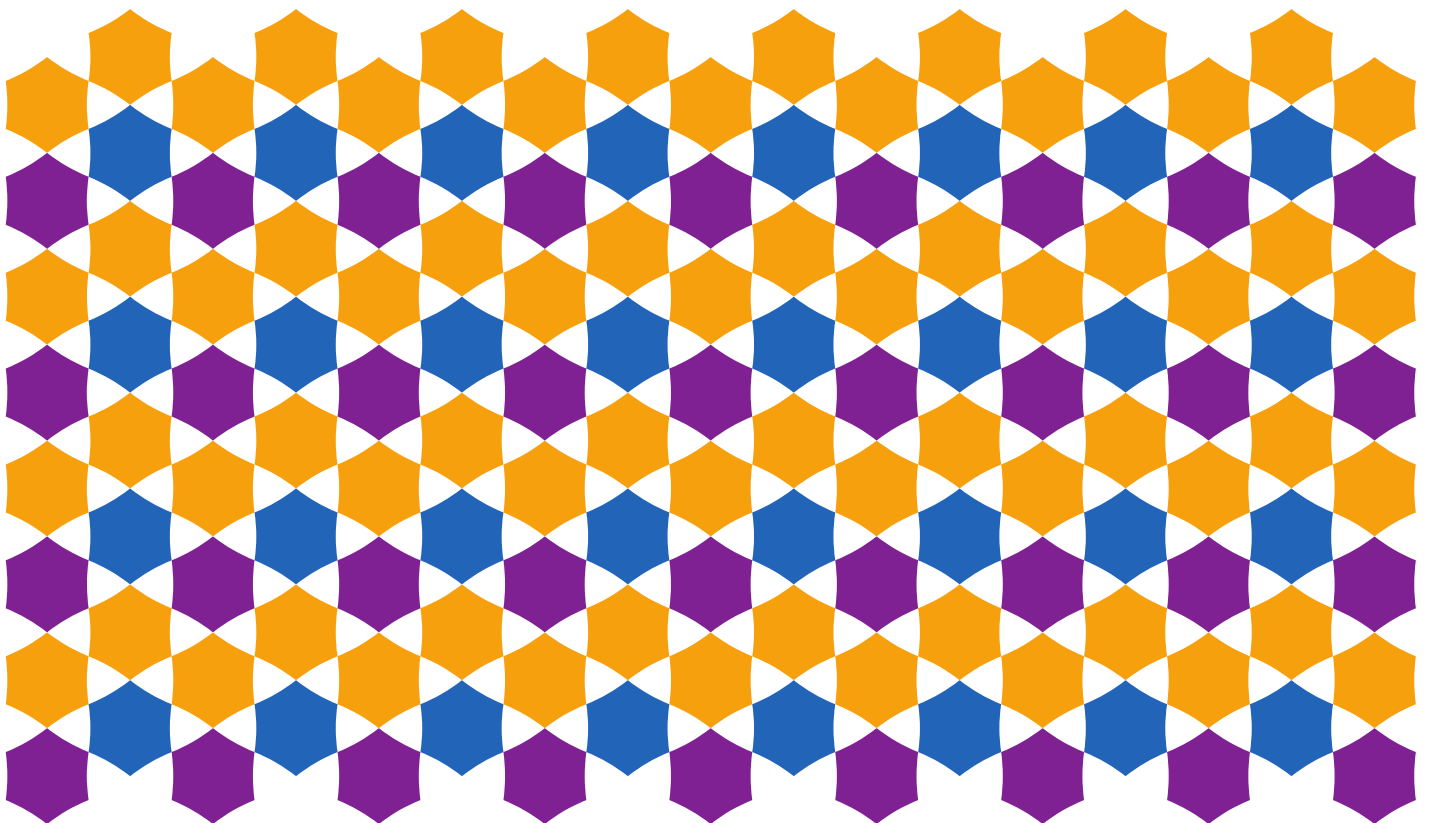


Uppföljning av kvalitetsförstärkning inom humaniora och samhällsvetenskap

Rapportering av ett regeringsuppdrag



Rapport 2015:14

Uppföljning av kvalitetsförstärkning inom humaniora och samhällsvetenskap
– Rapportering av ett regeringsuppdrag

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2015

Författare: Keili Saluveer, Johanna Köhlmark, Aija Sadurskis

Universitetskanslersämbetet • Löjtnantsgatan 21 • Box 7703, 103 95 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

INNEHÅLL	1
SAMMANFATTNING	2
INLEDNING	3
UPPDRAG	3
BAKGRUND OCH SYFTE	3
GENOMFÖRANDE	3
<i>Enkätinsamling</i>	3
<i>Diskussioner med lärosäten</i>	4
AVGRÄNSNINGAR AV UKÄ:S UPPDRAG.....	4
<i>Tidsperspektiv</i>	5
RAPPORTENS DISPOSITION	5
RESURSTILDELNING OCH UTBILDNINGSSOMRÅDET HSTJ	6
BAKGRUNDEN TILL DAGENS SYSTEM	6
RESURSTILDELNINGSSYSTEMET IDAG	7
KVALITETSFÖRSTÄRKNINGAR INOM HSTJ-OMRÅDET	8
<i>Lärrarledd tid</i>	10
<i>Prestationsgrad</i>	11
<i>Många studenter</i>	12
HUR HAR KVALITETSFÖRSTÄRKNINGSMEDLEN ANVÄNTS?	13
VANLIGT MED STRATEGISKA DISKUSSIONER OM HUR MEDLEN SKA ANVÄNDAS	13
MEDLEN HAR ANVÄNTS INOM HSTJ-OMRÅDET	14
OMFÖRDELNINGAR TILL FÖRMÅN FÖR HSTJ-OMRÅDET ÄR VANLIGA.....	15
MER LÄRARLEDD TID.....	16
HUR HAR KVALITETEN PÅVERKATS?	18
KVALITET OCH UTMANINGAR	18
<i>Låg status på undervisning</i>	18
<i>Mycket administrativt arbete</i>	19
<i>Ändrade undervisningsformer inom HSTJ-området</i>	19
<i>Studenterna</i>	20
LÄROSÄTENAS ENKÄTSVAR: RESULTAT ÄR SVÅRA ATT PÅVISA.....	20
<i>Kvalitetsbehållning istället för kvalitetsförstärkning</i>	20
<i>Små effekter på institutionsnivå</i>	21
BETYDELSEN AV KVALITETSFÖRSTÄRKNINGSMEDEL	22
SLUTSATSER OCH REFLEKTIONER	24
FAKTORER SOM PÅVERKAT EFFEKTEN	24
SVÅRT ATT MÄTA EFFEKTEN	25
EN ÖVERSYN AV ETT GAMMALT SYSTEM BEHÖVS.....	26
BILAGOR	28
BILAGA 1. ENKÄT TILL LÄROSÄTENA	28
BILAGA 2. ANTAL OCH ANDEL HELÅRSSTUDENTER INOM HSTJ PER LÄROSÄTE.....	33

Sammanfattning

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har i denna rapport följt upp de höjningar av ersättningsbeloppen inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik (HSTJ) som staten har genomfört 2012-13 i syfte att stärka kvaliteten i utbildningarna inom dessa områden. Uppföljningen har genomförts med hjälp av enkäter som skickats till samtliga lärosäten som fått ta del av kvalitetsförstärkningarna 2012 och 2013, och med hjälp av dialoger med ett urval lärosäten.

Kartläggningen visar att det finns en stor variation mellan lärosäten, fakulteter eller motsvarande nivå och institutioner när det gäller hur medlen har fördelats och vad de har använts till. Lärosätena redovisar en rad aktiviteter och åtgärder som de vidtagit i syfte att förstärka kvaliteten inom HSTJ-området, men det är svårt att koppla alla dessa åtgärder och eventuella effekter av dem till just kvalitetsförstärkningsmedlen, då det finns många andra omständigheter och faktorer som har påverkat utfallet. Till exempel har storleken på kvalitetsförstärkningen spelat en stor roll. Det är både för att de lärosäten som fått större förstärkning kunnat vidta mer omfattande åtgärder, och för att förstärkningen i sin helhet varit så pass liten att den ätit upp av nedskärningar som drabbat lärosätena under samma period. I många fall beskriver lärosätena att kvalitetsförstärkningsmedlen kompenserat för sänkta takbelopp och/eller ökade kostnader, eller för tidigare interna omfördelningar. Därför är UKÄ:s övergripande uppfattning att medlen har påverkat kvaliteten, men i stort sett enbart genom att lärosätena har kunnat bibehålla den befintliga kvalitetsnivån. Kvalitetsförstärkningsmedlen upplevs på de flesta håll ändå som betydelsefulla eftersom nedskärningar som skett under samma period hade varit mycket mer smärtsamma utan dessa medel.

I denna utredning har det blivit klart att hur kvalitetsförstärkningsmedlen används och vad de kan uppnå är starkt kopplat till det resurstilldelningssystem som råder. Ersättningsnivåerna speglar, enligt UKÄ:s uppfattning, inte dagens behov av resurser, till exempel när det gäller att kunna differentiera undervisningsformerna utifrån behoven hos en mer heterogen studentgrupp. Lärosätena efterlyser förstärkta och mer stabila ekonomiska förutsättningar för att bedriva ett långsiktigt kvalitetsarbete inom de utbildningsområden som berörs av kvalitetsförstärkningen. Det som enligt UKÄ:s uppfattning behövs är en översyn av resurstilldelningssystemet på grundnivå och avancerad nivå för att skapa ett system som är anpassat efter de förändringar och utmaningar som utbildningarna inom HSTJ-området, liksom högskolan generellt, har mött under lång tid.

Inledning

Uppdrag

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) fick i regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att följa upp den höjning av ersättningsbeloppen inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik (HSTJ-området) som har skett i syfte att stärka kvaliteten i utbildningarna inom dessa områden. I uppdraget ingår att redovisa och analysera hur medlen har använts och hur kvaliteten i utbildningarna har påverkats.

Bakgrund och syfte

Staten har i flera omgångar (2006, 2007, 2008, 2012 och 2013) genomfört kvalitetsförstärkningar i form av höjda ersättningsbelopp inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik. Den senaste och största höjningen (600 mnkr) skedde år 2013. Dessa utbildningsområden har de lägsta ersättningsbeloppen och förstärkningarna har gjorts i syfte att stärka kvaliteten. Enligt budgetpropositionen 2012 har konsekvenserna av den kraftiga expansionen av den högre utbildningen och de efterföljande besparingarna på 1990-talet varit extra kännbara för bland annat dessa utbildningsområden. Det har bland annat resulterat i att den lärarledda tiden har minskat samtidigt som studentgrupperna ökat, vilket sannolikt är en bidragande orsak till den låga genomströmningen och prestationsgraden inom dessa utbildningsområden (prop. 2012/13:1).

Syftet med denna rapport är att genom att kartlägga och analysera kvalitetsförstärkningens användning och genomslag på lärosätena ge ett underlag till vidare diskussion om huruvida kvalitetsförstärkningsmedlen har uppnått sitt syfte eller inte.

Genomförande

För att kunna genomföra det ovan beskrivna uppdraget har samarbete med lärosätena varit av mycket stor betydelse. Under planeringsfasen av uppdraget träffade UKÄ tre lärosäten, dels för att hämta in synpunkter på genomförandet av uppdraget, dels för att ta del av de erfarenheter som lärosätena har av eventuella interna uppföljningar av kvalitetsförstärkningsmedel.

Det material som ligger till grund för denna utredning utgörs huvudsakligen av de enkätsvar som lärosätena lämnat in till UKÄ och av de intervjuer som UKÄ har haft med ett urval lärosätesrepresentanter efter enkätundersökningen.

Enkätinsamling

Med den information som framkom vid mötena med lärosätena som grund utarbetade UKÄ en webbenkät som skickades ut hösten 2014 till samtliga lärosäten som hade fått ta del av kvalitetsförstärkningen inom HSTJ-området år 2013 (32 lärosäten). Högskolan på Gotland som fr.o.m. 1 juli 2013 ingår i Uppsala universitet undantogs dock. Karolinska institutet, Chalmers tekniska högskola och Kungl. Tekniska högskolan besvarade enligt överenskommelse med UKÄ inte enkäten eftersom antalet studenter inom HSTJ-området är litet och kvalitetsförstärkningen är marginell i förhållande till den totala utbildningsvolymen. Sammantaget skulle enkäten besvaras av 28 lärosäten och svar inkom från 26 lärosäten.

För att frågor av både strategisk och operativ karaktär skulle kunna fångas upp delades enkäten in i två delar som skickades till två olika målgrupper på lärosätena. Den ena delen, som innehöll frågor om fördelning och strategiska satsningar som gjorts med kvalitetsstärkningsmedlen på respektive lärosäte, skickades till fakulteter (eller motsvarande). Den andra delen, med frågor om konkreta satsningar och åtgärder, riktades till institutioner eller motsvarande. Båda enkäterna finns i bilaga 1.

Eftersom lärosätenas organisatoriska indelningar ser mycket olika ut inte minst med tanke på framväxten av tvärvetenskapliga utbildningar, är det svårt att bedöma hur många fakulteter respektive institutioner som fick ta del av enkäterna, och därmed redovisa svarsfrekvenser. UKÄ gör ändå bedömningen att det finns tillräckligt med spridning bland respondenterna för att kunna använda svarsunderlaget som en del av uppföljningen.

På den första enkäten svarade sammanlagt 46 fakulteter eller motsvarande från de lärosäten som fick enkäten. Högskolan i Skövde, Örebro teologiska högskolan (lämnade dock svar per telefon) och Ersta Sköndal högskola lämnade ingen svar. Antalet svar från respektive lärosäte varierar ganska mycket, med flest svar från de större lärosätena med flera fakulteter, och oftast ett gemensamt svar från de mindre lärosätena. Eftersom antalet svar från varje lärosäte i de flesta fall ungefärligen motsvarar antalet studenter inom HSTJ-området på lärosätet, och de olika fakulteterna på ett och samma lärosäte i många fall har svarat på samma sätt, har UKÄ valt att redovisa fakultetssvaren per lärosäte för att ge en tydligare och bättre överblick.

Den andra enkäten besvarades av 92 institutioner eller motsvarande, och svaren kom från samtliga lärosäten utom Högskolan Dalarna, Örebro teologiska högskola (svarade per telefon) och Ersta Sköndal. Även på den enkäten kom av naturliga skäl flest svar från de stora universiteten och färre från högskolorna. Vidare fanns det en stor spridning (inom HSTJ-området) bland de svarande institutionerna, varav en del var tvärvetenskapliga institutioner. Eftersom frågorna i denna enkät handlade mer om institutions- och utbildningsspecifika åtgärder har UKÄ valt att redovisa dessa svar på institutionsnivå.

Diskussioner med lärosäten

För att komplettera bilden har UKÄ dessutom besökt och fört diskussioner med fyra lärosäten (Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Linnéuniversitet och Södertörns högskola). Syftet var att fördjupa den bild som hade framkommit i enkäterna, och det gällde framförallt frågor om kvalitet som krävde djupare diskussion och reflektion. För att få en bred översiktsbild togs följande aspekter i beaktande vid urvalet av lärosäten: storlek, universitet/högskola, typ av lärosäte (mycket/lite HSTJ) och geografisk placering.

Studentperspektivet har fångats in genom att UKÄ samrått med Sveriges förenade studentkårer (SFS) och träffat studentkårer vid Göteborgs universitet, Högskolan i Borås och Linnéuniversitet. Studentperspektivet redovisas inte genomgående i rapporten utan enbart där detta perspektiv är av betydelse för uppdragets innehåll.

Avgränsningar av UKÄ:s uppdrag

I det inledande skedet av uppdraget gjorde UKÄ ett antal avgränsningar och överväganden. Dessa baserades till stor del på den information som hade framkommit vid UKÄ:s förberedande möten och avstämningar med ett antal lärosäten samt på lärosätenas interna uppföljningar av kvalitetsförstärkningsmedel som UKÄ också hade tagit del av.

Tidsperspektiv

Höjningar av ersättningen för utbildningsområden (kvalitetsförstärkningar) har genomförts i flera omgångar med den största höjningen (600 mnkr) år 2013. Denna uppföljning avser inte bara den senaste höjningen. Eftersom det kan vara svårt att se några effekter av satsningarna gjorda 2013, avser UKÄ:s enkät även den kvalitetsförstärkning som gjordes år 2012. De tidigare satsningarna (2006, 2007, 2008) anser UKÄ ligger för långt tillbaka i tiden för att lärosätena ska kunna redogöra för konkreta aktiviteter som då blev genomförda.

Rapportens disposition

Rapportens inledande kapitel beskriver kortfattat resurstilldelningssystemet med fokus på utvecklingen av ersättningsbeloppen för HSTJ. Därefter följer två kapitel med redovisning av lärosätenas svar avseende dels användningen av kvalitetsförstärkningsmedlen, dels kvalitetsförstärkningens påverkan på utbildningarnas kvalitet. Rapporten avslutas med slutsatser och UKÄ:s sammanfattande reflektion om kvalitetsförstärkningsmedlens betydelse för lärosätena och för kvaliteten i utbildningarna.

Resurstilldelning och utbildningsområdet HSTJ

För att ge ett bredare perspektiv på tilldelningen av kvalitetsförstärkningsmedlen till HSTJ-området beskrivs i detta kapitel bakgrunden till, och den nuvarande formen för, resurstilldelning. Fokus ligger på systemets konsekvenser för utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik (HSTJ).

Bakgrunden till dagens system

Det nuvarande systemet för att tilldela resurser till utbildning på grundnivå och avancerad nivå (som före 2007 hette grundutbildning), som presenterades i propositionen *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) och preciserades i *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169), var ett led i att avreglera och decentralisera styrningen av högre utbildning. Tidigare tilldelades lärosätena resurser för grundutbildning baserat på planerat antal nybörjarplatser per program och fristående kurs, och det fanns särskilda anslag för lokalhyror samt för inredning och utrustning. I prop. 1992/93:169 föreslogs i stället ett system där lärosätena gavs utbildningsuppdrag och resurserna baserades på antalet redovisade helårsstudenter och helårsprestationer.

Principer och schabloner för resursberäkningar föreslogs av högskoleutredningen i betänkandet *Resurser för högskolans grundutbildning* (SOU 1992:44). Till grund för ersättningsbeloppens storlek inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi låg beräkningar av en ”basnivå” som högskoleutredningen (dir 1989:7) hade föreslagit. ”Basnivån” var enligt utredningen ”en lägsta nivå av lärarstöd och resurser i övrigt som inte bör underskridas om man skall kunna bedriva meningsfull utbildning på högskolenivå.”. De beräknade resurserna för denna basnivå innebar 6 timmars lektionsundervisning (gruppstorlek: 30 studenter) och 3 timmars gruppundervisning (gruppstorlek: 15 studenter) per vecka. Med 40 veckors läsår motsvarande detta 1,2 lärartjänster beräknade som lektorstimmar. Högskoleutredningen föreslog att basnivån skulle tillämpas för juridisk, humanistisk och religionsvetenskaplig utbildning. Vid införandet av det nuvarande resurstilldelningssystemet fördes även samhällsvetenskaplig utbildning till samma grupp.

År 1997 genomförde Högskoleverket en uppföljning av resurstilldelningssystemet.¹ I rapporten konstaterades att företrädare för framför allt institutioner inom de samhällsvetenskapliga och humanistiska områdena framhöll att undervisningen förändrats – utbildning som traditionellt getts som lärarledd undervisning i större grupper hade fått större inslag av färdighetsträning och laborationsliknande övningar än tidigare, och hade därmed blivit mer resurskrävande. I rapporten lyftes vidare ett antal resurskrävande utvecklingstendenser som inte var begränsade till HSTJ-området, däribland den tekniska utvecklingen (införandet av datorer) och förändringar i undervisningsmetoder, till exempel problembaserat lärande. Till det kom att införandet av magisterexamen 1 juli 1993 medförde ett ökat behov av undervisning eller övningar med lärarstöd i små grupper.²

¹ Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning, Högskoleverkets rapportserie 1997:27 R

² Källa: HSV 1997:27 R

I rapporten föreslogs att ersättningsbeloppen till de utbildningsområden som hade de lägsta ersättningarna (de humanistiska, samhällsvetenskapliga, juridiska och teologiska utbildningsområdena) skulle återställas till den ursprungliga nivå som gällde vid införandet av resurstilldelningssystemet, samt att det humanistiska utbildningsområdet, utöver denna justering, skulle erhålla en ytterligare förstärkning för att möjliggöra en högre ersättning till språkutbildningar.

Efter Högskoleverkets uppföljning har flera andra aktörer utrett frågan om utbildningsområdenas aktualitet och om resurstilldelningssystemet i sin helhet.

Frågan om utbildningsområden som grund för resurstilldelning togs exempelvis upp i den så kallade Styrutredningen. I betänkandet *Högskolans styrning* (SOU 2000:82) konstateras att utbildningsområdenas ersättningsnivåer egentligen har sin grund i tidigare förhållanden, vilka i betydande utsträckning saknar aktualitet idag. Och utredaren föreslog att indelningen i ersättningsnivåer skulle utredas närmare.

I delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* (SOU 2005:48) presenterades förslag på ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. Man föreslog bland annat att begreppet *utbildningsområde* skulle ersättas med begreppet *ersättningsområde*, och att resurstilldelningen till grundläggande högskoleutbildning skulle ske med kurser som indelningsgrund. I slutbetänkandet *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81), där en ny modell för resurstilldelning presenterades, föreslogs bland annat en höjning av den lägsta ersättningen till ett utbildningsområde till 50 000 kronor. Man konstaterade att detta var en förutsättning för att lärosätena skulle kunna bedriva utbildning av god kvalitet och öka antalet undervisningstimmar. I utredningen föreslogs ett system som skulle bestå av en grundersättning per helårsstudent och tre olika tilläggsersättningar som skulle vara beroende av undervisningsmetod, gruppstorlek, individuell handledning, utrustning mm., men inte av vilket ämne kursen tillhör. Utredningens uppfattning var att det är undervisningsmetoder och inte ämnesinnehåll som borde avgöra resurstilldelningen. Senare regeringar har dock betonat vikten av att klassificera utifrån ämnesinnehåll (prop. 2011/2012:1) och gett Högskoleverket och senare UKÄ i uppdrag att följa upp lärosätenas klassificering av kurser.

Mycket har utretts och sagts men än idag ser indelningsgrunderna och skillnaderna mellan ersättningsbeloppen ut på samma sätt som när systemet infördes.

Resurstilldelningssystemet idag

Enligt det nuvarande systemet för att fördela resurser får de flesta lärosätena³ anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för helårsstudenter och helårsprestationer. Det så kallade takbeloppet anger hur mycket varje lärosäte maximalt kan få. Staten beslutar inom vilka utbildningsområden respektive lärosäte får avräkna helårsstudenter och helårsprestationer, samt hur stora ersättningsbeloppen är för de olika utbildningsområdena. All utbildning är indelad i kurser och det är lärosätena som beslutar till vilket eller vilka utbildningsområden respektive kurs ska föras. Det är denna klassificering som är grunden för lärosätenas resurstilldelning.⁴

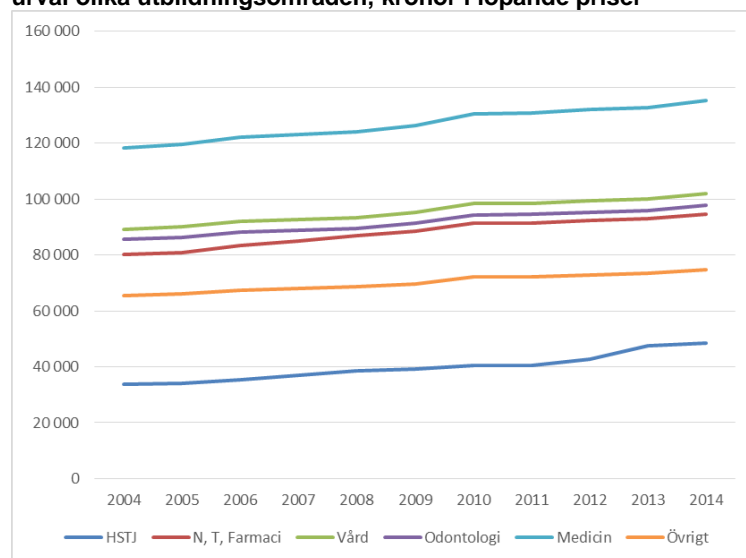
Som redan tidigare nämnts i kapitlet är skillnaderna mellan ersättningsbeloppen stora mellan de olika utbildningsområdena. Figur 1 nedan illustrerar nivån och utvecklingen för ersättningen för helårsstudenter (HST) och helårsprestationer (HPR) för ett urval utbildningsområden. Av figuren framgår att ersättningen för utbildningsområdet HSTJ ligger lägst. I figuren finns också de kvalitetsförstärkningar

³ Resurstilldelningssystemet med takbelopp omfattar de statliga lärosätena, utom Sveriges lantbruksuniversitetet och Försvarshögskolan, samt Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Vid dessa lärosäten återfinns 97 procent av det totala antalet helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå.

⁴ Källa: *Universitet och högskolor. Årsrapport 2014* (UKÄ Rapport 2014:7) 2014.

som har gjorts i form av höjda ersättningsnivåer för vissa utbildningsområden, bland annat HSTJ. Dessa beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Figur 1. Utveckling av ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer för ett urval olika utbildningsområden, kronor i löpande priser



Kvalitetsförstärkningar inom HSTJ-området

Ersättningsbeloppen räknas upp årligen med en pris- och löneomräkning som inkluderar ett produktivitetsavdrag. För att motverka att ersättningsbeloppen urholkas har staten vid flera tillfällen höjt beloppen utöver pris- och löneomräkningen, så kallade kvalitetsförstärkningar. Dessa kvalitetsförstärkningar har i första hand gällt utbildningsområden med lägst ersättning, alltså humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi (HSTJ), men även naturvetenskap, teknik och farmaci (NTF).

Förstärkningen av HSTJ-området påbörjades av en tidigare regering i början av 2000-talet med en första förstärkning år 2002. Under den senaste 10-årsperioden har ersättningsbeloppen för HSTJ-området sedan höjts fem gånger (2006, 2007, 2008, 2012 och 2013) varav den största höjningen, 600 miljoner kronor, skedde år 2013. Eftersom ersättningsbeloppen består av två delar har det betydelse hur kvalitetsförstärkningen sker. Förstärkningen som gjordes 2006 gällde såväl helårsstudents- som helårsprestationsersättningen, medan höjningarna fr.o.m. 2007 enbart gällde helårsstudentsersättningen. Med den senare konstruktionen får lärosätena del av hela höjningen även om studenterna inte tar sina poäng.⁵

Nuvarande regering har också föreslagit en kvalitetsförstärkning om sammanlagt 125 miljoner kronor 2015 och ytterligare 125 miljoner 2016 (prop. 2014/15:99). Exakt hur dessa höjningar ska se ut är oklart, men regeringens avsikt är att höja ersättningen för humaniora och samhällsvetenskap samt för lärar- och förskolläraryt utbildning.

⁵ Se också kapitlet *Ekonomi och forskningsfinansiering* i *Universitet och högskolor. Årsrapport 2014* (UKÄ Rapport 2014:7).

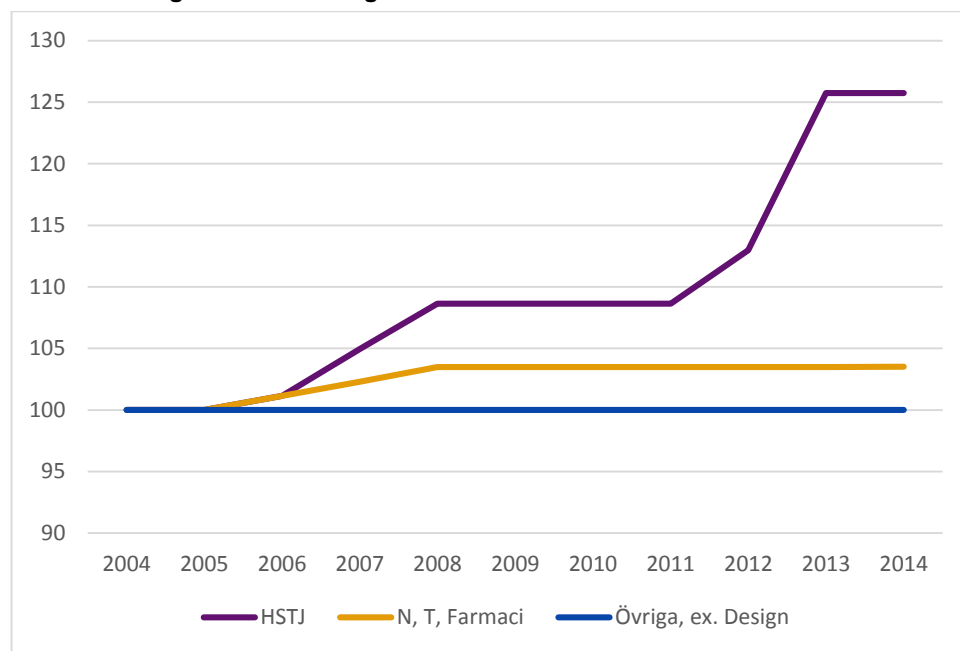
Tabell 1. Kvalitetsförstärkning per lärosäte 2012 och 2013, tusental kronor⁶

Lärosäte	2012	2013	Totalt
Stockholms universitet	30 298	89 471	119 769
Lunds universitet	23 412	68 013	91 425
Göteborgs universitet	21 279	62 525	83 804
Uppsala universitet	19 096	57 063	76 159
Umeå universitet	11 063	32 619	43 682
Linnéuniversitetet	9 940	29 823	39 763
Linköpings universitet	9 996	29 067	39 063
Malmö högskola	7 836	23 526	31 362
Örebro universitet	6 965	21 421	28 386
Södertörns högskola	6 020	18 875	24 895
Högskolan i Jönköping	5 992	17 532	23 524
Högskolan Dalarna	5 963	17 183	23 146
Mittuniversitetet	5 307	16 061	21 368
Karlstads universitet	4 408	13 197	17 605
Mälardalens högskola	4 327	13 251	17 578
Högskolan i Halmstad	3 712	10 651	14 363
Högskolan Kristianstad	3 412	10 394	13 806
Högskolan i Gävle	3 396	10 366	13 762
Luleå tekniska universitet	3 124	9 738	12 862
Högskolan Väst	3 013	8 983	11 996
Högskolan i Borås	2 620	7 399	10 019
Högskolan i Skövde	2 459	7 140	9 599
Kungl. Tekniska högskolan	2 175	6 165	8 340
Högskolan på Gotland	1 688	4 810	6 498
Blekinge tekniska högskola	1 177	3 809	4 986
Karolinska institutet	1 030	2 926	3 956
Ersta Sköndal högskola		2 801	2 801
Teologiska högskolan		2 341	2 341
Chalmers tekniska högskola	291	797	1 088
Örebro teologiska högskola		990	990
Johannelunds teologiska högskola		833	833
Newmaninstitutet		228	228
Totalt	199 999	599 998	799 997

⁶ Vissa av de enskilda utbildningsanordnarna föreslås få större andel av kvalitetsförstärkningen än vad som motiveras av deras storlek. Det gäller Ersta Sköndal högskola, Johannelunds teologiska högskola, Newmaninstitutet, Teologiska högskolan i Stockholm och Örebro teologiska högskola, och beror på att tidigare kvalitetsförstärkningar inte kommit dem till del.

Av figur 2 framgår utvecklingen av summan av ersättningen för helårsstudenter (HST) och ersättningen för helårsprestationer (HPR) för ett urval utbildningsområden. Till skillnad från figur 1 har här den årliga pris- och löneomräkningen räknats bort för att tydliggöra effekten av enbart kvalitetsförstärkning. Figuren visar att jämfört med år 2004 har den sammanlagda ersättningen för HSTJ-området ökat med 25 procent, med den i särklass största höjningen år 2013.

Figur 2. Utvecklingen av ersättningen för HST och HPR, exklusive pris- och löneomräkning. Indexutveckling 2004=100. Källa: UKÄ



Trots flera kvalitetsförstärkningar är ersättningen för HSTJ-området fortfarande lägre än ersättningsbeloppen för alla övriga utbildningsområden, vilket framgick av figur 1.

I budgetpropositionen för 2012 och 2013 motiverades kvalitetsförstärkningen för HSTJ-området på följande sätt: *"Samtidigt som den kraftiga expansionen av antalet platser skedde på 1990-talet urholkades ersättningsbeloppen genom besparingar. För utbildningsområdena humaniora och samhällsvetenskap är resursurholkningen särskilt kännbar. Den har bl.a. resulterat i att den lärarledda tiden har minskat parallellt med att studentgrupperna har ökat. Den låga andelen lärarledd tid inom humaniora och samhällsvetenskap är sannolikt en bidragande orsak till den låga genomströmningen inom dessa ämnesområden (prop. 2011/12:1)".*

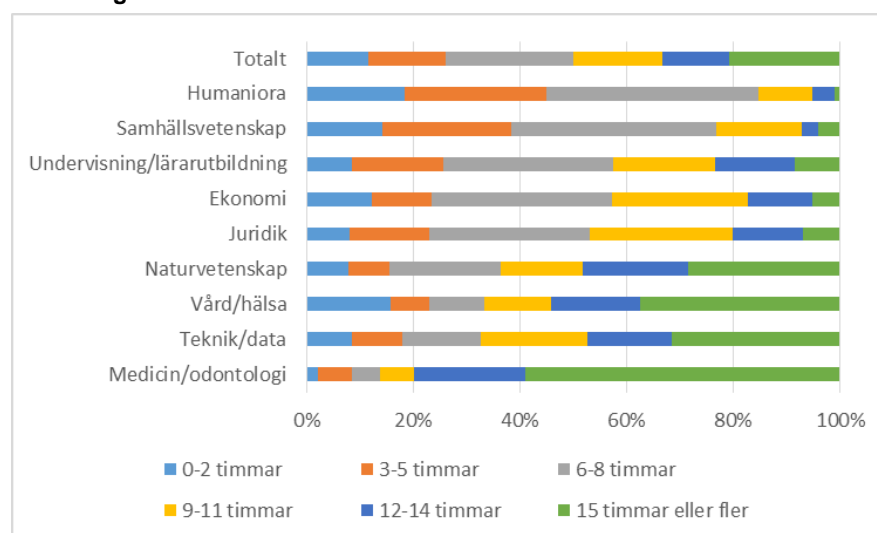
I propositionen nämner regeringen lärarledd tid och prestationsgrad som kvalitetsaspekter. Dessa aspekter har även utgjort utgångspunkter för UKÄ:s enkäter, och därför redovisas lärarledd tid och prestationsgrad nedan, med hjälp av de senaste tillgängliga uppgifterna.

Lärarledd tid

Det finns ingen tillgänglig statistik som beskriver lärarledd tid, men bland andra TCO har genomfört flera undersökningar av omfattningen av den lärarledda tiden. Resultaten från TCO:s senaste undersökning visar att år 2013 var antalet undervisningstimmar per vecka betydligt mindre inom humaniora och

samhällsvetenskap än inom de övriga utbildningsområdena.⁷ Enligt undersökningen har drygt 40 procent av studenterna inom humaniora och samhällsvetenskap mindre än 6 undervisningstimmar per vecka. Endast fem procent av de svarande säger sig ha minst 12 undervisningstimmar i veckan medan motsvarande siffra för studenter inom naturvetenskap och data är 45 procent. I rapporten drar man också slutsatsen att de kvalitetsförstärkningar som skett 2006-2012 inte tycks ha gett avsedd effekt.

Figur 3. Fördelning av antalet undervisningstimmar per vecka inom olika utbildningsområden år 2013. Källa: TCO



De senast tillgängliga siffrorna för lärarledd tid i undervisningen kommer från Juseks medlemsundersökning hösten 2014 (Jusek 2015, *Mer undervisning för ökad utbildningskvalitet*). Enligt denna undersökning har 56 procent av studenterna på samhällsvetenskapliga utbildningar mindre än 9 timmar lärarledd tid i veckan.

Den tid studenter lägger på sina studier omfattar mer än den lärarledda tiden. Den totala tiden har lyfts i ett antal rapporter. I Högskoleverkets enkätundersökning *Studentspeglarna* (Högskoleverket 2007) framkom av studenternas svar att det är särskilt inom humaniora och teologi, samhällsvetenskap och juridik som heltidsstudier inte motsvarar heltidssysselsättning och där studierna ställer låga krav på studenterna.

Prestationsgrad

Enligt UKÄ:s statistik var prestationsgraden för ämnesområdet humaniora och teologi (70 procent) cirka 10 procentenheter lägre än den genomsnittliga prestationsgraden för alla studenter som var registrerade i högskolan (81 procent) läsåret 2011/12⁸. Men tidigare analyser (UKÄ Statistisk analys 2014/9 *Utvecklingen av studenternas prestationsgrad för läsåren 2004/05-2011/12*) har visat att den viktigaste faktorn som förklarar skillnaderna i prestationsgrad är studieform. Studenter på program har i genomsnitt högre prestationsgrad än studenter på fristående kurser. Inom humaniora och teologi är både andel och antal som läser fristående kurser betydligt högre än inom de andra ämnesområdena, vilket kan vara en förklaring till den lägre prestationsgraden inom detta ämnesområde.

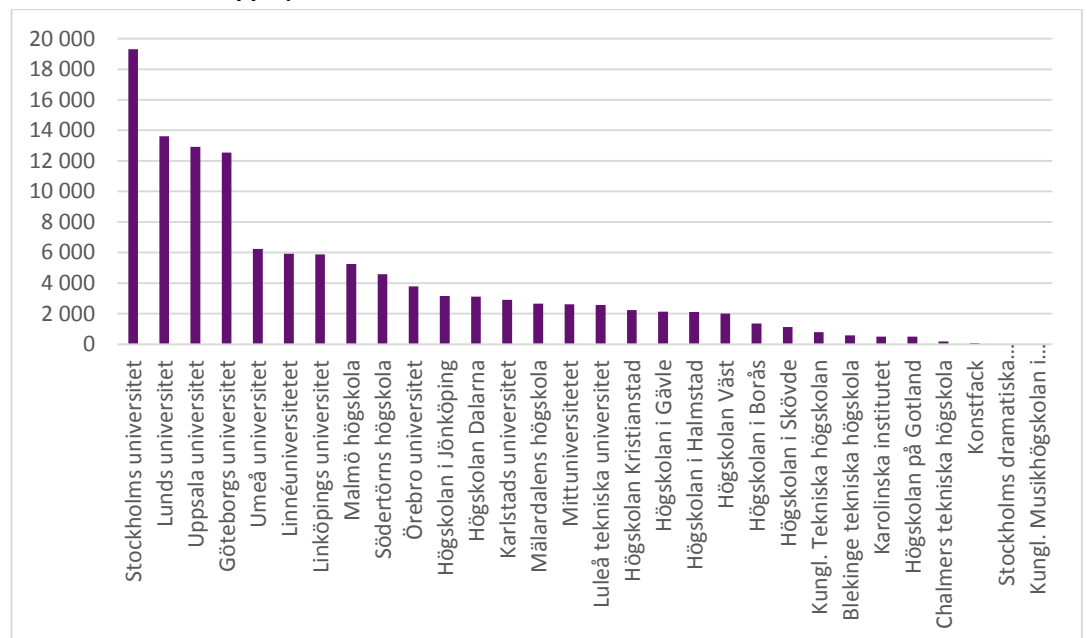
⁷ Källa: *Lärarledd tid och kvalitet i den högre utbildningen* (TCO granskar Nr 7 2013).

⁸ Statistiken om prestationsgrad finns inte uppdelad på utbildningsområde utan istället på ämnesområden.

Många studenter

HSTJ-området är det största utbildningsområdet till antalet studenter, vilket innebär att kvalitetsförstärkningen gynnar en stor andel av studenterna. Antalet helårsstudenter inom humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik uppgick till 120 000 år 2013 (det år den senaste förstärkningen kom). Detta motsvarade 42 procent av alla helårsstudenter 2013. Både antalet och andelen studenter inom HSTJ-området varierar stort mellan olika lärosäten, vilket framgår av figuren nedan. På sju lärosäten uppgick andelen helårsstudenter inom HSTJ-området till minst 50 procent av det totala antalet helårsstudenter år 2013. Det i särklass största lärosätet när det gäller antal och andel helårsstudenter inom HSTJ-området är Stockholms universitet (uppgifter om antal och andel helårsstudenter inom HSTJ-området per lärosäte finns i Bilaga 2).

Figur 4. Antalet helårsstudenter inom HSTJ-området på respektive lärosäte (som omfattas av takbeloppet), år 2013. Källa: UKÄ



Hur har kvalitetsförstärkningsmedlen använts?

För att kartlägga hur förstärkningen av ersättningen för humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik (HSTJ) har använts skickade UKÄ under hösten 2014 ut enkäter till alla lärosäten som fått ta del av dessa medel under 2012 och 2013. Kartläggningen omfattar inte all utbildning inom HSTJ-området, men urvalet bedöms ändå vara tillräckligt representativt för att kartläggningen ska ge en beskrivning av hela området (se avsnitt om enkätinsamling i tidigare kapitel).

De enkäter som skickades ut var av två slag: en enkät riktade sig till fakultetsnivån eller motsvarande, medan den andra enkäten riktades till institutioner eller motsvarande. Enkäterna var något olika, men behandlade likartade områden och resultaten redovisas områdesvis nedan. Först redogörs för svaren på frågor av mer strategisk och allmän karaktär som fakulteter eller motsvarande fick svara på. Sedan presenteras institutionernas svar om hur medlen använts. Enkäterna finns i bilaga 1.

Vanligt med strategiska diskussioner om hur medlen ska användas

På de flesta lärosätena har det förekommit diskussioner om hur eller vad kvalitetsförstärkningen ska användas till. Två tredjedelar av de lärosäten som svarat på enkäten till *fakulteter eller motsvarande* (16 av 25) uppger att de haft strategiska diskussioner om hur och i vilket syfte dessa medel ska användas. På några lärosäten har några fakulteter eller motsvarande svarat ja och några nej på den frågan, medan det vid några lärosäten inte funnits sådana diskussioner. Diskussionerna har oftast förts utifrån visionsdokument eller andra strategiska dokument.

Ett exempel på strategi är fokus på så kallade kompletta miljöer, där utbildning och forskning står nära varandra. Högskolan i Borås beskriver hur forskningsanknytningen ökas genom att de bland annat satsar extra på utbildning på avancerad nivå som kan fungera som en länk mellan utbildning på grundnivå och forskning. Vid Göteborgs universitet har man i stället vid berörda fakulteter valt att satsa på fristående kurser.

Ökad internationalisering av utbildningen är en annan strategisk satsning som ett par lärosäten framhållit i sina svar. Det kan handla om extra satsning på kurser på engelska eller satsningar på kurser på avancerad nivå.

Några andra mer specifika åtgärder som diskuterats på fakultetsnivå är ökade insatser kring examensarbeten (exempelvis metodkurser, ökad handledningstid) och ökad kontakttid för studenter.

Av dem som svarat på den enkät som riktat sig till *institutioner eller motsvarande* uppger två tredjedelar att de haft strategiska diskussioner på institutionsnivå om hur medlen skulle användas. Det framgår av institutionernas svar att de flesta hade velat se riktade satsningar, ofta på sådana områden som uppfattas som svaga. Vid några lärosäten har kvalitetsförstärkningsmedlen också slussats till program/ämnen som riskerat nedläggning.

Humanistiska fakulteten vid Stockholms universitet kommenterar sina diskussioner på följande sätt: "Den dåvarande fakultetsledningen förde strategiska diskussioner med fakultetens institutionsföreträdare. Vad man gemensamt kom fram till var att regeringens höjning av ersättningsbeloppet skulle användas till att öka antalet undervisningstimmar per vecka och student som i sin tur skulle leda till högre kvalitet i undervisningen i fakultetens alla ämnen. Utöver det fick institutionsledningarna fria händer att disponera de höjda ersättningsnivåerna."

Medlen har använts inom HSTJ-området

Som tidigare nämnts framgick det av budgetpropositionerna för 2012 och 2013 att kvalitetsförstärkningsmedlen var specifikt avsedda för att stärka kvaliteten i utbildningar inom HSTJ-området. Förstärkningen kom dock som en del av lärosätens totala anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och var alltså inte öronmärkta. I den enkät som riktade sig till fakultetsnivån har UKÄ därför frågat om medlen särskilt använts till kvalitetshöjande insatser inom HSTJ-området.

Av svaren på enkäten framgår att hur fördelningen av de extra medlen har gjorts till stor del beror på respektive lärosätets interna resursfördelningsmodell. I de flesta fall har kvalitetsförstärkningen gått direkt till fakulteten inom HSTJ-området utan några konkreta riktlinjer eller direktiv, för att sedan slussas vidare till institutioner och utbildningar. Vid de lärosäten som följer de nationella ersättningsbeloppen utan interna omfördelningar har ersättningen höjts. I de fall där lärosätet tillämpar interna prislappar eller andra fördelningsnycklar ser bilden något mer varierad ut.

Drygt hälften av fakulteterna eller motsvarande vid drygt hälften av lärosätena (15 av 25) har svarat att medlen har använts för att stärka kvaliteten inom HSTJ-området. Sex lärosäten har svarat nej på frågan och vid fyra lärosäten har svaren varierat mellan lärosätets olika fakulteter eller motsvarande.

Några av dem som svarat nämner att resursförstärkningen har möjliggjort en fortsättning på det redan planerade kvalitetsarbetet och på så sätt använts i kvalitetsförstärkande syfte. Uppsala universitet, exempelvis, skriver: *"I fakultetens verksamhetsplan för 2013 och 2014 har detta utbildningsutskott bl.a. skrivit att det resurstillskott i form av höjda prislappar för HSJT-studenter är en förutsättning för att fortsättningsvis genomdriva fakultetens pedagogiska grundsyn (PBI). Utbildningsutskottet har sedan 2010 utlyst medel för kvalitetsförbättrande åtgärder. Utan ett resurstillskott hade det inte varit möjligt att fortsätta med denna satsning."*

De lärosäten som svarat att medlen inte använts till kvalitetshöjande insatser har kommenterat att de använt de extra medlen inom HSTJ-området, men inte för just kvalitetshöjande insatser. I många fall har medlen använts för att kompensera sänkta takbelopp eller/och ökade kostnader. Exempel på ökade kostnader som sammanföll under samma år och behövde "kompenseras" för var en ändring i modellen för uttag av OH-kostnader (anpassning till SUHF-modellen), vilket innebar en övervältring av kostnader från forskning till utbildning. Till exempel ökade OH-kostnaden med nästan 11 procent för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid Uppsala universitet. Flera lärosäten tar också upp stora lönekostnadsökningar som varit högre än de årliga pris- och löneomräkningar. Ett par lärosäten nämner en stor ökning av lokalkostnaderna under dessa år. Flera lärosäten har kommenterat i sina svar att prislappförstärkningen gjordes samtidigt som takbeloppen sänktes men att de valt att bibehålla tidigare nivå på den interna tilldelningen till utbildningarna inom HSTJ-området trots att de dragit ner antalet studenter som antagits. Genom kvalitetsförstärkningsmedlen har man alltså kunnat bibehålla den tidigare nivån på medeltilldelning och kvalitet, men utan att förstärka den. För att citera två svar: *"De extra medlen har snarare gått till kvalitetsbehållning än kvalitetsförstärkning."* *"Vi*

har inte höjt prislappen fullt ut utan genom bevarad hås-volym gett institutionerna större manöverutrymme, vilket dels bevarar bredden - en kvalitetsaspekt i sig - dels minskar risken för överproduktion.”

Ett par lärosäten har använt delar av kvalitetsförstärkningsmedlen för kvalitetshöjande åtgärder på övergripande (central) nivå vid lärosätet. Örebro universitet har till exempel angett i sina enkätsvar att de valt att satsa delar av kvalitetsförstärkningsmedlen på att bygga upp en pedagogisk utvecklingsenhet som kommer hela universitetet till del.

Sammantaget har mer än hälften av lärosätena kommenterat att kvalitetsförstärkningsmedel har använts till att kompensera för sänkta takbelopp, tidigare interna omfördelningar som skett till fördel för HSTJ-området (till exempel interna språkprislappar, omfördelningar från andra utbildningsområden eller strategiska satsningar från lärosätets gemensam budget) eller till att minska överproduktion internt på lärosätet. Detta innebär att kvalitetsförstärkningen resulterat i ett nollsummespel när det gäller resurser till HSTJ-området. Eftersom många nämner de extra resurserna som kompensation för annat så har kvalitetsförstärkningsmedlen med stor sannolikhet använts till kvalitetshöjande åtgärder i samma omfattning som tidigare.

”Med ryckigheten i regeringens politik är det svårt att bygga upp en långsiktig kvalitetsförbättringsplan utan att veta de ekonomiska förutsättningarna. De extra pengarna har resulterat i nollsummespel då regeringen samtidigt dragit in resurser för inaktiva studenter och studieavgifter. OM extra pengarna inte hade kommit hade kvaliteten troligen blivit försämrad (mindre timmar per student)”.

Sammanfattningsvis kan man säga att kvalitetsförstärkningsmedlen har använts inom HSTJ-området vid samtliga lärosäten, men det är tveksamt om de har kunnat användas till nya kvalitetshöjande åtgärder.

Omfördelningar till förmån för HSTJ-området är vanliga

Det framgår alltså av enkätsvaren att resursfördelningen utgjort ett nollsummespel i många fall. Kvalitetsförstärkningen är bara en av flera förändringar i tilldelningen av resurser på senare år och lärosätena har haft olika omdisponeringar att ta ställning till. I enkäten till *fakulteter eller motsvarande* har UKÄ därför ställt en fråga om det under den aktuella perioden skett några övriga omfördelningar eller tillfördelningar av externa eller interna resurser till fördel för utbildningarna inom HSTJ-området.

Vid 16 av 25 lärosäten görs sådana fördelningar av resurser, enligt deras svar. Eftersom HSTJ-området har låg ersättning i förhållande till andra utbildningsområden så använder sig flera lärosäten av olika interna omfördelningar till fördel för HSTJ. Det är i form av strategiska satsningar mot vissa ämnen, eller så är omfördelningen en mer generell omflyttning av resurser från andra utbildningsområden (vanligtvis naturvetenskap och teknik). Det kan vara en procentuell andel av lärosätets anslag eller en intern prislapp som är relativt sett högre än det nationella ersättningsbeloppet för HSTJ-området. Det allra vanligaste är att omfördelningar och så kallade strategiska satsningar görs inom ramen för lärosätets takbelopp. Men det förekommer också exempel (Malmö högskola) då man använt sig av myndighetskapalet för satsningar inom HSTJ-området. Här är det åter igen viktigt att påpeka att de ovan beskrivna möjligheterna hänger ihop med lärosätenas interna resurstilldelningssystem. Enligt svaren verkar dock trenden vara att fler lärosäten har börjat tillämpa de nationella ersättningsbeloppen även internt. Högskolan i Halmstad fördelade under många år medel mellan teknik/naturvetenskap och HSTJ, men: *”Mellan 2012 och 2013 övergick man till en modell som bygger helt och hållet på ersättningsbeloppen från staten. Utan att samtidigt få dessa*

kvalitetsförstärkningsmedel hade sektionen varit tvungen att sänka tilldelningen av timmar inom områdena HSTJ”.

En förklaring till att sådana omfördelningar har minskat kan vara att ersättningsbeloppet för HSTJ-området har höjts. Språkstöd eller språkprisläpp är till exempel något som funnits vid ett antal lärosäten, och som har finansierats med medel från lärosätets gemensamma budget (till exempel medel som är avsedda för strategiska satsningar) eller från andra utbildningsområden med högre ersättningsbelopp, men som nu i många fall finansieras med kvalitetsförstärkningsmedel. Med andra ord har kvalitetsförstärkningsmedlen inneburit att andra områden än HSTJ fått behålla resurser, medan det är ”status quo” för HSTJ-området, för att citera ett svar från Linnéuniversitet.

Den vanligaste extra tilldelningen under de senaste tre åren har varit kvalitetsbaserad tilldelning till de utbildningar som fått omdömet Mycket hög kvalitet i UKÄ:s kvalitetsutvärderingar. Det är dock så gott som bara stora universitet som kommenterar att HSTJ-området fått del av kvalitetsbaserad tilldelning, utöver kvalitetsförstärkningsmedlen

Men lärosätena pekar även på andra interna omstruktureringar och omorganisationer som genomförts under samma period som kvalitetsförstärkningen kom, och som påverkat utfallet av resurserna till HSTJ-området. Ett exempel är Uppsala universitet som införde en ny resursfördelningsmodell i samma veva som kvalitetsförstärkningen kom. Den nya modellen innebär att HSTJ-området fått kraftigt reducerade medel medan medicin/farmaci fått rejält ökade anslag. Även Lunds universitet beskriver att kvalitetsförstärkningen kom under en period när Lunds universitet som helhet genomförde andra prioriteringar avseende utbildningsområdet vilket förklarar varför den ökade tilldelningen till HSTJ-området inte blev fullt ut den förstärkning som var regeringens intention.

Mer lärarledd tid

Den enkät som skickades till institutionsnivån besvarades av 92 institutioner eller motsvarande. Enkäten innehöll mer detaljerade frågor om hur kvalitetsförstärkningsmedlen använts, och om eventuella resultat, än den enkät som skickades till fakultetsnivån.

Alla utom fem institutioner har svarat att de fått del av kvalitetsförstärkningsmedlen 2012 och/eller 2013. En dryg tredjedel av de svarande hade fått riktlinjer om hur medlen skulle användas, medan hälften av dem uppger att de inte fått det. Riktlinjerna var ofta ganska omfattande (dvs. omfattade flera saker som medlen skulle räcka till) men ökad undervisning och/eller handledning var vanligt förekommande. Med andra ord fick ändå majoriteten av institutionerna i hög grad själva välja hur förstärkningen skulle användas.

På en allmän fråga hur medlen använts är ett vanligt svar att de använts till att förhindra försämringar. Många har också svarat att medlen använts till att ge mer undervisning med mycket fokus kring examensarbeten dvs. handledning och metodundervisning. Några beskriver utvecklingsprojekt av olika slag.

Av dem som satsat på mer lärarledd undervisning (två tredjedelar av de svarande) har det varit betydligt vanligare att satsa på seminarier, dvs. undervisning i små grupper, och/eller handledning till uppsatsskrivande än på föreläsningar i stora grupper. Hälften svarar att personalen inte fått mer tid för schemaläggning och annat planeringsarbete direkt relaterat till utbildningen. Vanliga exempel på annat som prioriterats när det gäller fördelning av undervisningstid är skriftlig och muntlig färdighetsträning, metodundervisning och praktikfall.

På en fråga om kvalitetsförstärkningsmedlen använts till utvecklingsarbete har en fjärdedel till hälften av de tillfrågade institutionerna svarat ja, men typen av utvecklingsarbete varierar. Det vanligaste är utveckling av kursplaner, nya kurser och förändring av kursutbudet, men en stor andel har också svarat att undervisningsformerna utvecklats. Konkreta exempel som getts är så kallad *flipped class room* teknik, en ny lärplattform och mentorsverksamhet. Även utveckling av metodkurser har förekommit vid flera institutioner.

En mindre andel av de institutioner som svarat på enkäten har använt kvalitetsförstärkningsmedlen till satsningar på personal. Cirka en tredjedel av institutionerna har ökat antalet tillsvidareanställda lärare och/eller rekryterat disputerad personal. En något större andel (drygt 40 procent) har genomfört kompetenshöjande insatser för befintlig personal, medan en femtedel har ökat andelen undervisning som genomförs av mer meriterad personal, exempelvis professorer. Satsningar på kompetensutveckling har till stor del handlat om pedagogik/didaktik. Av kommentarerna kan man utläsa att kvalitetsförstärkningsmedlen till stor del använts till att behålla personal man annars hade fått friställa.

På fråga om några andra kvalitetshöjande insatser möjliggjorts med kvalitetsförstärkningsmedlen har en sjättedel svarat ja, och exempel som lämnas är möjlighet att arvoda gästlärare, riktad utveckling av kurser med låg genomströmning, möjlighet att anställa pedagogisk ledare, utveckling av IT-pedagogik och studiebesök. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet beskriver hur de använt kvalitetsförstärkningsmedlen så här:

”Ökningen av antalet undervisningstimmar kan lättast kvantifieras angående juristprogrammet. Till skillnad från andra utbildningar vid fakulteten har omfattningen av det programmet i princip varit oförändrad. Man kan konstatera att antalet undervisningstimmar för professorer har fördubblats på programmets första 6 terminer mellan åren 2010–2014. Andelen undervisning ledd av professorer har gått upp från 6 % till 13 % av totalt antal timmar. Under samma tidsperiod har dessutom det totala antalet lärartimmar ökat med 14 % för dessa inledande terminer på programmet. Tillsammans har dessa förändringar inneburit stora personalkostnadsökningar för fakulteten. De hade inte varit möjliga utan höjningen av HSTJ-prislappen. Ökningen av antalet undervisningstimmar kan till stor del kopplas till att juristprogrammets kurs- och ämnesstruktur har reformerats genomgripande. När det gäller de avslutande delarna av utbildningen har arbetet med examensarbetena reformerats. Antalet undervisningstimmar för examensarbeten har under perioden 2010–2014 ökat från 4 till 7 timmar per examensarbete. Fler lärare har involverats i varje examensarbete, vilket bland annat medför en kvalitetssäkring av handledningen och examinationen. Höjningen av HSTJ-prislappen har behövts för denna reform då den varit resurskrävande.”

Hur har kvaliteten påverkats?

I uppdraget ingår även att följa upp hur kvalitetsförstärkningsmedlen har påverkat kvaliteten i utbildningar. Eftersom regeringen inte har preciserat begreppet kvalitet i detta uppdrag, och det inte finns någon entydig definition av kvalitet i högre utbildning, har UKÄ valt att avgränsa begreppet kvalitet i enkätfrågorna utifrån de aspekter som lyfts i budgetpropositionen 2013, dvs. lärarledd tid och prestationsgrad. Det är dock viktigt att understryka att dessa mått inte ger en fullständig bild av utbildningskvalitet. Detta diskuterades även vid de lärosätesintervjuer som UKÄ genomförde. Därför börjar kapitlet med en kort beskrivning av ett urval olika aspekter och utmaningar som lärosätena i enkäterna och intervjuerna säger sig möta i arbetet med kvalitet. Därefter följer redovisning av fakulteternas och institutionernas svar på frågor om kvalitetsförstärkningsmedlens påverkan på kvalitet.

Kvalitet och utmaningar

Högskolelagen 1 kap 4 § anger att verksamheten vid universitet och högskolor ska anpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten, och kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna. När UKÄ prövar kvaliteten i så kallade examenstillståndsprovningar, utvärderingar och uppföljningar hämtas kvalitetsaspekter framför allt från högskolelagen och högskoleförordningen. Men som redan tidigare nämnts i kapitlet har begreppet kvalitet i utbildningen ett mycket brett tolkningsutrymme. En upplevelse som återkommer i intervjuerna är att det idag krävs mer än tidigare för att uppnå hög kvalitet i undervisningen. Nedan beskrivs några av de mest aktuella utmaningar som lärosätena möter i arbetet med kvalitet. Utmaningarna förekommer visserligen vid de flesta lärosäten och utbildningar, men det finns en anledning att tro att dessa utmaningar är större och än mer aktuella inom HSTJ-området. Det beror dels på att området omfattar ett mycket stort antal studenter, dels på att de ekonomiska förutsättningarna är mer begränsade.

Låg status på undervisning

Vid samtliga lärosätesintervjuer har det framkommit att den akademiska personalens arbetstidsfördelning mellan å ena sidan undervisning på grundnivå och avancerad nivå och, å den andra, forskning är långt ifrån i balans. Många intervjuade personer framhåller att det måste finnas en balans som kan främja båda delarna av högskolans verksamhet och att det måste finnas möjlighet till forskning och undervisning i varje anställning. Även högskolelagen 1 kap 3 § anger att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

På många håll är det inte lika prestigefyllt att undervisa som att forska. Att höja undervisningens status, och värdera och premiera pedagogisk skicklighet på samma sätt som forskning, är en förutsättning för att få en kompetent och kvalitetsutvecklande personal. Samtidigt är det viktigt att personalen som nästan enbart undervisar ges möjlighet till att vidareutbilda sig, via egen forskning och/eller högskolepedagogisk utbildning, vilket enligt flera intervjuade personer ger en direkt kvalitetshöjning. Undervisande personal med högskolepedagogisk kompetens har

lyfts fram som en viktig kvalitetsfaktor även vid intervjuer med studentkårsrepresentanter.

Mycket administrativt arbete

Den administrativa bördan på lärare har ökat, vilket innebär mindre tid för att möta studenter men även mindre tid för planering och utveckling. Därför lyfter flera intervjuade personer fram en tillräckligt utbyggd administration, som avlastar lärarna och ger dem tid till undervisning, som en viktig kvalitetsfaktor. I och med att kraven på tillgodoräknande, åiterrapportering och annat administrativt arbete har ökat upplever den undervisande personalen att de har allt mindre möjligheter att planera långsiktigt för verksamheten - tid och utrymme för att planera och förbereda undervisningen, genomföra den och ge feedback till studenterna.

Så här lyder en sammanfattande kommentar från Linnéuniversitetet: *”Vi märker av allt större krav från studenterna, utöver lärarledd tid - till exempel studievägledning, karriärservice, stöd kring internationella utbyten, studenthälsa, samverkan - vilket ska bekostas av samma studentpeng. Med denna utveckling kommer en allt mindre andel av anslagen gå till undervisning, vilket inte är bra.”*

Ändrade undervisningsformer inom HSTJ-området

År 1993 då indelningen i utbildningsområden och nivåer på ersättningen fastslogs såg undervisningen inom HSTJ-området annorlunda ut än den gör idag. Redan för två decennier sedan framfördes att utbildning som traditionellt getts enbart som lärarledd undervisning i stora grupper var i behov av andra undervisningsformer, och därmed andra ekonomiska förutsättningar. Såväl färdighetsträning och laborationsliknande moment som tekniska hjälpmedel var förutsättningar för en god kvalitet i utbildningen inom HSTJ precis som inom många andra utbildningsområden. Det handlade inte längre om enbart stora salsföreläsningar utan mer av projekt, seminarium, övningar och hemuppgifter (se bland annat Högskoleverket 1997:27 R).

I ett enkätsvar hänvisar man till resurstilldelningssystemet och dess konsekvenser till HSTJ-området på följande sätt: *”Nuvarande prislappssystem är föråldrat då det inte speglar faktiska skillnader i resursbehov mellan olika utbildningsområden, och tar inte heller hänsyn till dynamiken och förändringen i dessa utbildningsområden.”*

Vid lärosätesintervjuer lyfts fram språkets betydelse för alla utbildningar inom HSTJ-området. Språkfärdighet är en fundamental förutsättning för kunna bedriva en undervisning med hög kvalitet inom HSTJ-området. Detta är tydligt även i enkätsvaren. I ett svar lyfts till exempel: *”Språkstudenter måste undervisas i små grupper framförallt i färdighetsmoment som uttal samt muntlig och skriftlig kommunikation. Därtill kommer att språkämnen inom sig måste ha kompetens i både språk- och litteraturvetenskap, didaktisk kompetens och realia-kuniga lärare. Språken kan alltså i mycket ringa mån tillämpa storföreläsningar.”*

I ett annat svar framhålls att: *”Litteraturvetenskap är ju exempelvis ett ämne där studenterna ska ta del av och processa en ganska stor mängd litteratur, både skön- och facklitteratur. Det innebär att de utför en hel del arbete hemma, med läsning. Vi kan inte förtäta undervisningen alltför mycket. Däremot är litteraturvetenskap ett ämne som kräver en hel del förberedelser för lärarna och mycket individuell handledning av studenternas självständiga arbeten.”*

Studenterna

En ytterligare utmaning som lyftes fram vid samtliga lärosätesintervjuer är ”den ändrade studentpopulationen” vilket leder fram till ett ökat behov av pedagogiskt utvecklingsarbete och ökad mängd lärarledd tid. Studenterna i dag har andra förkunskaper och andra förväntningar än studenterna för bara ett decennium sedan. Enligt flera lärosätesrepresentanter är det svårare att lägga ut självstudier på studenter, de behöver mer coaching och uppmärksamhet vilket inte bara leder till ett ökat behov av lärarledd undervisning utan också behov av ökad flexibilitet i undervisningen. Det kan exempelvis krävas extra stöd i form av matematik- och skriparverkstäder. Eller som en representant från Södertörns högskola beskrev det: *”Idag går det betydligt mer tid åt att träna på studenternas färdigheter som inte har någonting med ämnet att göra”*.

Linnéuniversitet sammanfattar ”den ändrade studentpopulationen” på följande sätt: *”Den studentsammansättning som vi idag ser på vår fakultet kräver allt mer lärarstöd. Studentunderlaget såg helt annorlunda ut förr när endast 20 procent gick vidare till högre utbildning. Då var liten del lärarledd undervisning och stor del självstudier inte ett problem för genomströmning. Det är det idag! Det är svårt att förklara för våra ekonomstudenter varför de får mindre lärarledd undervisning än t ex studenter som läser journalistik eller matematik.”*

Lärosätenas enkätsvar: Resultat är svåra att påvisa

Frågan om kvalitetsförstärkningens påverkan på kvalitet i utbildningen ställdes till såväl fakulteterna och deras motsvarigheter som till institutionerna. Det framgår av enkätsvaren att den ökade ersättningen för HSTJ-området är svår att skilja från andra förändringar av fakulteternas/institutionens resurser. Storleken på ersättningen varierar också kraftigt mellan lärosäten (se tabell 1 tidigare i rapporten), vilket gör att den kan väntas ha olika stor betydelse för olika institutioner.

Kvalitetsbehållning istället för kvalitetsförstärkning

På frågan hur kvalitetsförstärkningsmedlen påverkat kvaliteten i utbildningarna har cirka hälften (13 av 25) av lärosätena i sina svar på fakultetsnivå skrivit att medlen har hjälpt till att bibehålla befintliga kvalitetsnivåer. Utan dessa extra medel hade kvaliteten med stor sannolikhet försämrats. I de flesta fall har man hänvisat till att man kunnat behålla personal och/eller mängd lärarledd tid, vilket hade varit omöjligt utan dessa extra medel. Lärosätena förklarar att kvalitetsförstärkning inom HSTJ-området har fungerat som kompensation för de neddragningar och kostnadsökningar inom högskolan som ägt rum under samma period (sänkta takbelopp, indragning pga. inaktiva studenter och studieavgiftsreformen, kostnadsökningar i form av ökade uttag av OH-kostnader inom grundutbildning samt stora löneökningar). Eller som ett lärosäte har sammanfattat: *”Den har dämpat den kvalitetsförsämring som den otillräckliga kompensationen för pris- och löneökningarna tillsammans med det dysfunktionella tilldelningssystemet i kombination med kontinuerliga ofinansierade krav på lärosätena förorsakar”*. Det lyfts även fram att i ett längre perspektiv ligger undervisningstätheten fortfarande långtifrån de nivåer som rådde innan anslagen urholkades.

Ett par lärosäten har skrivit i sina svar att det är andra utbildningsområden (framförallt teknik och naturvetenskap samt vårdutbildningar), som tidigare varit så kallade ”bidragsgivare” till HSTJ-området, som har gagnats av dessa kvalitetsförstärkningsmedel då de tidigare omfördelningarna har upphört och har ersatts med kvalitetsförstärkningsmedel. Detta innebär att HSTJ-området har behållit

den tidigare nivån i den interna resurstilldelningen men de så kallade bidragsgivarna har fått ökade resurser, vilket skulle kunna leda till högre kvalitet i deras utbildningar.

Men en fjärdedel (6 av 25) lärosäten har angett att kvalitetsförstärkningen påverkat kvaliteten i utbildningarna i positiv riktning. I de flesta fall har de hänvisat till de kvalitetsförbättrande åtgärder som de kunnat vidta med hjälp av dessa medel. Det handlar oftast om ökade resurser till examensarbeten, fler disputerade lärare, ökat intresse för kvalitetsfrågor hos personalen samt större delaktighet bland personalen när det gäller det pedagogiska utvecklingsarbetet. Lärosätena har alltså beskrivit de åtgärder som gjorts i kvalitetsförstärkande syfte, men inte identifierat några effekter av dem. I några enstaka fall har de även lyft fram mer konkreta effekter av genomförda åtgärder, till exempel bättre uppsatser, högre prestationsgrad eller ökad nöjdhet bland studenter, men då har man samtidigt kommenterat att det med stor sannolikhet är en kombination av olika åtgärder (som är finansierade på olika sätt) som bidragit till dessa förbättrade resultat.

Ett par lärosäten förklarar också att den upplevda kvalitetshöjningen till viss del kan bero på att de fått studenter med bättre förutsättningar eftersom den sist antagna studenten nu har högre betyg än tidigare eftersom färre studenter antagits.

Ytterligare sex lärosäten har angett i sina svar att de inte har följt upp effekterna av kvalitetsförstärkningsmedlen. De två vanligaste anledningarna är att det är svårt att dra några slutsatser eftersom det gått för kort tid, eller att höjningen varit för marginell för att förvänta sig några effekter av den. *"Beloppen har inte legat på en sådan nivå att drastiska förändringar har möjliggjorts, därmed är det även svårt att förvänta sig några stora långsiktiga effekter."*

Små effekter på institutionsnivå

När det gäller institutionernas svar så anger knappt tre fjärdedelar att kvaliteten i utbildningen har påverkats med anledning av de insatser och åtgärder som beskrevs i det förra kapitlet. Några (8 procent) anser dock att kvalitetsförstärkningsmedlen inte har påverkat kvaliteten. Det vanligaste öppna svaret är att medlen är för små för att göra någon skillnad. Fjorton procent anger att de inte vet om medlen påverkat kvaliteten.

Den vanligaste effekten enligt dem som svarat ja är att uppsatserna håller högre kvalitet. Flera respondenter framför också att lärarnas bedömningar blivit jämnare och att genomströmningen ökat. Många av dem som svarat har sagt att det snarare handlar om att behålla kvaliteten. Några säger att det är för tidigt att säga, eller att effekten inte kan skiljas från andra insatser. Flera svar tyder också på att kvaliteten förbättrats på grund av arbete som pågått innan ersättningen för HSTJ-området höjdes. De som svarat nej på frågan har i de flesta fall svarat att förstärkningen har ätit upp av andra neddragningar av resurser.

När de svarande fått ange om de sett vissa specifika resultat av insatserna anger en femtedel av dem som svarat på enkäten att genomströmning/prestationsgrad ökat och en tredjedel uppger att studenterna är nöjdare. De svarande gör dock förbehåll för att genomströmningen delvis kan ha ökat för att kurser med dålig genomströmning tagits bort och att effekterna är svåra att skilja från andra samtidiga faktorer, som att söktryck ökat, vilket gett mer motiverade studenter.

Institutionerna hade också möjlighet att beskriva om de hade sett några andra effekter på kvaliteten än de mått som UKÄ frågade om. Det vanligaste svaret var att kvaliteten på självständiga arbeten (uppsatser) blivit högre. Andra kvalitetshöjningar som nämns rör studenternas muntliga och skriftliga förmåga, något som uppnåtts genom undervisning i mindre grupper. Ytterligare ett resultat som några nämner är stärkt samarbete i lärarlag samt tydligare och mer samstämmiga bedömningar hos

lärarkåren. Som en följd av detta har också en tydligare kravbild på vad som förväntas kunnat kommuniceras till studenterna.

Även i de fall lärosäten anger att kvaliteten har påverkats, så måste resultaten tolkas med en viss försiktighet, något som också de svarande understryker i de öppna svaren. Det handlar i stor utsträckning om subjektiva bedömningar (*”Vi tycker dock själva att vi tillhandahåller en bättre utbildning än tidigare”*) och uppskattningar.

Stockholms universitet är ett av de lärosäten som genomfört en intern uppföljning av kvalitetsförstärkningens användning på de berörda fakulteterna och institutionerna. Resultaten kan visserligen variera mellan lärosätets olika fakulteter men den Humanistiska fakulteten sammanfattar effekterna av förstärkningarna på följande sätt:

”Gemensamt för fakultetens institutioner är att man anser att den ersättningshöjning som genomförts har haft positiva effekter för utbildningens kvalitet. Detta visar sig bland annat i positiv respons i kursvärderingar. Många framför att satsningarna varit nödvändiga för att kunna bibehålla och förstärka kvaliteten på utbildningen när studentpopulationen blir alltmer heterogen, och andelen studenter med särskilda behov tycks öka. Förstärkingar av teori- och metodundervisningen, och bättre möjligheter att ge feedback på skriftliga uppgifter på grundkurserna gör att studenterna kommer bättre förberedda till högre nivåer och examensgivande kurser. Detta i kombination med ökad handledningstid och extra satsningar på examensarbetena har lett till att kvaliteten på arbetena märkbart ökat, exempelvis vad gäller teoretisk förankring, metod, och stringens i redovisningen. På vissa håll verkar även antalet färdiga examensarbeten inom utsatt tid öka. De mer långsiktiga satsningarna på pedagogiskt utvecklingsarbete har inte pågått tillräckligt länge för att man ska kunna presentera konkreta resultat. Detsamma gäller det utvecklingsarbete som möjliggjorts tack vare att ökad timersättning genom höjt avräkningstal. Flera institutioner rapporterar om kvalitetshöjande läraranställningar. I detta sammanhang lyfts både anställningar av adjunkter och biträdande lektorer särskilt fram. Adjunkterna medför bättre kontinuitet på grundläggande kurser än visstidsanställd personal, samt frigör forskningstid – som i sin tur berikar undervisningen – för andra lärarkategorier. Biträdande lektorat är mindre undervisningstunga än vanliga lektorat, vilket man menar kan förstärka den vetenskapliga kopplingen i undervisningen. Vissa av fakultetens institutioners rapporter vittnar om att genomförda åtgärder sammantaget har medfört positiva effekter för genomströmning och prestationsgrad.”

Betydelsen av kvalitetsförstärkningsmedel

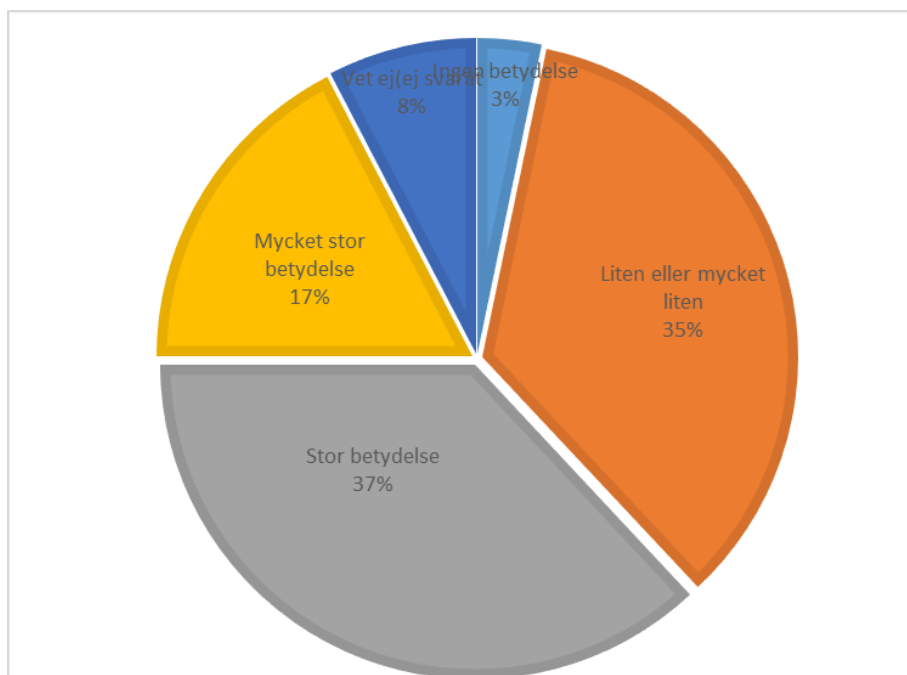
På UKÄ:s sammanfattande fråga om betydelsen av kvalitetsförstärkningsmedlen har drygt hälften av institutionerna svarat att medlen haft stor eller mycket stor betydelse, och en dryg tredjedel att de haft liten eller mycket liten betydelse. Skillnaden i hur stort extra belopp som kvalitetsförstärkningen inneburit för institutionen har antagligen spelat stor roll för värderingen.

Det är framförallt institutioner från de breda etablerade universiteten (och några få nya universitet) som svarat att medlen hade haft mycket stor betydelse. De som angett att kvalitetsförstärkningsmedlen haft liten, mycket liten eller ingen betydelse har också i mindre utsträckning fått riktlinjer och haft strategiska diskussioner om medlens användning. Några av dem som svarat att medlen haft liten betydelse hänvisar till allt annat kvalitetsarbete som bedrivs vid lärosätet, och som i detta sammanhang haft större betydelse än kvalitetsförstärkningsmedlen. För att citera en kommentar från Högskolan i Borås:

”UKÄ:s kvalitetsutvärderingssystem och dess fokus på examensarbeten har påverkat vårt kvalitetsarbete mer än pengar”

Det är många lärosäten, även bland dem som svarat att medlen haft stor betydelse, som kommenterar i de öppna svaren att medlen har gett lärosätet möjlighet att behålla den befintliga kvalitetsnivån. Däremot har regeringens syfte att förstärka kvaliteten inom dessa utbildningsområden inte nåtts.

Figur 5. Institutionernas svar på frågan: Sammanfattningsvis, hur stor betydelse har kvalitetsförstärkningspengarna haft på kvalitetsarbetet på er institution?



Slutsatser och reflektioner

Det är svårt att få någon entydig bild av kvalitetsförstärkningsmedlens användning vid lärosätena. I denna rapport redovisas vad som kommit fram i enkäter och vid intervjuer samt i uppföljningar som några lärosäten själva gjort. Å ena sidan redovisas såväl i enkäterna som i uppföljningarna en mängd åtgärder av kvalitetshöjande karaktär, å andra sidan återkommer svaret att tilldelningen är för liten och otillräcklig i förhållande till resursurholningen för att möjliggöra några större satsningar. Som redan påpekats var kvalitetsförstärkningsmedlen inte öronmärkta, vilket innebär att det är behäftat med svårigheter att följa upp medlens användning och de eventuella resultat som genereras. Medlen har ofta kanaliseras in i verksamheten, där tidigare påbörjade utvecklingsarbeten bedrivs.

Faktorer som påverkat effekten

Storleken på kvalitetsförstärkningen baseras på antalet helårsstudenter inom berörda utbildningsområden. Därmed varierar kvalitetsförstärkningen kraftigt mellan lärosätena, vilket gör att de har olika förutsättningar att förbättra kvaliteten på HSTJ-området. Men det finns många andra faktorer som också påverkar utfallet. I det följande beskrivs tre faktorer som har haft betydelse för *hur* medlen har fördelats och till *vad* de har använts vid de olika lärosätena.

Politiska beslut och prioriteringar på nationell nivå

Även om lärosätena har stor frihet att fatta beslut om innehåll och former för sin verksamhet så sätter politiska beslut och prioriteringar på nationell nivå, i form av till exempel takbelopp och utbyggnader av vissa utbildningar, ramar för lärosätenas verksamhet.

Under 2012 och 2013 höjdes ersättningen för HSTJ-området, men samtidigt minskade takbeloppen med anledning av bland annat studieavgiftsreformen, så kallade inaktiva studenter och effektivitetsvinster i anslutning till införandet av den nya lärarutbildningen. För många lärosäten resulterade detta i ett nollsummespel där färre studenter (om utbildningsutbudet hade samma sammansättning som tidigare) kunde finansieras inom takbeloppen. Under samma år tilldelade regeringen medel till ingenjörs- och sjuksköterskeutbildningar, vilket innebar en viss omfördelning av resurserna för lärosätena. Sammantaget fick de flesta lärosäten som ingår i denna kartläggning sänkta takbelopp (i fasta priser) mellan 2011 och 2013. Staten tilldelade under samma år också lärosäten extra medel som ”kvalitetspeng” när utbildningar fått omdömet *Mycket hög kvalitet* i UKÄ:s kvalitetsutvärderingar, och dessa medel kan lärosätena ha använt till kvalitetshöjande satsningar.

För majoriteten av lärosätena har de senaste årens utveckling inneburit minskade utbildningsuppdrag. Flera intervjuade personer har lyft fram att i praktiken är det svårt att minska antalet studenter med kort varsel (särskilt för lärosäten med en stor andel programutbildning) och därför har kvalitetsförstärkningsmedel på flera lärosäten använts för kostnader för redan antagna studenter, eller åtminstone inte behöva minska antagningen av studenter lika mycket. Som följd av detta har lärosätenas ersättning per helårsstudent på HSTJ-området inte höjts lika mycket som det nationella ersättningsbeloppet.

Lärosätenas interna styrnings- och fördelningssystem

Den ökade ersättningen för HSTJ-området är inte bara svår att skilja från andra förändringar av lärosätenas resurser. Många av lärosätena har dessutom hittat egna lösningar för att förstärka resurserna för HSTJ-området eftersom de på många håll upplevs som otillräckliga. Det interna fördelningssystemet vid respektive lärosäte används till att justera uppdrag och ersättningsbelopp mellan olika delar av lärosätet. Huruvida lärosätet följer de nationella ersättningsbeloppen eller om det förekommer omfördelningar påverkar naturligtvis utbildningarnas ekonomiska förutsättningar. Samtidigt betyder det att effekten av regeringens kvalitetsförstärkningsmedel på kvaliteten i utbildningen är svår att separera från dessa tilldelningar och omfördelningar som förstärkt HSTJ-området. Det betyder att kvalitetshöjande åtgärder som vidtagits under perioden inte enkelt kan kopplas till just kvalitetsförstärkningsmedlen.

Kvalitetsutvärderingssystem

En ytterligare faktor som har påverkat lärosätenas kvalitetsarbete och därmed även de åtgärder som lärosätena vidtagit med hjälp av kvalitetsförstärkningsmedlen är UKÄ:s kvalitetsutvärderingssystem. En återkommande åtgärd är till exempel extra satsningar på examensarbeten (till exempel genom fler handledningstimmar, mer metodundervisning eller fler lärare som involveras i varje examensarbete). Utbildningens utfall i UKÄ:s kvalitetsutvärderingar har också påverkat medelstilldelningen, antingen genom att lärosätet fått ”kvalitetspeng” från regeringen för omdömet *mycket hög kvalitet* eller genom eventuellt extra tilldelade medel från lärosätet till den aktuella utbildningen vid omdömet *bristande kvalitet*.

Svårt att mäta effekten

Utredningen har visat att det finns olika uppfattningar om kvalitetsförstärkningsmedlens betydelse för verksamheten. Institutioner vid de stora breda etablerade universiteten ger generellt en något mer positiv syn på kvalitetsförstärkningsmedlens påverkan än mindre lärosäten. Det är naturligt att det finns ett samband mellan storleken på resursförstärkningen och graden av betydelse.

Denna rapport följer upp 2012 och 2013 års kvalitetsförstärkningsmedel, vilket innebär att det har gått relativt kort tid för att följa upp eventuella resultat och effekter av de aktiviteter och åtgärder som medlen använts till. Valet att studera resursförstärkningen just dessa år gjordes bland annat för att de tidigare förstärkningarna var mindre och låg för lång tid tillbaka. Att åstadkomma kvalitetsförbättringar är ett långsiktigt arbete och det är svårt att kunna se några effekter 1-2 år efter att resurser ökats. De effekter som man skulle kunna se kan inte heller förväntas vara så stora efter denna korta tid.

Som tidigare nämnts är det också svårt att härleda eventuella effekter på kvaliteten till just kvalitetsförstärkningsmedlen eftersom lärosätena bedriver ett kontinuerligt kvalitetsarbete på alla sina utbildningar, och det har funnits andra tilldelningar och omfördelningar till fördel för HSTJ under denna tidsperiod.

Som framgår av den tidigare diskussionen om kvalitetsbegreppet är det inte heller enkelt att avgränsa vad som ska ses som en förbättring av kvaliteten. Det kan till exempel betraktas som kvalitetshöjande om man sluppit ställa in kurser som av kvalitetssynpunkt kunnat vara viktiga för studenter och utbildningar. Några effekter kan dock pekats ut:

Medlen har haft betydelse men framförallt för att bibehålla kvalitetsnivån

Ett återkommande svar i enkäterna är att de åtgärder som kunnat finansieras med kvalitetsförstärkningsmedlen mer än något annat har gjort att kvaliteten i utbildningen kunnat bibehållas. Lärare som annars hade friställts har fått behålla sina anställningar, kompetensutveckling, framför allt i pedagogik/didaktik, har kunnat genomföras osv. I förhållande till vad som hade gällt om dessa medel inte funnits har kvaliteten antagligen höjts. Huruvida man anser att kvalitetsförstärkningsmedlen gett en kvalitetsförbättring eller inte beror alltså på vilken nivå man utgår från.

Ökad mängd lärarledd tid

Det framgår av budgetpropositionen 2013 att höjningen av ersättningsbeloppet för HSTJ är kopplad till omfattningen av undervisningen. Lärarledd tid har diskuterats mycket även i andra sammanhang och rapporter, och det är en ganska samstämmig bild som framträder – studenter inom HSTJ-området har minst lärarledd tid, oavsett hur man mäter det.

Att öka mängden undervisning ses ofta som en viktig åtgärd för att öka kvaliteten i utbildningen. Det är också det som lärosätena främst använt kvalitetsförstärkningsmedlen till, även om enkäterna inte ger besked om storleken på ökningen. En återkommande åtgärd är till exempel extra satsningar på examensarbeten, till exempel genom fler handledningstimmar, metodundervisning, att fler lärare har involverats i varje examensarbete och bättre återkoppling till studenterna.

Ökad mängd undervisning är ett resultat av kvalitetsförstärkningsmedlen, men inte i sig ett mått på kvalitet. Även om det finns ett samband mellan resurser, lärarledd tid och kvalitet behöver mer lärarledd tid inte innebära att studenterna lär sig mer. Andra faktorer, som att ett studentcentrerat lärande står i fokus - att studenterna är aktiva och engagerade och ägnar sig åt självstudier - är också viktiga.⁹ Ett studentcentrerat lärande är också i linje med de internationella överenskommelser som Sverige träffat inom ramen för Bologna-processen. I de nya riktlinjer för kvalitetssäkring av högre utbildning som utbildningsministrarna i Europa nyligen enats kring,¹⁰ har just ett studentcentrerat lärande en framträdande plats.

I denna utredning har det blivit klart att frågan om hur kvalitetsförstärkningsmedlen används och vad de kan uppnå är starkt kopplad till det resurstilldelningssystem som råder. Ersättningsnivåerna speglar, enligt UKÄ:s uppfattning, inte dagens behov av resurser, bland annat för att differentiera undervisningsformerna utifrån en mer heterogen studentgrupp. Det går heller inte att skilja mellan olika utbildningsområden när det gäller behov av resurser. Samhällsvetenskapliga utbildningar, till exempel, förutsätter också tillgång till varierade undervisningsformer samt datorer med flera slags utrustning.

En översyn av ett gammalt system behövs

Systemet för att fördela resurser till utbildning på grundnivå och avancerad nivå har i princip varit oförändrat sedan 1993 års universitets- och högskolereform. Utbildningsområdena, som utgör grunden för resurstilldelningen, skulle motsvara de traditionella fakultetsområdena enligt propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens*. Högskolan omfattade dock redan 1993 stora grupper av utbildningar, som

⁹ Källa: *Studentens lärande i centrum* (SFS 2013).

¹⁰ Källa: "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area".

vårdutbildningarna, som inte hade sitt ursprung i fakultetsorganisationen. Till det kom att det fanns kurser som inte kunde inordnas i denna struktur och de fick utgöra ett ”övrigt” område. Antalet sådana kurser har sedan ständigt ökat. Principen att utbildningsområden skulle motsvara de traditionella fakultetsområdena var således problematisk redan från början.¹¹

När resurstilldelningssystemet infördes var ambitionen att systemet skulle korrigeras vartefter.¹² De upprepade, men blygsamma, kvalitetsförstärkningarna i form av höjda ersättningsbelopp för helårsstudenter inom HSTJ har varit försök att korrigera. Förstärkningarna har dock knappast hindrat att resurserna urholkats. Det kan också tyckas vara märkligt att höjningen av ersättningsbeloppen har lagts på helårsstudenter och inte på helårsprestationer. När systemet att ge en del av ersättningen i form av helårsprestation infördes 1993 var tanken att det skulle leda till olika insatser vid lärosätena för att förbättra undervisningen och stimulera till aktivare stöd för studenterna. Ersättningen för helårsprestationer skulle således inte enbart vara effektivitetshöjande utan också kvalitetshöjande.

Det har tillsatts flera utredningar som fått i uppdrag att komma med förslag på förändringar av resurstilldelningssystemet men än i dag finns det drygt tjugo år gamla resurstilldelningssystemet kvar. Systemet har avgörande betydelse för hur lärosätena kan arbeta med dimensionering av utbildningen, med breddad rekrytering eller internationalisering och ett dåligt fungerande system skapar stora problem. Under det senaste året har UKÄ publicerat ett antal rapporter (*Dimensionering av högre utbildning*, UKÄ rapport 2015:7, *Förutsättningar för hög kvalitet*, UKÄ rapport 2014:14) där det förts resonemang om dagens resurstilldelningssystemets ändamålsenlighet. Systemet är föråldrat och inadekvat för att möta de utmaningar som lärosätena ställs inför. Om man ska satsa på utbildning på grundnivå och avancerad nivå och rusta lärosätena för att möta utmaningar och arbeta med ett långsiktigt kvalitetsarbete krävs en översyn av hela resurstilldelningssystemet på grundnivå och avancerad nivå.

¹¹ Utbildningsområdena diskuteras i rapporten *Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor*, Högskoleverket 2012:25.

¹² Källa: *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169)

Bilagor

Bilaga 1. Enkät till lärosätena

UKÄ:s enkät för uppföljning av kvalitetsförstärkning inom humaniora och samhällsvetenskap

Enkät 1.

Först följer några frågor om din fakultet.

Lärosäte: _____

Fakultet:

Samhällsvetenskap

Teologi

Juridik

Humaniora

Annan, nämligen: _____

Ej svar

Antalet helårsstudenter (HST) på fakulteten läsåret 2012/2013: _____

Ditt namn: _____

Din E-postadress: _____

Godkänner du att UKÄ får publicera del av dina svar?

JA/NEJ

Frågor:

1a) Kvalitetsförstärkningsmedlen är inte öronmärkta. Har dessa medel på ert lärosäte ändå använts särskilt till kvalitetshöjande satsningar inom HSTJ 2012 och/eller 2013?

JA /NEJ /VET EJ

Om JA, 1b) förklara hur dessa medel har fördelats på ert lärosäte

Om NEJ, 1c) hur har medlen använts?

2a) Har ni genomfört en intern uppföljning av hur medlen har använts på ert lärosäte?

JA / NEJ/VET EJ

Om JA, 2b) beskriv kortfattat de viktigaste resultaten

3a) Har ni haft strategiska diskussioner om hur och i vilket syfte dessa medel ska användas?

JA/NEJ/VET EJ

Om JA, 3b) Vilka diskussioner har ni haft och hur har ni resonerat? Utveckla gärna och ge exempel.

4a) Har det skett under samma period några övriga omfördelningar av externa och interna resurser till fördel för utbildningarna inom HSTJ? (Tilldelning från utvärderingssystemet, etc.)

JA / NEJ/VET EJ

Om JA, 4b) Utveckla gärna och ge exempel på detta.

Om JA, 4c) Har kvaliteten i utbildningarna på din fakultet påverkats?

JA/NEJ/VET EJ

5) Har du några övriga kommentarer eller synpunkter?

Enkät 2.

Först följer några frågor om din institution.

Lärosäte: _____

Fakultet (eller motsvarande):

Samhällsvetenskap

Teologi

Juridik

Humaniora

Annan, nämligen: _____

Ej svar

Institution (eller motsvarande):

Engelska

Historia

Litteraturvetenskap

Företagsekonomi

Sociologi

Statsvetenskap

Juridik

Teologi och religionsvetenskap

Annan, nämligen: _____

Ej svar

Antalet helårsstudenter (HST) på institutionen läsåret 2012/2013:

Ditt namn: _____

Din E-postadress: _____

Godkänner du att UKÄ får publicera del av dina svar?

JA/NEJ

Frågor:

1a) Har ni fått ta del av kvalitetsförstärkningsmedel (höjda ersättningsbelopp) riktad mot humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik (HSTJ) år 2012 och/eller 2013?

JA / NEJ/VET EJ

Om du svarat JA, fortsätt till följande frågor

Om du svarat NEJ, tack för din medverkan!

1b) Har ni fått några riktlinjer hur dessa medel ska användas?

JA /NEJ/VET EJ

Om JA, sammanfatta de viktigaste punkterna

1c) Har ni haft strategiska diskussioner på institutionsnivå om hur dessa medel ska användas (t ex fördelningen mellan olika program och kurser, eller vilka åtgärder som ska prioriteras, eller om de ska riktas till särskilda studentgrupper)?

JA /NEJ/VET EJ

Om JA, 1d) beskriv gärna kortfattat de övervägande som gjorts om hur medlen ska användas

1e) Hur har dessa medel använts?

Nedan följer några frågor om till vilka konkreta aktiviteter/åtgärder dessa medel ev. använts på er institution. Vi vet att det är svårt att härleda de olika åtgärderna till just (och enbart) dessa medel, men ange vilka aktiviteter som har underlättats att genomföra genom kvalitetsförstärkningen 2012 och/eller 2013.

2) Tid

2a) Har studenterna vid din institution fått mer lärarledd undervisning?

Med lärarledd undervisning menar vi den tid som en enskild student har möjlighet att ha kontakt (inkl. elektronisk kontakt) med den undervisande läraren. Sådana tillfällen kan vara föreläsningar, seminarier, närvaro vid gruppövningar och laborationer, eller handledning vid rapport- eller uppsatsskrivande.

JA /NEJ/VET EJ

Om JA, har ni prioriterat följande:

Om NEJ, gå till fråga 2f.

2b) Fler föreläsningstimmar (för stora eller mellanstora grupper, >15 studenter)

JA/NEJ/VET EJ

2c) Fler seminarietimmar (för små grupper, 2-15 studenter)

JA/NEJ/VET EJ

2d) Fler handledningstimmar till uppsatsskrivande

JA/NEJ/VET EJ

2e) Något annat ni har prioriterat?

Ja, nämligen:

Nej

Vet ej

2f) Har personalen fått mer tid för schemaläggning och annat planeringsarbete direkt relaterad till utbildningen?

JA/NEJ/VET EJ

3. Utvecklingsarbete - Har kvalitetsförstärkningsmedel använts till följande:

3a) utveckling av nya kurser/planering och förändring av kursutbud (ex metodkurser till uppsatsskrivande)

JA/NEJ/VET EJ

3b) utveckling av nya program

JA/NEJ/VET EJ

3c) utveckling av undervisningsformer (i form av ex blackboard, flipped classrooms, annat)

JA/NEJ/VET EJ

3d) åtgärder som syftar till att öka studenternas tid för självstudier

JA/NEJ/VET EJ

Om JA på minst någon av 3a/b/c/d: 3e) Ge gärna exempel på vad som gjorts:

Om NEJ: gå till fråga 3f

3f) Har det förekommit andra exempel på utvecklingsarbete, som inte nämns ovan?

JA/NEJ/VET EJ

3g) Om JA, Ge gärna exempel på sådant annat utvecklingsarbete:

4) Personal - Har kvalitetsförstärkningsmedel använts till följande:

4a) Ökat antal tillsvidareanställd personal på din institution

JA/NEJ/VET EJ

4b) Rekrytering av disputerad personal till din institution

JA/NEJ/VET EJ

4c) Kompetenshöjningsinsatser för befintlig personal på din institution

JA/NEJ /VET EJ

4d) Högre andel av undervisningen på din institution genomförs av mer meriterad personal, exempelvis professorer

JA/NEJ/VET EJ

4e) Andra insatser inom personalområdet som kvalitetsförstärkningsmedlen har använts till?

Ja, nämligen:

Nej

Vet ej

4f) Andra kvalitetshöjande insatser som möjliggjorts med hjälp av kvalitetsförstärkningsmedlen 2012 och/eller 2013?

Ja, nämligen:

Nej
Vet ej

5) Har kvaliteten i era utbildningar påverkats som en följd av de ovan beskrivna insatserna och åtgärderna?

JA/NEJ/VET EJ

OM JA: 5a): Hur har kvaliteten i era utbildningar påverkats? Ge exempel.

OM NEJ 5b): Varför, vad tror du detta beror på?

6) Har ni redan sett några av nedanstående resultat som en följd av insatserna?

6a) Utökad antal timmar med lärarledd undervisning (*se definition i fråga 2*)

JA/NEJ/VET EJ

6b) Ökad genomströmning

JA/NEJ/VET EJ

6c) Högre prestationsgrad

JA/NEJ/VET EJ

6d) Ökad nöjdhet bland studenterna (till exempel bättre feedback på kursutvärderingar från studenterna)

JA/NEJ/VET EJ

6e) Har ni sett något annat resultat eller någon annan effekt av insatserna?

Ja, nämligen:

Nej

Vet ej

7) Sammanfattningsvis, hur stor betydelse har kvalitetsförstärkningspengarna haft på kvalitetsarbetet på er institution?

Kryssa för det alternativet som stämmer bäst in på er institution

Mycket stor betydelse

Stor betydelse

Liten eller mycket liten betydelse

Ingen betydelse

Vet ej

8) Har du några övriga kommentarer eller synpunkter?

JA/NEJ

Bilaga 2. Antal och andel helårsstudenter inom HSTJ per lärosäte

Tabell. Antal och andel helårsstudenter (HST) per lärosäte, år 2013. Källa: UKÄ

Lärosäte	Antal HST inom HSTJ-området	Andel HST i HSTJ-området
Stockholms universitet	19 301	66%
Lunds universitet	13 613	50%
Uppsala universitet	12 925	54%
Göteborgs universitet	12 547	51%
Umeå universitet	6 229	39%
Linnéuniversitetet	5 931	42%
Linköpings universitet	5 885	33%
Malmö högskola	5 244	42%
Södertörns högskola	4 573	65%
Örebro universitet	3 788	43%
Högskolan i Jönköping	3 160	43%
Högskolan Dalarna	3 104	52%
Karlstads universitet	2 899	36%
Mälardalens högskola	2 660	36%
Mittuniversitetet	2 610	37%
Luleå tekniska universitet	2 574	32%
Högskolan Kristianstad	2 229	44%
Högskolan i Gävle	2 134	36%
Högskolan i Halmstad	2 110	41%
Högskolan Väst	2 008	40%
Högskolan i Borås	1 352	24%
Högskolan i Skövde	1 121	28%
Kungl. Tekniska högskolan	792	7%
Blekinge tekniska högskola	577	19%
Karolinska institutet	489	8%
Högskolan på Gotland	486	55%
Chalmers tekniska högskola	183	2%
Konstfack	73	11%
Stockholms dramatiska högskola	4	2%
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	1	0%
Totalt	120 602	42%

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

www.uka.se

