

Högskolorna expanderar och får fler studenter och lärare. Rektorerna får större pastorat. Men frågan är vad expansionen gör med själva universitetslivet? Samtidigt som fler får utbildning på högskolenivå finns det skäl att fråga sig hur hög nivån egentligen är och vilken väg som är rätt för framtiden.

Essäerna i denna volym behandlar den svenska högskolans utmaningar och framtida utveckling.



*Axel och Margaret Ax:son Johnsons stiftelse
för allmännyttiga ändamål*

Stureplan 3, SE-103 75 Stockholm
Tel. 08 788 50 00 Fax: 08 788 50 10
www.axsonjohnsonfoundation.org

AXEL OCH MARGARET AX:SON JOHNSONS
STIFTELSE FÖR ALLMÄNNYTTIGA ÄNDAMÅL



HÖGSKOLA MED VÄXTVÄRK

Högskola med växtvärk



Redaktörer

KURT ALMQVIST
& PJ ANDERS LINDER

*Axel och Margaret Ax:son Johnsons
stiftelse för allmännyttiga ändamål*



Systemfel stör högre utbildning

GUNNAR KARLSSON

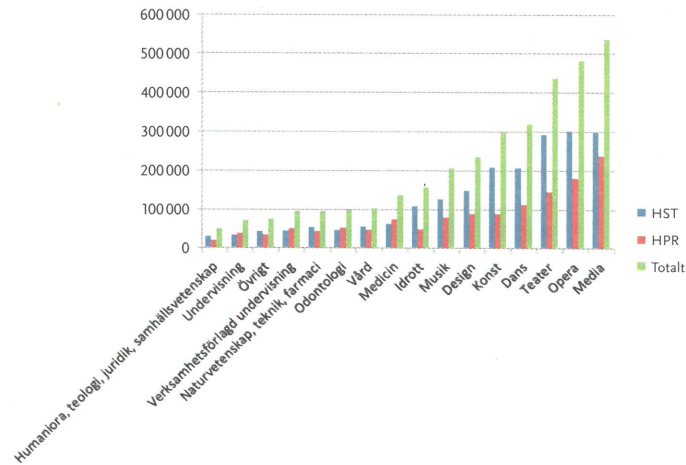
★

Högre utbildning i Sverige behöver förändras för att klara mer heterogena studentgrupper, ny teknik med tillhörande undervisningsformer – såsom öppna nätkurser och ”flipped class-room” – samt ökad internationell konkurrens om studenterna, både via nätet och för studier utomlands. Vidare står vi inför en epok av automatisering och digitalisering som kommer att kräva omskolning av stora yrkesgrupper och behov av livslångt lärande för att hålla uppe landets konkurrenskraft. De här utmaningarna ska hanteras av ett högskolesystem som inte förmår att anpassa sig till behoven på grund av inbyggda fel.

Ersättningssystemet

Vissa förhållanden blir permanenta utan avsikt. Det finns exempelvis en kul skröna som säger att vidden på amerikanska järnvägsspår har getts av två hästrumpor i bredd¹. Jag har en liknande berättelse, fast sann: Ersättningsnivåerna för alla utbildningsområden vid svenska högskolor går tillbaka till nivåer som sattes av studierektorer på 1950-talet.

Stapeldiagrammet på nästa sida visar totala ersättningar för olika utbildningsområden samt uppdelning per helårsstudent och – prestation (benämns HST respektive HPR). De två delarna svarar mot att studenten registrerats på respektive klarat av 60 högskolepoäng (ett läsår på heltid). Ersättningen är lägst för humaniora, juridik, teologi och samhällsvetenskap, vilka får



Ersättningsbelopp för olika utbildningsområden; HST står för helårsstudent och HPR för helårsprestation. Källa: Regleringsbrev 2015.

48 917 kronor, och högst för utbildningsämnet media, som får 535 872 kronor enligt Regleringsbrevet 2015. Totalbeloppen skiljer sig elva gånger från det lägsta till det högsta.

Totalersättning

Den grundläggande frågan är varför olika ämnen ska ha så olika ersättningar? Beloppen som följer studenten samt uppdelningen i HST och HPR infördes 1993 efter förslag i betänkandet SOU 1992:44 (*Grundbulten*), som konstaterar att ”någon pedagogiskt grundad analys av kostnadsskillnaderna mellan olika utbildningsområden har aldrig gjorts” samt att ”de ursprungliga beräkningarna [har] förlorat sin aktualitet, och de kan heller inte längre urskiljas i tilldelningen”. Ändå behölls nivåerna och har bara räknats upp och småjusterats sedan dess.

Beloppen i stapeldiagrammet går därför tillbaka till 1958 års riksdagsbeslut om automatisk lärarkraftstilldelning. Då kunde studierektorer räkna ut vad det skulle kosta att erbjuda deras utbildningar och sedan äska motsvarande medel från utbildningsdepartementet. Det tillvägagångssättet togs bort 1977,

men det gjordes inte några nya beräkningar av vad utbildningarna borde kosta.² I dag är därför kopplingen av pedagogiska behov i olika utbildningsämnen till den ekonomiska ersättningen lika stark som den mellan spårvidden på järnvägen och bredden på hästrumpor.

Lärosätena får summan av intäkterna för utförd utbildning och har rätt att fritt fördela dem internt över utbildningsområden – från exempelvis medicin till statsvetenskap på ett lärosäte som har båda – och mellan kurser inom varje område (från stora grundkurser som ger överskott till mindre kurser med underskott). Möjligheten till omfördelning är störst på våra akademiska varuhus, som täcker in flertalet utbildningsområden. Det sker inte någon omfördelning i större omfattning³. Den interna fördelningen fungerar inte inom högskolan, vare sig över utbildningsområden eller mellan kurser inom ett och samma område.

Kurser klassificeras i utbildningsområden efter ämnesinnehåll, utan beaktande av vilka undervisningsmetoder studenterna behöver. Det saknas nationella riktlinjer, och klassificeringen går inte att förstå utan att se på kursplaner. Med runt 60 000 kurser i den högre utbildningen är det inte möjligt.⁴ Det kan följaktligen skilja upp till en faktor fem för ersättningen till ett ämne sett över alla högskolor.⁵ Lärare kan därför ha väldigt olika villkor för att bedriva undervisning, såväl inom den egna högskolan som inom det ämne man undervisar i nationellt sett.

Ersättningen ska täcka högskolans samtliga kostnader, vilka utöver undervisningen innefattar utrustning och lokaler samt kostnader för bibliotek, rekrytering, studievägledning, studenthälsa och annat. Kostnaderna för dessa räknas av från inkommande ersättning och det som återstår täcker inte alltid undervisningens kostnader.² Alla funktioner utom lärarens undervisning har alltså full kostnadstäckning. Det är en signal till lärarna om undervisningens betydelse.

Följden är att ersättningen endast räcker för några storföreläsningar i veckan i en del ämnen, medan andra ämnen aldrig behöver finna billigare undervisningsformer. De konstnärliga utbildningsområdena har en särställning med väldigt generös

ersättning. Naturligtvis kan det vara motiverat, men det kan vara lika motiverat att ha liknande spetsutbildningar i exempelvis humaniora och matematik, ja, i vilket ämne som helst.

Prestationsersättning

Det ursprungliga förslaget i Grundbulten angav att prestationsdelen skulle utgöra merparten av ersättningen, 60 procent föreslogs, vilket är ett mycket starkt incitament för pedagogiskt arbete för att förbättra studieresultat. Som diagrammet visar varierar andelen prestationsmedel utan någon påtaglig systematik. Syftet med prestationsersättningen är att belöna undervisning som gör att studenterna klarar studierna.

Senast tillgängliga data visar att prestationsgraden (antalet helårsprestationer dividerade med helårsstudenter) har minskat från 84 till 79 procent under läsåren 2004/05 till 2009/10.⁶ Forskning visar att aktivt lärande vida överträffar traditionell undervisning.⁷ Trots att passiv undervisning i storföreläsningar med låg studentinteraktion ger mer än 50 procent fler erkända studenter används inte aktiv pedagogik i någon högre grad och slutsatsen blir att prestationsersättningen inte fungerar som avsetts.

Vidare innefattade Grundbulten förslag på kvalitetskontroller, detta för att högskolorna inte skulle kunna öka prestationsdelen genom att sänka examenskraven.⁸ Kontrollen inrättades inte, därför är det oklart om prestationsersättningen lett till sänkta examineringskrav.⁹ Ingen vet.

Förbättringar

Ersättningsystemet har utretts, först av Pia Sandvik Wiklund i ett delbetänkande 2005¹⁰ och sedan av Dan Brändström i det omfattande betänkandet *Resurser för kvalitet*¹¹. Det förra föreslog att HST/HPR skulle utgöra 65 procent av en högskolas takbelopp, medan 35 procent skulle ges som basanslag för kostnader av "långsiktig karaktär" samt att de 20 utbildningsområdena skulle reduceras till sex olika ersättningsområden.

Brändström föreslog ett helt nytt tilldelningssystem utan prestationsdel. Alla ämnen skulle ha samma bastilldelning om 50 000 kronor per HST med tilläggsersättningar för undervisningsmetod om 10 000, 35 000 respektive 85 000 kronor per HST samt ett mindre tillägg för forskningsanknytning om 5 500 kronor per HST. Ersättningarna spänner därmed från 60 000 kronor till 140 500 kronor per helårsstudent beroende på undervisningsform och forskningsanknytning. Det är naturligtvis bra att undervisningsform och ämne frikopplas men klassificeringen av undervisningsmetod skulle bli svår. Förslaget villkoras med att antalet möjliga tilläggsbelopp bör begränsas för varje enskild högskola. Staten måste därmed bedöma behov av olika undervisningsmetoder. Det skulle likna det centraliserade system av medel som föranledde Grundbulten.

Vidare är vi tillbaka vid 1990 års problembild med att högskolan inte har incitament att vare sig förbättra undervisningen så att fler studenter klarar av utbildningar eller öka effektiviteten i utbildningen och rationalisera administrationen. Dålig genomströmning skulle faktiskt kunna användas som argument för att äska fler tilläggsbelopp snarare än att se över lärarnas arbete. Betänkandet har inte lett till någon förändring.

Grundfelet är ett planekonomiskt tänkande som inte förmår anpassa sig till utvecklingen inom teknik, pedagogik och organisationsformer och som inte kan svara mot individanpassad undervisning. Det finns ett alternativ, nämligen att ge ersättningen till studenterna! Inför en *högskolepeng* med ett fast belopp per student att använda för utbildning under hela livet (kompetenspeng är en annan benämning). Studenten kan sprida pengarna över de utbildningar som hon eller han vill läsa. Högskolor får betalt för varje påbörjad kurs och betalningen dras från studenternas konton för högskolepengen. Det fasta beloppet är viktigt för att studenterna ska inse att det är en ändlig resurs att hushålla med. Beloppet ger även staten en möjlighet att begränsa kostnaderna för högre utbildning, en broms likt den som finns i pensionssystemet.

Det kommer då an på studenten att välja förnuftigt, att värna om att få bra utbildning för pengarna samt att disponera beloppet

i tid för det livslånga lärandet. Eftersom studenterna blir medvetna om vad utbildningen kostar, kan de förväntas ställa krav på att högskolorna redovisar utbildningsresultat och kostnader. För säg en halv miljon kronor i högskolepeng kan en student bli civilingenjör, medan en annan kan välja att läsa media i ett knappt år med dagens ersättningsbelopp.

Om dagens ersättningsnivåer är motiverade av nödvändiga kostnader för lärartid, utrustning, lokaler och studieadministration, kommer nivåerna att vara lika dem vi ser i dag. Annars kan vi få se att konkurrensen leder till effektiviseringar. Om totalbeloppet för högskolepengen inte räcker, bör det finnas möjlighet för studenten att ta studielån även för att betala för utbildning. Vidare kan högskolor erbjuda stipendier till de bästa studenterna eller subventionera kurser för alla genom att omfördela egna intjänade medel. Slutligen kan arbetsgivare och andra parter som har behov av personer med längre utbildning bekosta en del av utbildningen, till exempel på avancerad nivå.

Högskolepengen bör också kunna användas för studiestödjande tjänster som erbjuds i eller utanför högskolans regi. Det kan innebära att studenter efter eget behov kan skaffa stödlärare och annan studiehjälp samt oberoende examinering av kunskaper.

Konflikt i uppdragen

Sedan reformerna infördes 1977 delas ersättningen till högskolan upp i separata anslag för grundutbildning och forskning. De här två uppdragen har sedan skilts åt ytterligare genom att ökade resurser skjutits till forskningen genom anslag från forskningsråd och myndigheter. Det finns ingen möjlighet för ett lärosäte att på samma sätt öka intäkterna för undervisning per student eftersom det är förbjudet att ta ut studieavgifter.

Lärt arbete

Vid sidan av egen yrkespraktik kan lärare bedriva *lärt arbete* för att utveckla sig och för att säkerställa att undervisningen hålls

aktuell och relevant. Boyer skiljer på fyra sorters lärt arbete, nämligen upptäckt, integration, tillämpning och undervisning.¹² Upptäckter är vår gängse forskning – upptäckta rön kan *integreras* för större förståelse och påverkan, de kan *tillämpas* på olika problemområden och *undervisas*. Nog förekommer alla sorters arbete men sällan anses de likvärdiga, det är upptäcktarna som är fokus.

1990 inrättades *Högskolans grundutbildningsråd* för finansiering av utbildningsprojekt att sökas i konkurrens på samma sätt som för forskning till forskningsråden.¹³ Syftet var både att ge resurser för utveckling av undervisning och utbildningar samt att höja anseendet för sådant arbete. Rådet blev senare en del av Högskoleverket, och uppdraget innefattade även forskarutbildning. Rådet tappade därmed sitt oberoende, sin status och sitt fokus på grundutbildning. Det avvecklades 2006. Därmed blev externfinansierad forskning det centrala för universitetet, åtminstone inom teknik-, natur- och livsvetenskaperna. Storleken på externa anslag ses som ett kvalitetsmått eftersom anslagen söks i konkurrens, nationellt och internationellt.

Staten mot staten

Ofta diskuteras högre utbildning och forskning som om de vore två oberoende verksamheter. Men på universitetet och högskolorna är det samma personer som ansvarar för båda. Det är tidsmässigt ett nollsummespel eftersom många lärare arbetar med full kapacitet.¹⁴ Belöna en aktivitet och det blir mindre av en annan.

Vi har alltså ett system där staten konkurrerar med staten om lärarnas tid: ersättning för undervisning ställs mot anslag från statliga forskningsråd och myndigheter. Den lärare som inte har externa anslag har oftast inte tid till forskning, eftersom undervisningen tar all tid när den låga ersättningen kräver fler kurser per lärare för att täcka lönen. Externa forskningsanslag ger därför frihet att minska tiden till undervisning, ha anställda doktorander, resa och emellanåt ta forskningsledigt. På detta vis är universitetens belöningar helt inriktade på externfinan-

sierad forskning.¹⁵ Alltså vinner strävan efter externa anslag och efterföljande forskning kampen om lärarnas tid.

Är den ökade tonvikten på forskning ett problem – ny kunskap och flera doktorer är väl enbart bra? Motfrågan är om inte bättre utbildningar också är enbart bra? Utan att göra kvalitativa bedömningar av den forskning som bedrivs går det ändå att se två problem. För det första är verkningsgraden låg. Slutprodukten av forskningsprojekt är vanligtvis vetenskapliga publikationer. Det publiceras mer och mer, vilket leder till att det mesta inte läses, det blir svinn.

För det andra har forskningen blivit alltmer av ett självändamål. Med uppsatta tävlingskriterier i form av antal publikationer, citeringar och storleken på externa medel går spelet ut på att prestera högst i dessa mått.¹⁶ Följden blir att forskningen drivs av en intern logik och att nya fakultetstjänster inrättas utifrån forskningsbehov – det vill säga, möjlighet till god finansiering – och befördran baseras främst på vetenskaplig meritering och volymen på erhållna anslag. Genom beroendet av externa forskningsanslag har universitet och högskolor avhänt sig möjligheten att styra verksamheten, vilken växer och utvecklas efter externa beslut såsom politiskt betingade strategiska forskningssatsningar och ogenomskinliga beslut i forskningsrådets beredningsgrupper.

Man måste väga nyttan av forskningen mot den förlust som uppstår när lärarna inte lägger tid och engagemang på undervisning, integration och tillämpning. Jag argumenterar för att undervisning måste prioriteras, vilket naturligtvis sker på bekostnad av forskningen, eftersom vi är samma personer som gör både och. Upptäckterna kommer ändå att göras, om än inte i Sverige, men eftersom rönen publiceras är de tillgängliga och kan tillämpas här. Denna omprioritering sker inte om inte också belöningssystemen ändras.¹⁷

Hugg mot en hård knut

Universiteten tenderar att bli franchiseverksamhet inom forskningen, där forskaren får använda lärosätets varumärke mot att

externa projektanslag beskattas. Det kan därför behövas helt olika organisationer för de två verksamhetsgrenarna. Så här skulle det kunna vara.

Varje fast anställd lärare har full finansiering för sin tjänst och behöver inte söka forskningsmedel. Tjänsterna innefattar Boyers fyra aspekter på lärt arbete och de premieras likvärdigt. Forskarutbildningen dimensioneras efter behov av lärarför-sörjning för högre utbildning och är fullt finansierad. Syftet är att motverka att externa anslag och forskarutbildning tränger ut grundutbildningen samt att undvika överproduktion av högskolelärare.

Externfinansierade forskningsprojekt får drivas i separata institut. Lärare verksam i dessa projekt gör det som bisyssla med motsvarande deltid på lärartjänsten; instituten kan ha anställd personal som inte tillhör fakulteten; immateriell rätt tillhör forskningsenheten. Institutsdoktorander handleds inom institutens anslagsramar utan annan anknytning till universitetet än genom examinationen. Syftet är att få bort den snedvridning av universitetens verksamhet som externa intressenter åstadkommer med sina bidrag och att få ändamålsenlig organisation för den anslagsfinansierade forskningen, exempelvis avseende nyttiggörande.

Utöver denna uppdelning av universitet och högskolor behöver vi andra organisationer som skapas enkom för att ge mångfald i den högre utbildningen.

Mångfald i utbildningssektorn

I diskussioner om högskolan framtonar ibland en bild av en organisation som är i grunden annorlunda än andra organisationer även inom staten, nästan som att den är helig och bortom vanlig verksamhetsstyrning med dess förväntningar på resultat, effektivitet och nytta. Men högskolan är ingen helig plats, den är inte ens en speciell plats för andra än dem som har tillbringat hela sitt yrkesliv där. Och alltför många har bara sett platsen dit de kom efter gymnasiet.¹⁸ Om man byggde en högskola från grunden i dag, skulle den inte likna dem vi har av annat skäl än

att villkoren som finns för högskolan i fråga om finansiering och regler med oundviklighet leder till just den form som den har nu, det vill säga att de systemfel jag pekat ut – jämte andra – tvingar fram en specifik organisationsform, nämligen den svenska högskolan. Kanske är det så, men då behöver vi andra former av högskolor.

Mitt förslag till en högskolepeng bör mötas av ett större utbud av utbildningsaktörer i form av icke-statliga friskolor. Alltså behövs en friare etableringsrätt för högskolor! Det behövs olika former därför att studenter är olika och deras behov skiljer sig åt. Det behövs frihet att pröva nya organisationsformer, ny teknik och pedagogik – studentkooperativ, lärarkooperativ, liberal arts colleges och nätuniversitet. Speciellt nätbaserad undervisning kan bidra till förbättrade resultat och lägre kostnader.¹⁹ Alla etablerade högskolor får ta emot högskolepengen.

Som nämnts ovan bör även studievägledning och examinering kunna ske oberoende av högskolorna. Genom fristående examinering och certifiering kan personer styrka sina kunskaper oavsett hur de har tillägnat sig dem.²⁰ Det öppnar upp för informell utbildning som kan formaliseras genom rigorös examinering. Det kan krävas omfattande teoretiska och praktiska tester för att styrka kunnande som normalt kräver flera års högskolestudier.

Behovet av livslångt lärande kan komma att öka dramatiskt genom den omställning som följer med automatiseringen av många arbeten, även avancerade jobb som kräver högskolestudier.²¹ Det kan krävas flera omskolningar under yrkeslivet för att hålla sig i arbete. Om automatiseringen leder till ”arbetsbefrielse” behöver vi i stället utbildning för att klara oss själva och skapa meningsfulla liv.^{22,23} Då är det mer fråga om bildning och sysselsättning i hobbykurser. Därför bör många olika organisationer, såsom bildningsförbund, folkhögskolor och privata yrkesutbildningar, få ta emot den föreslagna högskolepengen.

Det kan bli en oregerlig sektor med olika aktörer med skilda mål för verksamheten och det kan förhoppningsvis bli nytänkande och experiment och en studentanpassad högre utbildning för att möta framtidens behov, som myndighetshögskolan inte klarar.

Noter

1. <http://www.snopes.com/history/american/gauge.asp>
2. Andrén, Carl-Gustaf. *Visioner, vägval och verkligheter – svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940*. Nordic Academic Press, 2013
3. Riksrevisionen (2009). *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*. RiR 2009:25
4. Högskoleverket (2012). *Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor*. Rapport 2012:12 R
5. Riksrevisionen (2010). *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor*. RiR 2010:4
6. Statistiska centralbyrån. *Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2009/10*. UF 20 SM 1103.
7. Freeman, Scott, m.fl. Active learning increases student performance in science, engineering, and mathematics. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2014.
8. SOU 1992:44, avsnitt 3.4.
9. Kaliber i P1 den 15 september 2013. Högskolelärare släpper igenom sämre studenter. Se även *Frihetens pris – ett gränslöst arbete*. Högskoleverket. Rapport 2008:22 R, s. 59.
10. SOU 2005:48. *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.
11. SOU 2007:81. *Resurser för kvalitet*.
12. Boyer, Ernest L. *Scholarship Reconsidered: Priorities Of The Professoriate*. The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1997.
13. Carlsson, Mårten, Fransson, Anders och Haikola, Lars. *Grundutbildningsrådet – en unik skapelse!, Börjar grundbulten rosta?* i En debattskrift om grundutbildningen i högskolan (red: Håkan Westling). Rådet för högskoleutbildning, 1999.
14. Högskoleverkets rapport 2008:22 R heter *Frihetens pris – ett gränslöst arbete*, vilken fångar situationen väl.
15. Carlsson, Mårten, Fransson, Anders, och Haikola, Lars. *Grundutbildningsrådet – en unik skapelse!, Börjar grundbulten rosta?* i En debattskrift om grundutbildningen i högskolan (red: Håkan Westling). Rådet för högskoleutbildning, 1999, sid. 108.
16. Carlsson, Gunnar. Matteuseffektens verkan, *Newsmill*, 8 juni 2013 (finns på www.kth.se/profile/gk).
17. Kaiserfeld, Thomas. Varför är det så stor statuskillnad? *Gästblogg, Curie*. Vetenskapsrådet, 26 augusti 2015.

18. Bienenstock, Arthur, Schwaag Serger, Sylvia, Benner, Mats, Lidgard, Anne. *Utbildning, forskning, samverkan – Vad svenska universitet kan lära av Stanford och Berkeley*. SNS förlag, 2014.
19. Christensen, Clayton M., och Eyring, Henry J. *The Innovative University*. Jossey-Bass, 2011
20. Ett exempel på examineringsinstitution är CFA Institute, som ger examen Certified Financial Analyst.
21. Avent, Ryan. The Third Great Wave, Economist, Special Report: The World Economy, 4 oktober, 2014.
22. Karlsson, Gunnar. Att leva utan att verka. *Axess magasin*, nr 3, 2014.
23. Paulsen, Roland. After work – när datoriseringen tar bort jobben. *Dagens Nyheter*, 29 april 2015

Medverkande

GUNNAR KARLSSON

Professor, Kungliga Tekniska högskolan

TOBIAS KRANTZ

Chef för utbildning, forskning och innovation,
Svenskt Näringsliv

CHRISTOPHER LAGERQVIST

Filosofie doktor, Göteborgs universitet

LEIF LEWIN

Professor i statskunskap

SVANTE NORDIN

Professor emeritus, Lunds universitet

GUNNAR WETTERBERG

Historiker och författare