



Riksrevisionens styrelses redogörelse om klassificering av kurser vid universitet och högskolor

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av klassificering av kurser vid universitet och högskolor. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4).

Riksrevisionens granskning visar att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika principer samt att lärosätena över tid klassificerat kurser till utbildningsområden med högre ersättningsbelopp. Granskningen visar också att regeringen inte har gett tillräcklig vägledning till lärosätena om hur de ska klassificera kurser och att Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser inte varit ändamålsenlig. Enligt Riksrevisionens bedömning har regeringen och Högskoleverket bidragit till att lärosätena klassificerar kurser olika och att de därmed kan få olika ersättning för likvärdiga kurser.

Styrelsen konstaterar att klassificeringssystemet inte har kommit att fungera som en metod för en rättvis fördelning av medel som avsikten var när systemet infördes. Styrelsen är medveten om att resursfördelningssystemet tillkom för att regeringens detaljreglering av högskolornas verksamhet och utbildningsutbud skulle minska och att ett mål- och resultatinkompatibelt styrsystem infördes i stället. Styrelsen anser trots detta att regeringen, mot bakgrund av granskningens resultat, bör överväga att förbättra vägledningen för hur klassificeringen av kurser vid universitet och högskolor ska genomföras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redorgörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund	4
Klassificeringssystemet	4
Motiv, syfte och revisionsfrågor.....	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Lärosätena klassificerar kurser olika	5
Högskoleverkets uppföljning är inte ändamålsenlig.....	6
Regeringens styrning är otillräcklig.....	7
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden	9

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 5 maj 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Helena Höij (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av klassificering av kurser vid universitet och högskolor. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4). Rapporten publicerades i mars 2010.

Bakgrund

Resurstilldelningssystemet för grundutbildning vid universitet och högskolor infördes i samband med högskolereformen 1993 *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). För varje utbildningsområde fastställde regeringen en ersättningsnivå. Tekniska ämnen fick en relativt hög ersättningsnivå, medan t.ex. de samhällsvetenskapliga fick en låg. Det skulle sedan vara lärosätenas ansvar att sortera kurser på utbildningsområdena. Sorteringen – klassificeringen – skulle göras utifrån kursens ämnesinnehåll och fakultetstillhörighet. Klassificeringen skulle göras på ett sätt som innebar en rättvis fördelning av resurser.

Genom resurstilldelningssystemet skulle regeringens detaljreglering av högskolornas verksamhet och utbildningsutbud minska och ett mål- och resultatriktat styrsystem införas. Regeringen skulle göra övergripande prioriteringar men överlämna ansvaret för effektiv resursanvändning till lärosätena.

Systemet var också tänkt att leda till bättre anpassning av utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan. Det nya resurstilldelningssystemet skulle ge lärosätena incitament för effektivitet och hög utbildningskvalitet samt god omvårdnad om studenterna. Detta skulle åstadkommas genom att tilldela lärosätena resurser för faktiskt genomförd verksamhet i form av per capitaersättning för fullgjorda studieresultat (helårsprestationer¹) och antalet registrerade studenter (helårsstudenter²).

Klassificeringssystemet

Lärosätena ansvarar för att klassificera varje kurs till ett eller flera utbildningsområden. Lärosätenas klassificering av kurser avgör fördelningen av helårsstudenter och helårsprestationer på utbildningsområden och får därmed stor betydelse för de medel lärosätena avräknar från anslaget för utbildningen, eftersom ersättningen för olika utbildningsområden skiljer sig kraftigt åt. Det

¹ Antal godkända högskolepoäng för samtliga studenter dividerat med 60.

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

finns inga gemensamma normer för hur klassificering av kurser ska gå till utöver de som angavs i propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens*, nämligen att ämnesinnehåll ska styra klassificeringen av kurser.

En grundprincip i resurstilldelningssystemet är att alla lärosäten ska få samma ersättning per capita för kurser inom samma utbildningsområde. För närvarande finns 20 utbildningsområden och 15 ersättningsnivåer. Regeringen fastställer årligen ersättningsnivåerna för helårsprestationer och helårsstudenter inom de olika utbildningsområdena.

Högskoleverket har sedan 2001 följt upp klassificeringssystemet genom att myndigheten beräknar ett index som visar hur ett lärosäte klassificerar kurser i förhållande till övriga lärosäten.

Motiv, syfte och revisionsfrågor

Flera utredningar har påtalat behoven av förtydligande av gällande principer. En del lärosäten har efterfrågat ytterligare riktlinjer och anvisningar för hur klassificering av kurser ska göras. 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.

Andra utredningar har framfört att gällande grunder för klassificering av kurser borde ersättas med nya grunder. Förslagen 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 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.

Syftet med granskningen är att granska konsekvenserna av regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser. Följande revisionsfrågor ställs i granskningen:

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

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Lärosätena klassificerar kurser olika

I propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* angavs att klassificeringen av kurser ska göras utifrån kursens ämnesinnehåll. 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. 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 det aktuella ämnet. Andra faktorer än ämnestillhörighet har också betydelse för lärosätenas klassificering av kurser, t.ex. kursens undervisningsmetod. Detta medför att lärosätena kan få olika ersättning för likvärdiga kurser. Riksrevisionens granskning visar att beräknad genomsnittlig ersättning för en helårsstudent i kurser inom ämnet statistik varierar från drygt 35 000 kr till 79 000 kr till följd av lärosätenas klassificering. Den genomsnittliga ersättningen för samtliga lärosäten inom statistik uppgår till drygt 61 000 kr per helårsstudent.

I en tidigare granskning³ 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 enbart 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 vidare att lärosätenas klassificering av kurser under perioden 1997–2008 medfört ca 7 % 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.

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.

Sammantaget anser Riksrevisionen att förhållandet att det står varje enskilt lärosäte fritt att avgöra vad det innebär att klassificera kurser enligt ämnesinnehåll innebär att lärosätena inte konkurrerar på lika villkor.

Högskoleverkets uppföljning är inte ändamålsenlig

Högskoleverket ska enligt sin instruktion bevaka nationella tendenser och förhållanden som är av betydelse för högskolornas verksamhet samt lägga fram förslag till regeringen om förhållanden framträder i bevakningen som föranleder det.⁴ Verket har i sin årliga uppföljning av helårsstudenter fördelade på ämnen och utbildningsområden konstaterat att lärosätena klassificerar

³ *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25).

⁴ *Förordning (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket*.

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 över tid vad gäller lärosätenas klassificering som medför ökad ersättning.

Högskoleverkets uppföljning görs på en 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 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 granskning framgår vidare att Högskoleverkets uppföljning har betydelse för hur enskilda lärosäten klassificerar kurser. De slutsatser som Högskoleverket redovisar, på grundval av verkets statistiska analyser, har också 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. Riksrevisionen anser att Högskoleverket borde ha uppmärksammat regeringen på sådana skillnader i lärosätenas klassificering av kurser.

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. Vidare har utredningar visat att lärosäten i viss utsträckning frångår de principer som riksdagen beslutat om när de klassificerar kurser samt att lärosätena har behov att 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.

Det har också framkommit i granskningen att Utbildningsdepartementet inte anser att lärosätenas klassificering av kurser är ett tillräckligt problemfyllt område för att motivera åtgärder från departementets sida. Denna uppfattning har bl.a. bildats mot bakgrund av att myndigheterna inom sektorn, framför allt Högskoleverket, inte har gett några tydliga indikationer på att klassificeringen av kurser är problematisk.

Regeringen har inte återkommit till riksdagen med förslag om ytterligare grunder för klassificering av kurser eller att nuvarande ersätts med nya grunder, trots att förutsättningarna för klassificering av kurserna 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. Frånvaron av vägledning har också

enligt Riksrevisionens mening bidragit till svårigheter att bedöma huruvida lärosätena klassificerat kurser enligt riksdagens intentioner.

Riksrevisionens 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.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Höskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

Styrelsen konstaterar att när klassificeringssystemet för kurser vid universitet och högskolor infördes 1993 gavs lärosätena ansvar för att klassificera kurser och sortera in dem på de olika utbildningsområdena. Riksdagens avsikt var att klassificeringen skulle göras på ett sätt som innebar en rättvis fördelning av resurser mellan institutioner och lärosäten.

Granskningen visar att universitet och högskolor använder sig av olika metoder när de klassificerar kurser, något som innebär att lärosätena kan få olika ersättning för likvärdiga kurser. Detta innebär i sin tur att institutioner inom samma ämne vid olika lärosäten har olika ekonomiska förutsättningar att ge kurser. Klassificeringen påverkar därmed också kvalitetskonkurrensen mellan lärosätena. Av granskningen framgår också att förutsättningarna för att klassificera kurser har förändrats sedan systemet infördes. Exempelvis varierar indelningen på fakultetsnivå avsevärt mellan olika lärosäten jämfört med tidigare när detta var nationellt reglerat.

Vidare framgår det av granskningen att Höskoleverket inte på ett fullständigt sätt har belyst universitetens och högskolornas klassificeringar av kurser. Granskningen visar också att Höskoleverkets redovisning har inneburit att regeringen inte tillräckligt uppmärksammat problematiken kring klassificeringen.

Styrelsen konstaterar att klassificeringssystemet inte har kommit att fungera som en metod för en rättvis fördelning av medel som avsikten var när systemet infördes. Förutom effekter som innebär att samma kurs kan ge olika ersättning till olika lärosäten vill styrelsen framhålla att granskningen även påvisat att systemet riskerar att bli kostnadsdrivande.

Styrelsen är medveten om att resursfördelningssystemet tillkom för att regeringens detaljreglering av högskolornas verksamhet och utbildningsutbud skulle minska och att ett mål- och resultatnriktat styrsystem infördes i stället. Styrelsen anser trots detta att regeringen, mot bakgrund av granskningens resultat, bör överväga att förbättra vägledningen för hur klassificeringen av kurser vid universitet och högskolor ska genomföras.