

# Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor





Rapport 2012:25 R

# Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor

Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm  
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post [hsv@hsv.se](mailto:hsv@hsv.se) • [www.hsv.se](http://www.hsv.se)

**Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor**

Utgiven av Högskoleverket 2012

Högskoleverkets rapportserie 2012:25 R

ISSN 1653-0632

Innehåll: Högskoleverket, analysavdelningen, **Lena Eriksson**

Omslagsbild: Ingram Publishing

Formgivning: Högskoleverkets informationsavdelning

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Uppdraget och dess genomförande</b>	<b>7</b>
<b>Historisk tillbakablick</b>	<b>9</b>
Resurstilldelningssystemet	9
Vad är traditionella fakultetsområden?	10
Fakultetsområden och ämnesområden i den officiella statistiken	12
<b>Högskoleverkets uppdrag 2002 och Riksrevisionens granskningsrapport</b>	<b>14</b>
Högskoleverkets uppdrag 2002	14
Riksrevisionens granskningsrapport	14
<b>Högskoleverkets inledande möte med fem lärosäten</b>	<b>16</b>
<b>Seminarier med samtliga lärosäten</b>	<b>17</b>
Interna riktlinjer	17
Att klassificera på utbildningsområden	18
Klassificering av kurser inom sex ämnen	19
Kursklassificering vid de konstnärliga högskolorna i Stockholm	23
<b>Analys</b>	<b>25</b>
Begreppet utbildningsområde	25
Kursens ämnesinnehåll	26
Glidningen	28
Resurstilldelningssystemets legitimitet	28
Hur kan kursklassificering följas upp?	30



# Sammanfattning

Tilldelningen av anslagsmedel till universitet och högskolor för utbildning på grundnivå och avancerad nivå baseras på lärosätenas årliga rapportering av antalet helårsstudenter och helårsprestationer fördelade på utbildningsområden. Till grund för denna redovisning ligger att lärosätena klassificerar samtliga kurser på utbildningsområden. Högskoleverket har i regleringsbrevet för 2012 fått i uppdrag att, i samverkan med universitet och högskolor, följa upp lärosätenas klassificering av kurser i olika utbildningsområden.

Uppföljningen har primärt inriktats på att förstå vilka överväganden lärosätena gör vid kursklassificeringen och huruvida de överensstämmer med regeringens instruktioner, samt förklara de iakttagelser Riksrevisionen har gjort i sin granskningsrapport om klassificering av kurser vid universitet och högskolor (RiR 2010:4). Den här rapporten bygger i huvudsak på vad som framkommit vid de fem seminarier som Högskoleverket genomfört med de lärosäten som omfattas av resurstilldelningssystemet och därmed uppgiften att klassificera kurser.

Varje kurs ska klassificeras på ett, eller flera, *utbildningsområden*. Högskoleverket har funnit att begreppet utbildningsområde i vissa fall är problematiskt. Den enda definition som finns är tjugo år gammal och säger att utbildningsområdena ska motsvara de traditionella fakultetsområdena, samt ytterligare fyra områden. Fakultetsindelning av grundutbildningen upphörde att gälla 1977 så definitionen av utbildningsområden var problematisk redan när systemet infördes.

Även ersättningsbeloppen för de olika utbildningsområdena är i hög grad historiskt betingade. Systemet har inte anpassats till de förändringar som skett beträffande undervisningsformer, framväxten av tvärvetenskapliga utbildningar och införandet av nivåer. Därför blir det svårare och svårare att upprätthålla systemets legitimitet ju längre bort man kommer från den tidpunkt när principerna och ersättningsbeloppen infördes.

En kurs ska klassificeras utifrån *ämnesinnehållet* i kursen. Både Högskoleverkets tidigare uppföljning av lärosätenas kursklassificering med jämförelsetal och Riksrevisionens granskning har i vissa fall lett till felaktiga slutsatser. Jämförelse mellan lärosätena har gjorts ämnesvis och visar då olikheter i klassificering mellan lärosätena. Men inom ett och samma ämne kan kurser ha olika ämnesinnehåll och därför klassificeras på olika utbildningsområden vilket bidrar till att förklara skillnaderna mellan lärosätena. Riksrevisionens slutsats att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika grunder och att detta leder till olika ersättning för likvärdiga kurser blir då felaktig eftersom skillnaderna i många fall beror på att kurserna är olika.

Högskoleverkets seminarier med lärosätena visar att jämförelser av kursklassificering mellan lärosätena inte kan göras ämnesvis. Jämförelser kan bara

göras mellan enskilda kurser, förutsatt att man har tillgång till kursplaner och vetenskaplig expertis. Uppföljning av om lärosätena följer de instruktioner som regeringen gett går inte att genomföra med hjälp av befintlig statistik.

Högskoleverket förordar i stället *dialog* med lärosätena utifrån regeringens instruktioner för kursklassificering samt att lärosätena skapar interna riktlinjer för klassificeringen.

Det är slutligen Högskoleverkets slutsats att Riksrevisionens rekommendation till regeringen att ”göra en översyn av systemet för klassificering av kurser med syfte att skapa transparenta former för ersättning till lärosätena” är ytterst angelägen.



# Uppdraget och dess genomförande

Tilldelningen av anslagsmedel till universitet och högskolor för utbildning på grundnivå och avancerad nivå baseras på antalet rapporterade helårsstudenter och helårsprestationer fördelade på utbildningsområden. Uppgifterna redovisas i lärosätenas årsredovisningar.

För att lärosätena ska kunna redovisa helårsstudenter (registrerade studenter omräknade i helårsekvivalenter) och helårsprestationer (avklarade poäng omräknade i helårsekvivalenter) fördelade på utbildningsområden krävs att *varje kurs* som studenterna är registrerade på har klassificerats på ett, eller flera, utbildningsområden. Vilket eller vilka utbildningsområden en kurs tillhör har stor betydelse för lärosätets intäkter från anslaget eftersom per capita-ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer skiljer sig avsevärt mellan de olika utbildningsområdena.

Samtliga statliga lärosäten utom Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan omfattas av detta system. Även stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping omfattas av systemet.

Högskoleverket har i regleringsbrevet för 2012 fått i uppdrag att, i samverkan med universitet och högskolor, följa upp lärosätenas klassificering av kurser i olika utbildningsområden. Bakgrunden framgår av budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1) där regeringens uppdrag till Högskoleverket aviserades. I propositionen framhåller regeringen att klassificering av kurser ska ske utifrån ämnesinnehåll i enlighet med de principer som fastslogs när resurstilldelningssystemet infördes 1993.

Vidare refererar regeringen till Riksrevisionens granskningsrapport om klassificering av kurser vid universitet och högskolor (RiR 2010:4). Riksrevisionen har där identifierat två huvudproblem i lärosätenas klassificering; dels att kurser inom samma ämnen klassificeras olika vid lärosätena vilket medför stor variation i genomsnittlig ersättning inom samma ämne, dels att det skett en glidning i klassificeringen av kurser så att den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent har ökat under den senaste tioårsperioden.

Regeringen har inte preciserat uppdraget utöver vad som redovisats ovan. Högskoleverket har uppfattat att uppdraget har tillkommit med anledning av Riksrevisionens rapport. Därför har tolkningen av uppdraget varit att undersöka *hur* lärosätena klassificerar kurser. Uppföljningen har alltså primärt handlat om att förstå vilka överväganden lärosätena gör vid kursklassificeringen och huruvida de överensstämmer med regeringens instruktioner, samt förklara de iakttagelser Riksrevisionen har gjort.

Uppdraget har genomförts på följande sätt. Inledningsvis träffade Högskoleverket representanter från fem lärosäten för att resonera om uppläggningsen av själva arbetet. Därefter bjöd Högskoleverket in samtliga lärosäten som omfattas av resurstilldelningssystemet till seminarier som hölls efter

sommaren. Sammanlagt fem seminarier genomfördes i Uppsala, Göteborg, Malmö och Stockholm (två seminarier). Samtliga inbjudna lärosäten utom två deltog i seminarierna. Inför seminarierna uppmanades lärosätena att skicka in eventuella interna riktlinjer för kursklassificering.

Vid seminarierna fick deltagarna från respektive lärosäte dels redovisa hur kursklassificeringen går till vid det egna lärosätet, dels hur kurser inom sex olika ämnen klassificeras vid lärosätet. Huvuddelen av rapporten består av resultatet av vad som redovisades vid seminarierna och en analys av detta.

# Historisk tillbakablick

I det här kapitlet ges en beskrivning av resurstilldelningssystemet och dess införande som en del av 1993 års universitets- och högskolereform. Beskrivningen koncentreras till de delar som har betydelse för kursklassificering. Därefter följer en historisk tillbakablick på begreppet fakultetsområde kopplat till den grundläggande högskoleutbildningen. Detta görs eftersom ett centralt begrepp för kursklassificering är utbildningsområden, vilket kommer att framgå i resten av rapporten. Enligt regeringens instruktion ska utbildningsområden motsvara de traditionella fakultetsområdena.

## Resurstilldelningssystemet

När det nuvarande resurstilldelningssystemet infördes för tjugo år sedan innebar det en radikal omläggning av principerna för hur universitet och högskolor fick sina anslagsmedel för grundläggande högskoleutbildning.

Resurstilldelningssystemet var en del av det som benämndes 1993 års universitets- och högskolereform som bland annat innebar att den tidigare centralt reglerade indelningen av grundutbildningen i sektorer och allmänna utbildningslinjer upphörde.

Anslagen till grundutbildning före 1993 bestod av så kallade sektorsanslag (se nedan) där varje lärosäte hade en anslagspost under respektive sektorsanslag. Till detta kom ett särskilt anslag för lokala eller individuella linjer och fristående kurser.

Den av statsmakterna beslutade dimensioneringen ersattes 1993 av principen att resurserna skulle följa studenterna och deras val av utbildning och lärosäte. En annan viktig princip var att de resurser som följde studenterna – och deras resultat i form av avklarade poäng – skulle vara enhetliga. En helårsstudent och en helårsprestation inom ett visst utbildningsområde skulle ge lika stor ersättning oberoende av vilket lärosäte det gällde. Däremot varierade ersättningsbeloppen för de olika utbildningsområdena. Eftersom grundutbildningens indelning i sektorer avskaffades fanns ingen annan indelning av utbildningen att knyta an till än fakultetsindelningen.

Utbildningsområdena skulle därför, enligt propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169) motsvara de traditionella fakultetsområdena och därtill undervisnings- och vårdutbildningsområdena och det konstnärliga området. Dessa områden introducerades som utbildningsområden eftersom lärarutbildningar, vårdutbildningar och konstnärliga utbildningar hade införlivats i högskolan i anslutning till 1977 års reform och därmed inte hade tillhört några fakultetsområden.

Trots de tre nya områdena fanns ett antal kurser som inte naturligt kunde inordnas i de olika utbildningsområdena. För dessa skapades ett ytterligare utbildningsområde som benämndes övrigt.

Enligt den nya högskoleförordningen skulle all grundläggande högskoleutbildning bedrivas i form av kurser. Lärosätena skulle själva besluta i vilken omfattning man ville erbjuda utbildning i form av program.

Därmed knöts de förordningsbestämmelser och anvisningar i regleringsbrev som gällde resurstilldelning till kursen. Varje kurs skulle klassificeras till ett utbildningsområde utifrån sitt ämnesinnehåll.

En följd av hela denna systemomläggning var att lärosätena fick en aktiv roll i själva resurstilldelningen jämfört med en tidigare helt passiv roll. Före reformen 1993 hade Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) ansvaret för att beräkna resurser för varje lärosätes grundutbildning. Efter reformen skulle lärosätena ansvara för att varje kurs klassificerade till ett, eller flera, utbildningsområden; en uppgift som var avgörande för lärosätets resurstilldelning för grundutbildningen. Dessutom skulle lärosätena i sina årsredovisningar redovisa antalet helårsstudenter och helårsprestationer per utbildningsområde och den ersättning dessa medförde.

När sedan alla anslagsmedel för grundutbildningen, såväl för lokalhyror som för investeringar i anläggningstillgångar, inkluderades (1994/95) i per capitaersättningarna fick resultatet av kursklassificeringen ännu större tyngd. Eftersom det var ämnesinnehållet i kurserna som skulle avgöra klassificeringen var det – och är – en självklarhet från första början att klassificeringen inte kunde göras av någon annan än lärosätet.

## **Vad är traditionella fakultetsområden?**

Högskoleverket har gjort en tillbakablick för att ta reda på hur begreppet traditionella fakultetsområden ska kunna vara vägledande för att definiera utbildningsområdena och hur kopplingen ser ut mellan fakultetsområden och de ämnesområden som används som indelning i den statistiska redovisningen av exempelvis registrerade studenter. Underlaget till nedanstående redovisning har tagits fram av före detta förvaltningschefen Kjell Gunnarsson vid Malmö högskola.

### **Före 1977 års reform**

Huvuddragen i organisationen av lärosätena fram till 1977 fastställdes 1964 av statsmakterna i universitetsstadgan (SFS 1964:461). Under konsistoriet, som var lärosätets styrelse, fanns fakultet eller sektion. Inom varje fakultet och inom varje sektion av teknisk fakultet fanns en utbildningsnämnd.

Utbildningsnämnden var lokalt ansvarig för utbildningens, även forskarutbildningens, innehåll och organisation. Anknytningen mellan utbildningen eller kursen och fakulteten var med andra ord entydig. Fakultetsindelningen

gällde inte enbart forskningen och forskarutbildningen utan även grundutbildningen.

Före 1977 års reform fanns följande fakulteter: farmaceutisk, humanistisk, juridisk, matematisk-naturvetenskaplig, medicinsk, odontologisk, samhällsvetenskaplig, teologisk och teknisk.

### **1977 års reform**

1977 års högskolereform föregicks av ett massivt utredande där huvudbetänkandet från 1968 års utbildningsutredning (U68) och den därpå följande U 68-beredningen, utgjorde grundvalarna till propositionen ”*Reformering av högskoleutbildningen*” (prop.1975:9).

Reformen innebar bland annat att en sammahållen utbildningsorganisation för alla eftergymnasiala utbildningar skapades. Vissa utbildningar som tidigare inte definierats som högskoleutbildning fördes också in i högskolan, till exempel lärarutbildningar och så kallade medellånga vårdutbildningar. Detta innebar att högskolan efter 1977 års reform innehöll en stor mängd utbildningar som inte hade sitt ursprung i universitetens fakultetsorganisation.

Reformen innebar vidare att den grundläggande högskoleutbildningen delades in i följande fem yrkesutbildningssektorer:

- utbildning för tekniska yrken
- utbildning för administrativa och ekonomiska yrken
- utbildning för undervisningsyrken
- utbildning för vårdyrken
- utbildning för kultur- och informationsyrken.

Vid sidan av dessa fem yrkesutbildningssektorer fanns en grupp bestående av lokala och individuella linjer och enstaka kurser.

Som skäl för indelningen anfördes i propositionen bland annat behovet av att förnya utbildningens innehåll och organisation. Grundprincipen var att arbetsmarknaden och dess behov skulle vara styrande för innehåll, omfattning och inriktning av högskoleutbildningen.

När det gäller fakulteternas ansvarsområde begränsades detta till att gälla forsknings- och forskarutbildningsdelen av verksamheten vid universitet och högskolor.

I och med 1977 års reform ersattes det tidigare gemensamma fakultetsanslaget med ett anslag för forskning och forskarutbildning per fakultet och sex anslag för grundutbildning, varav fem avsåg de olika yrkesutbildningssektorerna.

Sammanfattningsvis innebar reformen 1977 en permanentning och förstärkning av boskillnaden mellan grundutbildning och forskning–forskarutbildning och för grundutbildningens del att den inte längre inordnades i fakulteter.

## Fakultetsområden och ämnesområden i den officiella statistiken

Fram till 1977 redovisades registrerade studenter vid de filosofiska fakulteterna per fakultet och ämnen. Totalt fanns det enligt denna redovisning registrerade studerande i 140 ämnen inom de filosofiska fakulteterna.

När 1977 års reform var genomförd innehöll den officiella statistiken en redovisning av registrerade studenter fördelade på utbildningslinjer och enstaka kurser. Redovisningen av utbildningslinjerna redovisades inom respektive yrkesutbildningssektor, vilket innebär att kopplingen till fakulteter var helt borta.

De enstaka kurserna redovisades i en struktur med nio huvudämnesgrupper som övergripande indelning och 67 ämnesgrupper som underordnad indelning. En särskild ämnesgrupp definierades för tvärvetenskapliga ämnen.

Redovisningen av enstaka kurser i den officiella statistiken förändrades därefter vid flera tillfällen fram till 1993. Inte i någon av strukturerna finns en klar och entydig anknytning till respektive fakultet även om fakultetsstrukturen relativt enkelt kan anas bakom de olika klassificeringarna.

I och med reformen 1993 inrättades ett stort antal nya kurser och utbildningar. Tvärvetenskapliga och flervetenskapliga kurser och nya ämnen utvecklades i så stor utsträckning att den statistiska redovisningen blev alltmer komplex.

Samtliga studenter redovisades nu fördelade på ämnesområden, eftersom indelningen i sektorer och linjer hade avskaffats.

Ett ämnesträd, med ämnesområden, ämnesgrupper, så kallade ut-ämnen och in-ämnen, utvecklades. In-ämnen definierades av respektive högskola. Eftersom antalet in-ämnen blev mycket stort grupperades dessa av SCB i ut-ämnen som därefter fördes till ämnesgrupper och slutligen till ämnesområden.

Ämnesområdena var följande:

- humaniora och teologi
- juridik och samhällsvetenskap
- naturvetenskap
- teknik
- medicin och odontologi
- vård och omsorg
- konstnärligt område
- övrigt område
- okänt.

Antalet in-ämnen under perioden 1993–2007 var drygt 800 och antalet ut-ämnen var drygt 280.

Systemet med in- och ut-ämnen ersattes 2008 av ett nytt system där de tidigare cirka 280 ut-ämnen ersattes av cirka 180 ämnesgrupper och de tidigare 50 ämnesgrupperna ersattes av 41 delområden. Vissa omflyttningar mellan de tidigare ämnesgrupperna gjordes också.

Ovanstående genomgång visar svårigheten att i dag hitta vägledning i tidigare klassificeringar av grundutbildningen i de statistiska redovisningarna. En redovisning av studenter efter ämnen per fakultet har inte funnits efter 1977 – och den avsåg då endast de filosofiska fakulteterna.

# Högskoleverkets uppdrag 2002 och Riksrevisionens granskningsrapport

Två tidigare rapporter som har stor betydelse för innehållet i den här rapporten är dels Högskoleverkets rapport *Klassificering av kurser – ett regeringsuppdrag*, dels Riksrevisionens granskningsrapport *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor*.

## Högskoleverkets uppdrag 2002

Högskoleverket hade i sitt regleringsbrev för 2002 i uppdrag att i dialog med lärosätena ta fram riktlinjer för att hantera klassificeringsfrågorna. Utgångspunkten för detta arbete skulle vara att ”uppnå enhetlighet för hur kurser klassificeras samt att likartade principer används vid såväl klassificering som omklassificering av kurser”.

Uppdraget redovisades 2003 i rapporten *Klassificering av kurser – ett regeringsuppdrag* (reg.nr 63-5822-02) där verket bland annat redovisade jämförelseindex som beskrev hur stor ersättning ett lärosäte skulle få för den klassificering man gjort av kurser inom ett visst ämne, med den ersättning lärosätet skulle ha fått om det hade klassificerat enligt genomsnittet för alla lärosäten. Jämförelsen mellan lärosätena visade att de flesta lärosäten låg nära den genomsnittliga ersättningen. Högskoleverket fortsatte därefter att publicera sådana uppgifter fram till 2009 (avseende 2008), som en statistisk analys och i form av en tabell.

I rapporten framhålls att en central myndighet som Högskoleverket saknar den kompetens som behövs för att ha en uppfattning om hur kurser ska klassificeras – den kompetensen finns hos lärosätena.

## Riksrevisionens granskningsrapport

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1), där regeringen aviserar uppdraget till Högskoleverket att följa upp kursklassificering, refererar regeringen till Riksrevisionens rapport *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor* (RiR 2010:4). Riksrevisionen har genom enkäter till lärosätena, besök vid fyra lärosäten samt analyser av statistik identifierat två huvudproblem i lärosätenas klassificering. Det ena är att lärosätena utgår från olika grunder när de klassificerar kurser vilket medför stor variation i genomsnittlig ersättning inom samma ämne. Det andra är att det skett en vad Riksrevisionen benämner glidning i klassificeringen av kurser så att den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent totalt ökat med nära 7 procent under perioden 1997–2008.



Beträffande variationerna i genomsnittlig ersättning inom samma ämne redovisar Riksrevisionen hur olika lärosäten klassificerat ämnet medie- och kommunikationsvetenskap på olika utbildningsområden – sex olika utbildningsområden förekommer – samt vad detta har betytt för den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent inom ämnet. Ersättningen varierar mellan lärosätena från cirka 35 000 kronor till närmare 111 000 kronor per helårsstudent och variationen beror enligt Riksrevisionen på att lärosätena utgår från olika grunder vid klassificeringen.

Riksrevisionen redovisar också den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent vid olika lärosäten inom ämnet statistik – den varierar mellan 35 000 och 79 000 kronor. Dessutom redovisas variationen i lärosätenas beräknade genomsnittliga ersättning per helårsstudent för ett urval av ämnen (29 stycken). Variationen är beräknad som en kvot mellan den högsta och den lägsta ersättningen per ämne och varierar mellan 1,4 och 4,9. Riksrevisionen har använt samma underlag som Högskoleverket gjorde i uppföljningen av kursklassificering under perioden 2003–2008.

Det framgår dock inte i revisionsrapporten vad skillnaderna i klassificering innebär i skillnader totalt för lärosätenas intäkter, det vill säga hur stort ”problemet” är.

När det gäller glidningen i lärosätenas klassificering indikerar ökningen med närmare 7 procent enligt Riksrevisionen att lärosätena har klassificerat om kurser inom de olika ämnena så att ersättningen blivit allt högre. Det gäller framför allt kurser inom ämnesområdet juridik och samhällsvetenskap. Inom det ämnesområdet har glidningen enligt Riksrevisionen varit 11 procent mellan åren 1997 och 2008.

Riksrevisionens slutsatser av granskningen är att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika grunder vilket leder till olika ersättning för likvärdiga kurser. Högskoleverkets uppföljning har inte heller bidragit till att likvärdiga kurser får lika ersättning och inte heller avspeglat glidningen. Därtill anser Riksrevisionen att regeringens styrning har varit otillräcklig eftersom regeringen trots att förutsättningarna förändrats sedan 1993 inte har gett lärosätena vägledning beträffande kursklassificering.

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

## Högskoleverkets inledande möte med fem lärosäten

Högskoleverket inledde arbetet med kursklassificeringsuppdraget med ett möte med representanter från fem lärosäten, nämligen Uppsala universitet, Stockholms universitet, Karolinska institutet, Mälardalens högskola och Högskolan i Jönköping, för att diskutera genomförandet av uppdraget.

Vid mötet pekades bland annat på följande förhållanden som försvårar klassificeringen utifrån ämnestillhörighet:

- Gränserna mellan ämnen är numera i många fall oklara.
- Huvudområde håller på att ta över som begrepp i stället för ämne och huvudområden är ofta tvärvetenskapliga.
- Tvärvetenskap passar inte in i de traditionella utbildningsområdena.
- Ämnesinnehåll förändras ofta från grundnivå till avancerad nivå.

Svårigheten att jämföra hur lärosätena klassificerar genom att jämföra kurser som heter likadant framhölls också eftersom kursens namn många gånger inte säger något om ämnesinnehållet.

Efter diskussion med lärosätena beslutade Högskoleverket att göra en fördjupad studie av klassificeringen av kurser inom följande sex ämnen:

- statistik
- informatik
- industriell ekonomi
- folkhälsovetenskap
- medie- och kommunikationsvetenskap
- omvårdnad/vårdvetenskap.

Flera av dessa ämnen är av tvärvetenskaplig karaktär och inget av ämnena har varit oproblematiska vid kursklassificering. Samtliga av de sex ämnena utom omvårdnad/vårdvetenskap fanns också med i Riksrevisionens rapport som exempel på ämnen där den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent varierar mellan lärosätena på grund av olika klassificering.

# Seminarier med samtliga lärosäten

Samtliga lärosäten som omfattas av resurstilldelningssystemet inbjöds till seminarier uppdelade på fem olika tillfällen. Alla lärosäten utom två deltog i dessa seminarier. Ett av seminarierna omfattade enbart de konstnärliga högskolorna i Stockholm och detta seminarium hade en delvis annan uppläggning än de övriga fyra vilket redovisas i ett eget avsnitt.

## Interna riktlinjer

Huvudfrågan vid de fyra seminarierna med samma uppläggning var lärosätenas redovisning av klassificeringen av kurser inom de sex ämnen som föreslagits vid det inledande mötet. Inledningsvis fick dock alla lärosäten göra en kort presentation av hur kursklassificeringen går till vid respektive lärosäte. Samtliga lärosäten hade också inför seminariet uppmanats att skicka in eventuella interna riktlinjer för kursklassificering.

Hanteringen och beslut om kursklassificering varierar mellan lärosätena. En stor del av kurserna betraktas som ”oproblematiska” på många lärosäten och vanligtvis är beslutet om vilket eller vilka utbildningsområden kursen ska tillhöra en del av beslutet om kursplan. Vad som anges i kursplanen om innehåll, lärandemål och kurslitteratur avgör då klassificeringen.

Vid så gott som alla lärosäten uppstår dock tveksamma fall. Dessa kan gälla hur kursen ska klassificeras från början eller när omklassificering av något skäl har aktualiserats. Sådana fall behandlas i olika organ oftast en nämnd som antingen beslutar eller lägger ett förslag som rektorn slutligen beslutar om. Vid cirka en fjärdedel av lärosätena är det rektorn som beslutar i sådana fall.

Två tredjedelar av alla lärosäten (exklusive de konstnärliga i Stockholm) har nedskrivna interna riktlinjer för kursklassificering. Här skiljer sig universiteten och högskolorna åt.

Interna riktlinjer finns vid samtliga universitet (information saknas från Mittuniversitetet som inte deltog i seminarierna). Flera av dem beslutade om sådana relativt snart efter att systemet infördes.

Bland högskolorna har drygt en tredjedel interna riktlinjer. De flesta av dessa är relativt färska, det vill säga har beslutats under de senaste två–tre åren. I flera av högskolornas riktlinjer citeras skrivningarna i budgetpropositionen för 2012 (BP 2012) att klassificeringen av kurser ska ske ”utifrån ämnesinnehåll och att klassificering därmed vare sig ska ske utifrån resursåtgång eller undervisningsmetod eller om en kurs ingår i ett utbildningsprogram som i övrigt har en annan klassificering”. Några av de högskolor som inte nu har nedskrivna riktlinjer uppgav att det är praxis och traditioner som styr kursklassificeringen men att de har börjat jobba med att ta fram interna riktlinjer i vissa fall aktualiserat av Högskoleverkets seminarier.

Bilden av att universiteten har "gått före" vad gäller hanteringen av kursklassificering stärks av att flera av högskolorna uppgav att de sneglar på universiteten när de klassificerar kurser. "För de mindre högskolorna blir de etablerade universitetens kursklassificering normerande." För tekniska utbildningar vid högskolorna är KTH och Chalmers förebilder. Däremot förefaller det inte vara så att universiteten sneglar på andra.

Några lärosäten uppgav att Högskoleverkets jämförelsekvot har varit viktig som information om hur det egna lärosätet förhåller sig till övriga och att detta i vissa fall lett till omklassificering.

## **Att klassificera på utbildningsområden**

När det gäller att sortera in kurser – utifrån ämnesinnehåll – i utbildningsområden har också universiteten förutsättningar som högskolorna i princip saknar.

Grundprincipen från 1993 att utbildningsområdena ska motsvara de traditionella fakultetsområdena kunde förstås bättre vid universiteten som hade en fakultetsindelning. De flesta av de universitet som var universitet 1993 uppger att huvudregeln är att utbildningsområde bestäms av institutionens fakultetstillhörighet. De gamla fakultetsområdena finns i princip kvar vid dessa universitet.

Bland flera av högskolorna har man i stället utgått från SCB:s ämnesträd, så som det såg ut före 2009, för att koppla ihop ämne med utbildningsområde, det vill säga ämnesområde. Förutom att ämnesområde och utbildningsområde inte är riktigt samma sak, går det inte längre att använda den metoden eftersom den lägsta nivån i det "nya" ämnesträdet utgörs av ämnesgrupper som består av en sammanslagning av närliggande ämnen.

Antingen man utgår från traditionella fakultetsområden eller SCB:s ämnesträd för att avgöra vilket eller vilka utbildningsområden en kurs ska tillhöra är den växande omfattningen av tvärvetenskapliga kurser en svårighet vad gäller klassificering. Sådana kurser ökar ständigt och inte minst tillkomsten av den avancerade nivån, framför allt masterprogram, har påskyndat detta.

Det är ofta tvärvetenskapliga kurser som klassificeras på fler än ett utbildningsområde. Som framgår av redovisningen i nästa avsnitt har också tvärvetenskapliga kurser ofta sitt ursprung i flera olika ämnestraditioner även om benämningen är densamma.

Här skiljer sig lärosätena åt på så sätt att cirka en tredjedel har restriktioner för hur många utbildningsområden en kurs får klassificeras på. De flesta av dessa lärosäten begränsar antalet områden till två medan ett lärosäte tillåter att kurser klassificeras på endast ett utbildningsområde.

Andra kategorier av kurser som lyfts fram som svårklassificerade är metodkurser, självständiga arbeten och praktik. Beträffande de två första skiljer sig klassificeringen åt mellan lärosätena där vissa klassificerar dem utifrån det

ämne eller huvudområde kursen tillhör, medan andra klassificerar hela eller delar av kursen inom samhällsvetenskap.

I Uppsala universitets riktlinjer, som är de mest utförliga, anges för vart och ett av vetenskapsområdena (som är universitetets indelning av utbildning och forskning) hur kurser inom respektive område ska klassificeras. Där anges alltså huvudregel och undantag från denna för varje vetenskapsområde. Nya kurser inom vissa institutioner tas alltid upp som ärenden i kursklassificeringsgruppen. Det gäller områden där det erfarenhetsmässigt varit svårt att klassificera kurser.

Universitetet har också infört begreppet karaktärprofilklassificering. Karaktärprofil har tillämpats för olika typer av kurser inom yrkesutbildningsprogram, som introduktionskurser, kurser som utgörs av självständiga arbeten, större kurser mot slutet av ett sådant program och obligatorisk praktik inom programmet.

Det som avslutningsvis anges under rubriken Karaktärprofil i Uppsala universitets riktlinjer ger en god beskrivning av den utveckling som flera lärosäten har beskrivit vid seminarierna.

Mot bakgrund av det omfattande arbete med utvecklingen av program på grundnivå och avancerad nivå som skett över traditionella huvudområdesgränser i samband med Bolognareformen finns ett behov av att komplettera karaktärprofilsdefinitionen så att den också kan omfatta vissa programutbildningar som inte leder till yrkesexamen. För vissa utbildningar på högre nivå (främst avancerad nivå) där innehållet i kursen bestäms av studenternas individuella utbildningsbakgrund (ex. vissa kommer från HU, delar från TE), kan således klassificering utifrån karaktärprofil för programmet tillämpas. Detta har skett för främst självständiga arbeten och praktikkurser inom program med flera ingående områdesklassificeringar. Programmets klassning har i dessa fall kommit att styra, snarare än den enskilda kursen.

Resonemanget avspeglar den tilltagande svårigheten att följa intentionerna vid kursklassificering, så som de beskrivs i propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:69) och som upprepas i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1).

## **Klassificering av kurser inom sex ämnen**

Inför seminarierna ombads lärosätena att förbereda en redovisning av klassificeringen av kurser inom de sex ämnen som hade föreslagits vid det inledande mötet med fem lärosäten, nämligen statistik, informatik, industriell ekonomi, folkhälsovetenskap, medie- och kommunikationsvetenskap samt omvårdnad/vårdvetenskap (se kapitlet Högskoleverkets inledande möte med fem lärosäten). Lärosätena skulle också redovisa vilka överväganden som gjorts vid klassificeringen alternativt vid omklassificering av kurser inom dessa ämnen. Vart och ett av ämnena förekom vid minst två tredjedelar av lärosätena, vissa ämnen vid nästan alla.

I likhet med vad som framkom i Riksrevisionens granskningsrapport visade genomgången vid seminarierna att lärosätena klassificerar kurser inom samma ämne olika. Störst variation gäller för folkhälsovetenskap där sex olika utbildningsområden förekommer och medie- och kommunikationsvetenskap där fem olika utbildningsområden förekommer. Dessa två ämnen behandlas därför nedan utförligare än övriga.

### **Folkhälsovetenskap**

Folkhälsovetenskap, som handlar om befolkningens hälsa, är integrerad i den medicinska vetenskapen men behöver andra hjälpmedel för att kunna förstå, utvärdera och strategiskt påverka hälsan i större befolkningsgrupper. Dessa hjälpmedel är exempelvis antropologi, etik, sociologi, epidemiologi och beteendevetenskap.

De utbildningsområden som förekommer vid klassificering av ämnet folkhälsovetenskap är vård, samhällsvetenskap, teknik, medicin, undervisning och idrott. Klassificeringen av kurser inom ämnet folkhälsovetenskap ser ut på följande sätt.

- enbart vård (sju lärosäten)
- vård och samhällsvetenskap (fem lärosäten)
- enbart medicin (två lärosäten, båda universitet)
- medicin och samhällsvetenskap (tre lärosäten)
- vård, undervisning och idrott (ett lärosäte)
- samhällsvetenskap, teknik, medicin och vård (ett lärosäte).

Vad beror dessa olikheter i klassificeringen av kurser inom ett och samma ämne på? Är detta ett exempel på Riksrevisionens iakttagelse att lärosätenas klassificering utgår från olika grunder?

Först och främst är det inte ämnet som klassificeras utan de kurser som ges i ämnet. Inom ett och samma ämne ges kurser med olika inriktningar och olika innehåll vid olika lärosäten – även inom samma lärosäte. Eftersom det inte är kursens ämnestillhörighet utan ämnesinnehåll som avgör klassificeringen kan kurser inom samma ämne klassificeras till olika utbildningsområden.

När det gäller ämnet folkhälsovetenskap har detta olika ursprung – i vissa fall i medicin och i andra fall i samhällsvetenskap. För just folkhälsovetenskap med medicinsk inriktning finns ett särskilt problem, nämligen för de lärosäten som inte har generell rätt enligt regleringsbrevet att avräkna mot det medicinska området. Deras rätt att avräkna mot medicinskt område gäller enligt regleringsbrevet endast sådana utbildningar som omfattades av huvudmannaskapsförändringen 2002. Det gäller således inte folkhälsovetenskap, vilket betyder att dessa lärosäten inte kan klassificera kurserna på medicinskt område även om ämnesinnehållet är sådant.

## Medie- och kommunikationsvetenskap

Medie- och kommunikationsvetenskap har till stor del sitt ursprung i den yrkesinriktade kursen i informationsteknik. Utbildningen förlades till olika institutioner exempelvis den sociologiska institutionen vid Lunds universitet och vid den statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Med tiden har olika inriktningar utvecklats, delvis beroende på institutions-tillhörigheten men även på mediasamhällets utveckling. Ämnet kom under 1990-talet att vara fullt utvecklat med egen forskning och forskarutbildning.

Den snabba utvecklingen inom mediesektorn, inte minst framväxten av multimedia, har medfört behov av olika utbildningsinriktningar. Det är därför omöjligt att hänföra medie- och kommunikationsvetenskap till en specifik fakultet. Ämnet är ett bra exempel på hur en från början flervetenskaplig utbildning utvecklades till ett eget ämne.

Även beträffande medie- och kommunikationsvetenskap är variationen stor mellan lärosätena. Kurser inom medie- och kommunikationsvetenskap klassificeras på utbildningsområdena samhällsvetenskap, humaniora, teknik och övrigt samt, där det är tillåtet, också utbildningsområdet media.

Tolv olika kombinationer mellan utbildningsområden förekommer vid de olika lärosätena:

- enbart samhällsvetenskap
- enbart humaniora
- enbart övrigt
- enbart teknik
- samhällsvetenskap och humaniora
- samhällsvetenskap och media
- samhällsvetenskap och teknik
- samhällsvetenskap och övrigt
- humaniora och teknik
- samhällsvetenskap, humaniora och teknik
- humaniora, teknik, samhällsvetenskap och övrigt
- humaniora, teknik, samhällsvetenskap och media.

Exempel på en kurs som klassificerats till 75 procent som samhällsvetenskap och 25 procent som media är *det föränderliga medielandskapet, 15 högskolepoäng*. Kursen innehåller introduktion till ämnet medie- och kommunikationsvetenskap (samhällsvetenskap) men även projekt där mediegestaltning ingår (media).

Exempel på en kurs som klassificerats till 70 procent som samhällsvetenskap och 30 procent som teknik är *trycksaksproduktion, 7,5 högskolepoäng*. Innehåll i kursen som klassificeras som teknik är tillämpning av programvaror för grafik och layout samt trycktekniker. Övrigt innehåll är klassificerat som samhällsvetenskap.

Riksrevisionen har tagit medie- och kommunikationsvetenskap som exempel på att lärosätena utgår från olika grunder (till exempel resursåtgång, undervisningsmetod) när de klassificerar kurser. Genomgången vid seminarierna med lärosätena visar dock att medie- och kommunikationsvetenskap har olika inriktningar och olika kursinnehåll vid olika lärosäten. Ämnets namn är detsamma men innehållet kan variera stort. Det kan vara produktionsinriktat eller teoretiskt. I vissa fall har medie- och kommunikationsvetenskap sitt ursprung i journalistiken, i andra fall i teknik och i något fall i det konstnärliga området. Innehållet varierar inte enbart mellan lärosätena utan också inom samma lärosäte, till exempel beroende på kursens nivå.

När det gäller klassificering av kurser inom medie- och kommunikationsvetenskap finns samma problematik som för folkhälsovetenskap, nämligen att alla lärosäten inte har möjlighet att klassificera på ett visst utbildningsområde, i detta fall media, även om kursinnehållet är sådant. Därmed blir klassificeringen olika även av detta skäl.

### **Informatik**

Informatik är ytterligare ett exempel på ett tvärvetenskapligt ämne som har vuxit fram ur olika traditioner – teknisk eller samhällsvetenskaplig.

Kurser inom ämnet klassificeras huvudsakligen på samhällsvetenskapligt eller tekniskt utbildningsområde men naturvetenskap och design förekommer också. Vid seminarierna påpekades att det krävs en detaljkännedom för att avgöra om det är teknik eller samhällsvetenskap och att olikheter i klassificeringen av kurser är en logisk konsekvens av att man klassificerar kurs för kurs.

### **Statistik**

Ämnet statistik tillhör historiskt det samhällsvetenskapliga området medan matematisk statistik tillhör naturvetenskap. Kurser inom ämnet statistik klassificeras antingen på enbart samhällsvetenskap (fyra lärosäten), enbart naturvetenskap (nio lärosäten) eller både samhällsvetenskap och naturvetenskap (nio lärosäten).

När kurser klassificeras på naturvetenskap motiveras detta med att de innehållsligt ligger nära matematik, att de till exempel har samma kurslitteratur som matematisk statistik. En högskola, som saknar fakultetstradition, framhöll att det inom den högskolan inte finns någon historisk skillnad mellan matematisk statistik och statistik. Ett stort universitet, som klassificerar på både samhällsvetenskap och naturvetenskap, påpekade att ju mer avancerad nivå desto mer naturvetenskapligt är innehållet i kurserna.

Vid ett lärosäte beslutade rektorn 2006 att kurser inom ämnet statistik ska tillhöra det naturvetenskapliga utbildningsområdet (de tillhörde tidigare det samhällsvetenskapliga) med hänvisning till den beskrivning av ämnet statistik som gjorts av professor Bengt Swensson, ordförande i Högskoleverkets granskningsgrupp av ämnet statistik. Av denna beskrivning framgick att statistikämnet, liksom matematisk statistik, inte har något eget studieobjekt utan är



en formell vetenskap, en metodvetenskap där matematiken är central, men ämnet har ”ingen självklar, naturlig hemvist inom någon specifik fakultet/något specifikt vetenskapsområde”.

### **Industriell ekonomi**

Klassificeringen av kurser inom ämnet industriell ekonomi görs på två utbildningsområden: samhällsvetenskapligt och tekniskt. Nio lärosäten klassificerar kurser inom ämnet på enbart teknik och åtta lärosäten har en blandad klassificering på teknik och samhällsvetenskap.

Många lärosäten hänvisar till ämnets historiska tillhörighet, det vill säga att ämnet har ingått i högskoleingenjör- eller civilingenjörutbildningar och därför klassificerats till utbildningsområdet teknik. Flera lärosäten har tittat på hur de tekniska högskolorna gjort. Det förekommer också rättvisediskussioner i förhållande till kurser i företagsekonomi som har liknande kursinnehåll.

### **Omvårdnad/vårdvetenskap**

Kurser inom omvårdnad/vårdvetenskap klassificeras i hög grad på utbildningsområdet vård. Elva lärosäten klassificeras enbart på vårdområdet och nio klassificerar på både vård och medicin. Ett lärosäte klassificerar kurser inom ämnet på vård och samhällsvetenskap.

Kriteriet för att klassificera kurser till det medicinska utbildningsområdet tycks vara att de är kliniska. Detta gäller vid flera lärosäten främst kurser på avancerad nivå.

## **Kursklassificering vid de konstnärliga högskolorna i Stockholm**

När resurstilldelningssystemet infördes 1993 fanns bara ett konstnärligt utbildningsområde. Per capitaersättningen inom detta område varierade mellan lärosätena.

Från budgetåret 1994/95 infördes sju konstnärliga utbildningsområden som i princip motsvarade verksamheten vid de sju konstnärliga högskolorna i Stockholm, nämligen utbildningsområdena musik, dans, konst, design, teater, opera och media. För alla dessa områden utom dans och media gällde att motsvarande utbildning också fanns inom något eller några andra lärosäten i landet.

När per capitaersättningar infördes för de olika konstnärliga utbildningsområdena beräknades dessa för vart och ett av områdena utifrån den genomsnittliga resursen per helårsstudent vid det lärosäte som hade den högsta ersättningen före omläggningen. Det innebar att inget lärosäte fick mindre resurser än de hade före införandet av per capitaersättningarna men flera fick mer resurser.

Under de första åren efter införandet av de konstnärliga utbildningsområdena fanns dessa endast vid de konstnärliga högskolorna i Stockholm och

deras motsvarigheter vid andra lärosäten. Med början 1998 tilldelades dock fler lärosäten konstnärliga utbildningsområden som således innebar möjlighet att klassificera kurser på sådana områden. Antalet helårsstudenter som fick avräknas var – och är – dock begränsat.

För de konstnärliga högskolorna i Stockholm gäller att de i princip får ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer inom det konstnärliga utbildningsområde som är ”deras”. För Dans- och cirkushögskolan gäller numera inte enbart utbildningsområdet dans utan också teater för kurser inom nycirkus. För den sammanslagna Stockholm dramatiska högskola gäller media och teater, det vill säga de två utbildningsområden som fanns vid respektive Dramatiska institutet och Teaterhögskolan före sammanslagningen. Konstfack har båda utbildningsområdena konst och design. Till detta kommer att de konstnärliga högskolor som också ger lärarutbildning redovisar helårsstudenter och helårsprestationer inom utbildningsområdet undervisning.

Vid seminariet med de konstnärliga högskolorna i Stockholm var det naturligtvis inte aktuellt att göra samma genomgång som med övriga lärosäten om hur kurser inom sex ämnen klassificeras. Seminariet inriktades i stället på hur de konstnärliga högskolorna ser på kursklassificering, om detta är något som diskuteras eller om det betraktas som en självklarhet hur kurserna ska klassificeras. Frågan togs också upp om huruvida de två huvudproblem som Riksrevisionen hade iakttagit har någon relevans för de konstnärliga högskolorna.

Ingen av representanterna för de sex konstnärliga högskolor som deltog (Kungl. Musikhögskolan i Stockholm deltog inte) ansåg att kursklassificering är någon stor fråga. Det är naturligt att alla kurser tillhör det ”egna” utbildningsområdet vid såväl Dans- och cirkushögskolan, Operahögskolan, Kungl. Konsthögskolan som Stockholms dramatiska högskola. En viss diskussion hade dock förekommit vid några av dessa beträffande kurser i reflektion respektive teori och reflektion om huruvida de borde klassificeras på humanistiskt utbildningsområde.

Vid Konstfack hade en omorganisation medfört en levande innehållsdiskussion om gränserna mellan konst och design samt mellan konst och humaniora. Det påpekades också att per capitaersättningarna är framtagna i en ”fortid” och att det är stora skillnader mellan utbildningar då och nu. Dessutom håller gränserna mellan media, konst och design på att suddas ut. Utbildningsområdet konst kan till exempel i dag lika gärna innebära film.

Riksrevisionens rapport har inte varit relevant för de konstnärliga högskolorna.

# Analys

Det finns två nyckelbegrepp för kursklassificering, nämligen *ämnesinnehåll* och *utbildningsområde*. Redovisningen i föregående kapitel visar att begreppet utbildningsområde är problematiskt på grund av att definitionen av begreppet är svår att tillämpa på framför allt tvärvetenskapliga kurser. Genomgången av klassificering av kurser inom sex ämnen visar att även om namnet på ämnet är detsamma kan innehållet i kurser som tillhör ett och samma ämne vara olika.

I detta kapitel analyseras problematiken kring begreppet utbildningsområde samt de bakomliggande orsakerna till att lärosätena klassificerar kurser inom samma ämne olika och till glidningen, det vill säga de två problem som Riksrevisionen har identifierat. Kapitlet avslutas med en reflektion över den framtida uppföljningen av kursklassificering.

## Begreppet utbildningsområde

Begreppen ämnesinnehåll och utbildningsområde är således centrala vid kursklassificering. Regeringen påminner i budgetpropositionen för 2012 om att kursens ämnesinnehåll avgör klassificeringen men påminner inte om vad utbildningsområde är.

Enligt propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* skulle utbildningsområdena motsvara de traditionella fakultetsområdena och därtill undervisnings- och vårdutbildningsområdena och det konstnärliga området (som några år senare delades upp i sju olika konstnärliga utbildningsområden).

För sådana kurser som inte naturligt kunde inordnas i de olika utbildningsområdena skapades ett utbildningsområde som benämndes övrig. Detta är den definition av utbildningsområden som finns och den har således gällt alltsedan systemet infördes.

Att utbildningsområdena ska motsvara de traditionella fakultetsområdena är problematiskt. Ämnesinnehåll och utbildningsområde ska kopplas ihop. Men vad är ett utbildningsområde? Hur definieras och avgränsas ett utbildningsområde? Att dessa ska motsvara de traditionella fakultetsområdena ger en mycket begränsad vägledning.

Grundutbildningen var indelad i fakultetsområden fram till 1977 men inte därefter. Efter 1977 var det endast forskning och forskarutbildning som var fakultetsindelad. Som framgår av kapitlet *Historisk tillbakablick* införlivades en stor grupp utbildningar i högskolan genom 1977 års reform som inte hade sitt ursprung i fakultetsorganisationen. De nya utbildningar och kurser som utvecklats efter 1977 hade inte heller någon naturlig hemvist i en fakultet.

Svårigheten att hänföra en ganska stor del av den dåvarande grundutbildningen till traditionella fakultetsområden hanterades vid införandet av det nya systemet 1993 med att tre nya utbildningsområden skapades och dessutom ett

ytterligare utbildningsområde, benämnt övrigt, för sådana kurser som inte naturligt kunde inordnas i de olika utbildningsområdena. Principen att utbildningsområden skulle motsvara de traditionella fakultetsområdena var således problematisk redan när den infördes.

Det har nu gått tjugo år sedan resurstilldelningssystemet infördes. Under 2011 fanns drygt 60 000 kurser med registrerade studenter eller studenter som tog poäng vid landets universitet och högskolor. Vid Högskoleverkets seminarier har framkommit att en majoritet av dessa kurser är oproblematiska att klassificera. Men andelen kurser som är problematiska har under de tjugo år som gått ständigt ökat. En mängd nya kurser har utvecklats, med innehåll som inte har en naturlig hemvist i en fakultetsstruktur.

Det är värt att notera vad som hänt med utbildningsområdet övrigt. Vilka kurser som kunde hänföras till detta område angavs i regleringsbrevet när systemet infördes 1993. Med den utveckling som skett därefter skulle det vara en mycket stor mängd kurser som faller in i kriteriet att ”inte naturligt kunna inordnas i de olika utbildningsområdena”. Någon anpassning av anvisningarna i regleringsbrevet har dock inte skett sedan systemet infördes. Det är Högskoleverkets slutsats att systemet inte har utvecklats i takt med förändringen av den högre utbildningen, på det sätt som skulle krävas för att underlätta lärosätenas klassificering.

I Högskoleverkets uppföljning har det också blivit uppenbart att det går en skiljelinje mellan personer, vilka i dag är ganska få, som var med när resurstilldelningssystemet infördes och som har ansvar för kursklassificering, och de personer som anställts långt senare. Den senare kategorin har ett större behov av definitioner av och anvisningar om vad de olika utbildningsområdena omfattar. Bristen på sådana har i vissa fall lett till att man tar hjälp av det ämnestråd som SCB använder för att redovisa registrerade studenter på ämnesområden.

Det är Högskoleverkets bedömning att ett växande problem i kursklassificeringen är det oklara begreppet utbildningsområde, vars enda definition avser förhållanden som gällde för mer än trettiofem år sedan.

## **Kursens ämnesinnehåll**

Alltsedan 1993 gäller att klassificeringen ska göras för varje kurs utifrån kursens ämnesinnehåll.

I avsnittet *Interna riktlinjer* ovan, framgår att lärosätena i de flesta fall klassificerar kurser med utgångspunkt i kursplanen. Vad som anges i kursplanen om innehåll, lärandemål och kurslitteratur avgör klassificeringen.

I avsnittet *Klassificering av kurser inom sex ämnen* framgår vidare att olika kurser inom ett och samma ämne kan ha olika ämnesinnehåll vid olika lärosäten, och även inom samma lärosäte, och därför klassificeras på olika utbildningsområden.

Exempelvis gäller detta kurser inom tvärvetenskapliga ämnen som har sitt ursprung i olika vetenskapliga traditioner. Det gäller bland annat ämnena folkhälsovetenskap och medie- och kommunikationsvetenskap som har redovisats i avsnittet ovan. Eftersom kursernas inriktning och innehåll är olika, klassificeras också kurserna på olika utbildningsområden, även om de ingår i ett ämne med samma benämning.

Ett annat exempel är kurser inom ämnet statistik. Vid vissa lärosäten förekommer statistikkurser som innehållsligt ligger nära matematik, och till exempel har samma kurslitteratur som matematisk statistik. Dessa kurser klassificeras då som naturvetenskap, medan andra kurser inom ämnet statistik klassificeras som samhällsvetenskap.

Ytterligare ett exempel är kurser inom ämnet omvårdnad/vårdvetenskap. Vissa kurser på avancerad nivå, vanligtvis inom specialistsjuksköterske- och barnmorskeprogram, är kliniska och klassificeras därför på utbildningsområdet medicin, medan flertalet kurser på grundnivå klassificeras på utbildningsområdet vård.

Riksrevisionen har jämfört hur olika lärosäten klassificerar kurser inom samma ämne och funnit att klassificeringen skiljer sig åt mellan lärosäten. Riksrevisionen drar slutsatsen att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika grunder och att detta leder till olika ersättning för *likvärdiga* kurser. Resonemanget utgår från att kurser inom ett visst ämne, det vill säga något som heter samma sak, har samma innehåll och inriktning vid alla lärosäten som erbjuder det ämnet. Riksrevisionen har helt enkelt utgått från att det är vilket ämne kursen ingår i och inte ämnesinnehållet som avgör klassificeringen.

För en majoritet av ämnen gäller att kurser som ges inom ämnet har ett sådant innehåll att de klassificeras på samma utbildningsområde, men det gäller alltså inte alltid. Det är just de ämnen där detta inte gäller som framträder i Riksrevisionens rapport.

I de analyser som Högscoleverket publicerade årligen 2003 – 2009 jämfördes hur stor ersättning ett lärosäte skulle få för den klassificering man gjort av kurser inom ett visst ämne, med den ersättning lärosätet skulle ha fått om det hade klassificerat enligt genomsnittet för alla lärosäten. Jämförelsen mellan lärosätena visade att de flesta lärosäten låg nära den genomsnittliga ersättningen. I den sista analysen som gjordes, som avsåg 2008, var det endast ett lärosäte som låg mer än fem procent över genomsnittet och två lärosäten som låg mer än fem procent under genomsnittet. Det visar att olika klassificering av kurser inom samma ämne inte är en omfattande företeelse.

Förvisso förekommer det att lärosäten klassificerar utifrån andra kriterier än kursens ämnesinnehåll. Högscoleverkets slutsats är dock att den främsta förklaring till de olikheter i klassificeringen som Riksrevisionen har iakttagit är att kurser som klassificeras olika inte är likvärdiga – utan olika.

## Glidningen

Riksrevisionen konstaterar i sin rapport att lärosätena håller sig informerade om hur klassificeringen görs vid andra lärosäten och att de dessutom använder det faktum att andra klassificerar på ett särskilt sätt som ett argument för att själva agera på liknande sätt. Detta är enligt Riksrevisionen en förklaring till den så kallade glidningen.

Även vid Höskoleverkets seminarier med lärosätena har det framkommit att lärosätena i vissa fall sneglar på varandra. Särskilt gäller att högskolorna tittar på hur universiteten gör.

Det har också framkommit vid seminarierna att lärosätenas intresse av att ta reda på hur andra lärosäten gör, oftast beror på osäkerheten beträffande klassificering av vissa kurser och behovet att ha något att rätta sig efter.

Dessvärre måste Höskoleverket också konstatera att verkets egna analyser med jämförelsetal för lärosätena sannolikt har bidragit till glidningen. I analyserna undersöktes skillnaden mellan den ersättning lärosätena hade fått för den befintliga klassificeringen och därefter jämfördes denna med den ersättning som de skulle ha fått om de hade klassificerat kurserna inom ämnet på samma sätt som det genomsnittliga lärosätet.

Flera lärosäten har under seminarierna redovisat att de har klassificerat om kurser då deras kvot var lägre än andras eller lägre än genomsnittet. Man har velat ”rätta till” en klassificering som medför lägre intäkter än för andra lärosäten.

Jämförelsetalen utgick, på samma sätt som Riksrevisionens granskning, från ämnen och kurser inom varje ämne. Det innebär att kurser som tillhörde samma ämne jämfördes och olikheter i klassificeringen uppfattades som avvikelser. Det innebär också att jämförelsen mellan lärosätena kunde leda till samma felaktiga slutsats som Riksrevisionen drog, nämligen att lärosätena klassificerar ”samma” kurser olika, när olikheten egentligen berodde på att kursernas ämnesinnehåll var olika.

Höskoleverkets slutsats, utifrån lärdomen från seminarierna med lärosätena, är att jämförelser av kursklassificering mellan lärosätena inte kan göras ämnesvis. Jämförelser kan endast göras mellan enskilda kurser, förutsatt att man har tillgång till kursplaner och vetenskaplig expertis.

## Resurstilldelningssystemets legitimitet

Dagens per capitabelopp är i hög grad historiskt betingade och avspeglar den klassiska uppdelningen av utbildning i så kallade våta och torra ämnen. Det gällde även den utredning som antog namnet *Höskoleutredningen* (mer känd under namnet *Grundbulten*) som hade till uppgift att beräkna resurser för olika utbildningsområden inför 1993 års reform.

Höskoleutredningen utgick i sitt betänkande *Resurser för högskolans grundutbildning* (SOU 1992:44) från att undervisning inom exempelvis humaniora och samhällsvetenskap förutsattes ske i form av föreläsningar och seminarier.

Undervisning inom exempelvis naturvetenskap och teknik förutsattes däremot ske i form av bland annat laborationer i mindre grupper med resurskrävande utrustning och i speciella lokaler.

Redan när Högskoleverket 1997, på regeringens uppdrag, genomförde en uppföljning av resurstilldelningssystemet framgick att ”utbildning som traditionellt givits enbart som lärarledd undervisning i större grupper nu också har andra undervisningsformer. Såväl inom samhällsvetenskap som inom humaniora (särskilt språkutbildning) är inslagen av färdighetsträning och laborationsliknande övningar vanliga. Ofta hänvisas till yrkeslivets krav som en orsak till denna utveckling.”

I rapporten påpekas också att en annan mycket påtaglig utveckling var att användningen av datorer ”numera ingår i alla typer av utbildningar, varför tillgången till datorer och datorsalar är ett generellt behov som inte är avgränsat till vissa områden”. (*Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning – ett regeringsuppdrag*, Högskoleverkets rapportserie 1997:17 R.)

Detta var för femton år sedan och utvecklingen har fortsatt i den riktningen, vilket har bekräftats av många lärosäten vid Högskoleverkets seminarier. De stora skillnaderna i ersättning mellan utbildningsområdena tillsammans med att dessa grundas på undervisningsmetoder som etablerades för mycket länge sedan upplevs som frustrerande.

I vissa av de fall där lärosäten har klassificerat vissa kurser utifrån undervisningsmetod eller hur resurskrävande kursen är, har detta motiverats med att det faktiskt är just dessa förhållanden som har legat till grund för per capitaersättningarnas storlek – historiskt.

Högskoleverket kan konstatera att redan när resurstilldelningssystemet infördes för tjugo år sedan var det tillbakablickande både när det gällde per capitaersättningarna och kursernas indelning i utbildningsområden. Att i dag utgå från en struktur vid klassificering av kurser som gällde för mer än trettiofem år sedan och en resurstilldelning som grundar sig på förhållanden som gällde för mer än tjugo år sedan och som inte följt utvecklingen blir oerhört svårt både i klassificeringsarbetet och vid en uppföljning.

Högskoleverkets bedömning utifrån de genomförda seminarierna är att det också blir svårare och svårare att upprätthålla systemets legitimitet ju längre bort man kommer från den tidpunkt när principerna och ersättningsbeloppen infördes. Systemet har ju inte i något avseende anpassats till de förändringar som skett beträffande undervisningsformer, framväxten av tvärvetenskapliga utbildningar och införande av nivåer.

En av lärosätetsrepresentanterna vid seminarierna uttryckte problemet på följande sätt: ”Kursklassificering ses som en ekonomisk fråga. Det är en logisk kullerbytta i de ursprungliga utgångspunkterna att ämnesinnehållet ska styra, men till grund för prislapparna ligger utbildningarnas resursåtgång. Det har hänt mycket sedan 1993, man måste bejaka att det har skett en utveckling. Skillnaden mellan samhällsvetenskap och teknik har blivit mindre. Man kan

inte följa fakultetsgränserna. Det är inte självklart vad som utgör ett utbildningsområde.”

## **Hur kan kursklassificering följas upp?**

Högskoleverkets uppdrag har varit att följa upp lärosätenas klassificering av kurser i olika utbildningsområden. Uppföljningen 2012 har alltså primärt handlat om att förstå vilka överväganden lärosätena gör vid kursklassificeringen och huruvida de överensstämmer med regeringens instruktioner, samt förklara de iakttagelser Riksrevisionen har gjort.

En viktig slutsats av de seminarier som genomförts är att en uppföljning av den karaktär som Högskoleverket gjort tidigare inte kan göras per ämne utan måste göras per kurs. Högskoleverkets tidigare uppföljning av kursklassificering i form av analyser med jämförelsetal för lärosätena gjordes per ämne. Men inom ett och samma ämne, det vill säga något som har samma benämning, kan kurser ha olika ämnesinnehåll och därför klassificeras på olika utbildningsområden vilket bidrar till att förklara skillnaderna mellan lärosätena.

Förvisso är det så att för många ämnen tillhör alla kurser inom ämnet samma utbildningsområde, men det är just de ämnen där detta inte gäller som gav utslag i jämförelsetalen och som kan leda till felaktiga slutsatser.

Eftersom Riksrevisionen gjorde på samma sätt i sin granskning och dessutom utgick från att alla kurser inom samma ämne är likvärdiga, blev även deras slutsatser felaktiga.

Det är alltså inte möjligt att utifrån en uppföljning med hjälp av befintlig statistik, eller med stöd av kursernas benämning, dra några slutsatser om huruvida lärosätena följer de instruktioner som regeringen gav vid systemets införande och i budgetpropositionen för 2012.

En uppföljning av samtliga kurser skulle omfatta en uppföljning av cirka 60 000 kurser. En uppföljning av huruvida alla lärosäten gör en korrekt klassificering utifrån instruktionerna skulle kräva, även med stickprov, tillgång till kursplaner och vetenskaplig expertis. En uppföljning av huruvida lärosätena gör på samma sätt skulle kräva en jämförelse på kursnivå som på samma sätt förutsätter kursplaner och vetenskaplig expertis samt att kurser med liknande kursinnehåll identifieras trots att de har olika benämning.

Högskoleverkets slutsats av all information från seminarierna med lärosätena är att kursklassificering i vissa fall är en mycket svår och komplicerad sak. Därför finns ett behov hos vissa av lärosätena att ta del av hur andra resonerar och hanterar klassificeringen.

Den uppföljning som Högskoleverket har genomfört har gett fördjupad kunskap om förutsättningarna för kursklassificering. Seminarierna har också bidragit till ett erfarenhetsutbyte mellan lärosätena. Möjligtvis har seminarierna lett till att vissa av de lärosäten som inte har haft interna riktlinjer har insett att sådana underlättar arbetet med kursklassificering.



Det kan därför vara angeläget att med jämna mellanrum föra en dialog med lärosätena utifrån regeringens instruktioner för kursklassificering. Högskoleverket anser också att det är viktigt att lärosätena skapar interna riktlinjer för klassificeringen och att självständiga bedömningar därmed görs.

Det är slutligen Högskoleverkets slutsats att den ”översyn av systemet för klassificering av kurser med syfte att skapa transparenta former för ersättning till lärosätena” Riksrevisionen föreslår är ytterst angelägen.



Högskoleverket är en myndighet för frågor som rör universitet och högskolor. Verket arbetar med kvalitetsbedömningar, tillsyn, uppföljningar, utveckling av högre utbildning, utredningar och analyser, bedömning av utländsk utbildning och studieinformation.

Läs mer på vår webbplats [www.hsv.se](http://www.hsv.se).