlag för indexet. Flera lärosäten hänvisar även till sina kontakter med kollegor, diskussioner i ämnesnätverk eller granskning av andra lärosätens webbplatser. Endast två lärosäten rapporterar att de tar del av andra lärosätens kursplaner.

Fråga 9. Vilken betydelse har följande omständigheter för att en kurs ska klassificeras till mer än ett utbildningsområde?

	Antal			Andel i %		
	Stor	Liten	Ingen	Stor	Liten	Ingen
Kursen innehåller ämnen som tillhör olika utbildningsområden	20	4	1	80	16	4
Kursen innehåller flera olika undervisningsmetoder	6	9	10	24	36	40
I kursen deltar studenter från program som hör till olika utbildningsområden	0	5	20	0	20	80
Kursens kostnader motiverar en annan ersättning än vad enbart ett utbildningsområde kan ge	2	5	18	8	20	72
Ytterligare omständighet, nämligen ^a	6	0	3	67	0	33

Not: ^a Ytterligare omständigheter avser bland annat kursens innehåll, interna riktlinjer och skillnad i ersättningsnivå för utbildningsområden.

Fråga 10. Har någon av lärosätets befintliga kurser klassificerats om under de två senaste åren?

	Antal	Andel
Ja	22	81 %
Nej	5	19 %
Totalt	27	100 %

Fråga 11 och 12 är följdfrågor till fråga 10.

Fråga 11. Vilken betydelse har följande omständigheter för att ni ska klassificera om en kurs?

	Antal			Andel i %		
	Stor	Liten	Ingen	Stor	Liten	Ingen
Kursen har bytt ämnesinriktning ^a	16	0	6	73	0	27
Kursen har ändrat undervisningsmetod	5	9	8	23	41	36
Kursen har fått förändrade kostnader	1	6	15	5	27	68
Kursen är klassificerad till en lägre ersättning än jämförbara kurser på andra lärosäten	6	6	10	27	27	45
Kursen är klassificerad till en högre ersättning än jämförbara kurser på andra lärosäten	4	7	11	18	32	50
Ytterligare omständighet, nämligen ^b	4	0	2	67	0	33

Not: ^a Några lärosäten poängterar att om kursen bytt ämnesinriktning är det definitionsmässigt en ny kurs och klassificeras som sådan.

^b Ytterligare omständigheter avser främst fall då kursen varit felklassificerad från början eller yttre omständigheter, såsom ytterligare tilldelning av en viss typ av prislapp från staten.

Fråga 12. Är det kursansvarig/programansvarig som aktualiserar frågan om att omklassificera en kurs?

	Antal	Andel
I de flesta fall	10	45 %
I vissa fall	10	45 %
Aldrig	2	9 %
Totalt	22	100 %

Synen på riktlinjer och samordning

Fråga 13. Finns det idag tillräckliga nationella riktlinjer för klassificering av kurser?

	Antal	Andel
Ja	11	41 %
Nej	16	59 %
Totalt	27	100 %

Fråga 14. Vilken typ av riktlinjer saknas?

Öppen fråga

Lärosätena erbjöds i enkäten möjlighet att lämna ytterligare kommentarer om vilken typ av riktlinjer de saknar. Flera lärosäten efterlyste riktlinjer som kan definiera utifrån vilka kriterier kurser ska klassificeras. De angav särskilt svårigheter i samband med att klassificera kurser i vilka tvär- eller flervetenskapliga inslag ingår. Behovet av att kunna ta hänsyn till pedagogiska avväganden när kurser klassificeras lyftes också fram. Några lärosäten poängterade dock svårigheten att skapa nationella riktlinjer och framhöll behovet av flexibilitet i systemet.

Fråga 15. Från vem saknas riktlinjer?

	Antal			Andel		
	Regeringen	Högskoleverket	Annan org.	Regeringen	Högskoleverket	Annan org.
Ja	5	9	5	33 %	60 %	31 %
Nej	10	6	11	67 %	40 %	69 %

Not: Högskolan i Kristianstad har inte besvarat denna fråga.

Fråga 16. Är samordningen inom högskolesektorn tillräcklig i dag när det gäller klassificering av kurser?

	Antal	Andel
Ja	14	52 %
Nej	13	48 %
Totalt	27	100 %

Fråga 17. Vilken sorts samordning saknas och vem bör ta initiativ till denna?

Öppen fråga

Även i fråga om huruvida samordningen inom högskolesektorn är tillräcklig när det gäller kursklassificering är bilden splittrad. Hälften av lärosätena, 52 procent, anger att samordningen inte är tillräcklig. Fyra lärosäten menar att Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) bör arbeta för samordning när det gäller klassificering av kurser. Tre lärosäten menar att Högskoleverket bör verka för samordningen. En teknisk högskola menar att den kan samverka med andra tekniska högskolor kring klassificering av

kurser. Två lärosäten menar att förutsättningar för samordning inte finns. Det krävs fler riktlinjer att utgå ifrån och de nuvarande skillnaderna är för stora för att man ska kunna samordna sig.

Samordning skulle, enligt vissa lärosäten, kunna leda till en ökad dialog om hur de anslag lärosätena tilldelas för grundutbildning ska användas och minska risken för att lärosätenas klassificering skiljer sig mycket åt.

Fråga 18. Övriga kommentarer

Öppen fråga

Lärosätena gavs möjlighet att lämna ytterligare kommentarer på de svar de angivit i enkäten och på enkäten som sådan. De kommentarer som lämnats har här inarbetats i svaren på de tidigare frågorna i enkäten för att underlätta förståelsen för läsaren.

Sammanfattning

Svaren på frågorna 1–6 visar att de flesta lärosäten har skapat någon form av rutiner för sin klassificering av kurser. En majoritet har även interna dokument för att hantera klassificering av kurser. När lärosätena beskriver sina rutiner framkommer att dessa är mycket varierande. Lärosätena hanterar frågan om kursklassificering på olika sätt, exempelvis när det gäller graden av decentralisering av beslutsfattande.

En majoritet av lärosätena har genomfört en översyn av hur de har klassificerat sina kurser. Denna översyn har i flera fall syftat till att skapa interna riktlinjer vid lärosätet eller verka för att lärosätet klassificerar sina kurser på liknande sätt som andra lärosäten.

Svaren på frågorna 8–12 visar att lärosätena till stor del tar hänsyn till en kurs ämnesinnehåll när den klassificeras. Svaren indikerar dock även att andra faktorer spelar roll vid klassificering av kurser, om än i olika hög grad. Svaren tyder även på att lärosätena regelbundet klassificerar om sina kurser.

Lärosätena är inte eniga i frågan om ifall det finns tillräckliga nationella riktlinjer för kursklassificering. En majoritet menar att sådana riktlinjer saknas och att det i första hand är Högskoleverket som bör utfärda dem. Minoriteten, som anser att det finns tillräckliga riktlinjer, är dock relativt stor, 41 procent. I fråga om samordning är bilden ännu mer splittrad. Däremot framgår det av svaren på de här och tidigare frågor att lärosätena har viss kontakt med varandra eller med Högskoleverket när det gäller frågor om klassificering av kurser.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Rapporter utgivna före 2009 finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, www.riksrevisionen.se.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder

- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans
insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten
och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och
modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se