

## **Konsekvenser av prestationsbaserad ekonomistyrning i högre utbildning**

Textunderlag till högre seminariet den 10 april 2019-04-01  
Pedagogiska institutionen, DUB

## Inledning

För ungefär 25 år sedan ändrades förutsättningarna drastiskt för den högre utbildning i Sverige. Den tidigare principen om hur statliga medel skulle fördelas skrotades och med 1993 års högskolereform infördes den så kallade studentpengen. Innebörden av ”studentpengsreformen” är att lärosätena får en summa för registrerade studenter och en annan för godkända studenter.<sup>1</sup> ”Hst” (helårsstudent) och ”hpr” (helårsprestation) är numera vardagsspråk, och ganska sällan funderar vi lärare på denna grundbult för vad som ramar in vårt undervisningsarbete. Studentpengen tas för given, men vi är samtliga underordnade den här ekonomiska styrningsprincipen, vilken också har fört med sig en hel del andra principer som ger de ekonomiska ramarna för våra utbildningsprogram, kurser och arbetsförhållanden. Förutom detta så för den här sortens ekonomistyrning också med sig förändringar av de förutsättningar som lärosätena kan ge studenterna, till exempel i form av undervisningstid eller tid med lärare.

De motiv till införandet av studentpeng, eller prestationsbaserad budgetering och finansiering som forskare lyfter fram är att öka effektiviteten i högre utbildning (Dougherty, Jones, Lahr, Natow, Pheatt & Reddy 2016). Till detta lägger Herbst (2009, s. 82) ”to increase productivity, to foster competition, to ’fund for results’, to increase service orientation, to separate client-agent roles, and to further accountability.” Anledningar till krav på ökad effektivitet tillskrivs omvälvningen av högre utbildning från att ha varit elitutbildning, till att nu vara massutbildning (Herbst 2009, s. 15 ff). Högre utbildning är fortfarande arbetsintensiv och med krympande resurser har prestationsbaserad finansiering blivit aktuell.

Vad den beskrivna förändringen av ekonomistyrningen har för konsekvenser/verkningar har för närvarande inte belysts särskilt ingående av forskare inom det pedagogiska kunskapsfältet. Riksrevisionen genomförde ett antal granskningar mellan 2007 och 2011 som de rapporterade 2012 (Riksrevisionen 2012). När det gäller utbildningsverksamheten inom lärosätena så visar Riksrevisionen att fördelningen av medel inom lärosätena mellan olika utbildningsområden i stort sett har bibehållits sedan 1993 års reform trots att kostnadsläget för olika utbildningar har förändrats sedan dess. Detta innebär att vissa utbildningar idag kan vara underfinansierade respektive överfinansierade (Riksrevisionen 2012, s. 11). I en senare granskning (Riksrevisionen 2017, s. 22-23) framkom att viss del av statens resurstilldelning till utbildning på grund- och avancerad nivå har blivit del av myndighetskapitalet på grund av överproduktion vid lärosätena (det utbildas alltså fler studenter än vad som utgår i kursresurser för deras utbildning och resterade del sparas). Båda dessa fenomen sätter ekonomiska ramar för vilka resurser som blir tillgängliga för konkret undervisning.

Utöver dessa granskningar har Universitets- och kanslersämbetet genomfört en studie av undervisningstid utifrån scheman (UKÄ 2018). UKÄ noterar att antalet undervisningstimmar är tämligen lika den senaste tioårsperioden, men mycket lågt i internationella jämförelser (UKÄ 2018, s. 4). För området humaniora och samhällsvetenskap kom TCO genom studentenkäter å andra sidan tidigare fram till att dessa områden har minst lärarledd undervisningstid (TCO 2013, s. 22). Samtidigt uppger lärare att de spenderar större andel tid för administrativa arbetsuppgifter än tidigare. SULF pekar i det sammanhanget på

---

<sup>1</sup> Helårsstudent, hst, baseras på antalet förstagångsregistrerade och fortsättningsregistrerade studenter i grundutbildningen. Student måste vara registrerad på sista rapporteringsdag för budgetåret. Helårsprestation, hpr, baseras på summan av alla presterade poäng under en period (vanligtvis ett kalenderår).

digitaliseringen inom högre utbildning som har inneburit att administration har flyttat från administrativ personal till lärare, eller ”inneburit nya arbetsuppgifter som inte fanns tidigare” (SULF 2018, s. 18). Den tiden måste tas någonstans ifrån och utbildningsresursen är en av två möjliga källor att ösa ur (den andra är forskning). Men vilka konsekvenser har den här sortens ekonomistyrning för den pedagogiska praktikens förutsättningar, genomförande och resultat? Det är det övergripande forskningsproblem och fråga som det här forskningsprojektet har utgått ifrån.

### **Tidigare studier**

I den ovan refererade Riksrevisionsrapporten (2012) som berör den nuvarande ekonomistyrningen, påpekas att lärosätena satsar på breda, stora utbildningsprogram, eftersom de är en säkrare inkomstkälla (Riksrevisionen 2012, s. 44-45). Dessutom likriktas lätt utbudet då lärosätena satsar på sådana utbildningar som har visats locka studenter (ibid.).

Eftersom statens utbildningsbidrag är den finansieringskälla som lärosätena har när det gäller utbildning och undervisning, är det rimligt att bevaka hur mycket undervisningstid som kommer ut av dessa resurser. Jusek rapporterar från en undersökning genomförd i slutet av 2014, att studenter på samhällsvetenskapliga utbildningar i genomsnitt får åtta lärarledda timmar per vecka, och var femte student endast fyra timmar (Jusek odat. s. 4). Liknande resultat rapporterades ifrån Örebro studentkår 2015.

Ett annat sätt att beräkna undervisningstid är att undersöka andelen undervisningstid av den totala arbetstiden för olika kategorier anställda. I Högskoleverkets nu snart tioåriga rapport (2010), så tycks undervisning inom grundutbildningen (grund- och avancerad nivå) utgöra 23% av arbetstiden för alla kategorier som ingår i undersökningen (ej centrala administratörer) (s. 13), vilket möjligen kan tolkas som att det är i samklang med att studenter får lite lärarledd undervisningstid. Skillnaderna mellan olika tjänstekategorier var stora där adjunkters andel var 62%, lektorers 46%, professorers 19% och forskarassistenters 14% (s. 16). Övriga tjänstekategorier tas inte upp här. Administrationsliknande uppgifter angavs till 17% av arbetstiden för samtliga tjänstekategorier, där adjunkter, lektorer och professorer låg nära detta genomsnitt (s. 18-19). I UKÄ:s rapport (2014) utifrån samma sorts SCB statistik från 2011 anges 22% av arbetstiden för undervisning för samtliga tjänstekategorier (s. 12). Adjunkternas andel undervisning var då 60%, lektorernas 42%, professorernas 17% och forskarassistenternas 11% (s. 14). Andelen administration ökade ett par procent för dessa kategorier utom för professorerna.

Sammanfattningsvis tycks införandet av studentpeng som ekonomisk styrprincip ha medfört att lärosätena har ”producerat” mer utbildning än vad de har ”fått betalt för” även om detta fenomen har planat ut under senare år (UKÄ och SCB 2018, s. 18). Samtidigt har den statliga ersättningen urholkats över tid och administrativa arbetsuppgifter för lärarna har tillkommit. Lärosätena har satsat på stora utbildningsprogram såsom lärarutbildning och utbildningsinnehållet har därmed blivit mer likriktat. Något som inte uppmärksammats i de refererade studierna är att omfattande utvärderingssystem, både nationellt och lokalt, har utvecklats. I policyretoriken motiveras detta ofta med att det är nödvändigt när graden av autonomi för lärosätena ökar och att det är viktigt med kvalitetskontroll när de ekonomiska incitamenten kan leda till ökad produktion men sänkt kvalitet (dvs att man ”släpper igenom” studenter utan att de har nått kurskraven). Vad som saknas i stor utsträckning är studier som belyser relationen mellan de ekonomiska förutsättningarna, hur de hanteras vid lärosätena och vilka konsekvenserna är för konkret undervisningsarbete. I det avseendet är den här studien ett bidrag.

## Syfte

Syftet med det här projektet var således att beskriva och analysera ekonomistyrningens konsekvenser för den pedagogiska praktiken. Det har vi gjort genom att studera hur ekonomistyrningen hanteras vid Lärarhögskolan vid Umeå universitet (Umu) och vid den institution där vi är anställda. Vi har riktat intresset mot vad ekonomistyrningen får för konsekvenser för lärare verksamma i de kurser som hör till lärarutbildningsprogrammen. Fullt medvetna om att olika lärosäten hanterar ekonomistyrningen på olika sätt, och organiserar lärarutbildningarna på olika sätt, menar vi att belysningen av detta lärosäte ger intressanta och viktiga kunskaper om ekonomistyrning generellt i Sverige, men också specifikt för vårt lärosäte. Det senare utgör det andra syftet med projektet, nämligen att fungera som ett kompetensutvecklingsprojekt för lärare och ledning verksamma inom lärarutbildning inom Umu. Det handlar om att skaffa direkt kunskap om de villkor vi lärare verkar under för att på så sätt bättre förstå vår egen praktik och vad som utgör dess möjligheter och gränser. Våra övergripande forskningsfrågor är:

-Vilka konsekvenser har den här sortens ekonomistyrning för den pedagogiska praktikens förutsättningar, genomförande och resultat?

-Hur kommer styrningen till uttryck vid den utbildning som Lärarhögskolan vid Umu ansvarar för?

## Teoretiska resurser

Lindensjö och Lundgren (2000) beskriver tre former för styrning av utbildning: Juridisk, ideologisk samt ekonomisk styrning. De tre styrningsformerna hänger samman, och kan relateras till varandra på så sätt att den ekonomiska och ideologiska styrningen förutsätter att det finns en juridisk styrning. Den juridiska styrningen utövas med stöd av statliga dokument, exempelvis Högskolelagen. Den ideologiska styrningen sker till exempel via formuleringar i styrdokumentet. Den ideologiska och juridiska styrningen genomförs med hjälp av ekonomiska resurser. Vad gäller högre utbildning tillskjuter staten ekonomiska resurser till lärosätena, utifrån de olika ersättningsnivåer som finns för olika utbildningsområden. Lundgren (2006) beskriver ett ytterligare styrningsverktyg, förutom de tre tidigare nämnda: utvärderingsstyrning, vilket UKÄ:s granskningar av högre utbildning är exempel på.

Lindensjö och Lundgren (2000) påpekar dock att styrning av utbildningsverksamhet inte kan liknas vid en ”mekanisk styrprocess” (s. 26), och att styrningen inte sker ensidigt från stat eller skolhuvudman. De framhåller dock att det som lärare gör i undervisningen inte sker godtyckligt, utan att lärare exempelvis följer bestämda traditioner. Regleringar och resurser påverkar dock det utrymme lärarna har för ”egen” styrning av det som sker i undervisningen.

Avsnittet inte riktigt klart ännu

Använda begreppen formuleringsarena och realiseringsarena också..? (Lindensjö & Lundgren s. 171-179). Använda begreppen *street-level-bureaucrats* (Lipsky) samt *field – implementation*? Ex för att kunna beskriva hur lärarna kan agera utifrån den här specifika ekonomistyrningen. Detta kan då sedan diskuteras i slutet av rapporten.

Även ev använda s. 173 ang ekonomiska nedskärningar.. samt s 178-179 t ex ang att problem i skola/utbildning inte alltid är generella, utan ofta specifika.

När det gäller prestationsbaserad finansiering så skiljer Herbst (2009), s. 68-70) på "Block Grants" och "Line-Items Budgeting"<sup>2</sup>. Det första handlar om klumpsummor till högskolor och universitet att använda och fördela enligt egna bedömningar, och det andra handlar om bidrag till angivna ändamål. I ett svenskt högskolesammanhang kan vi se en blandning av båda dessa finansieringsformer såtillvida att statens utbildningsbidrag inte ska användas till forskning och vice versa. Dessutom är kravet för finansiering kopplat både till "formula-based" tilldelning, vilket är ett input-mått på antalet registrerade studenter, och till "performance-indicators", vilket i det svenska sammanhanget är ett output-mått i form av godkända studentprestationer (Herbst 2009, s. 68). (Se också hst och hpr i inledningen.)

I svensk högre utbildning får den här sortens ekonomistyrning till följd att resurserna (pengarna) kopplas till takbeloppen för lärosätena (antal examina som ska produceras och som universitet och högskolor får betalt för av staten). Universitet och högskolor får betalt för registrerade studenter, och för studenter som har klarat kurskraven enligt en nationell ersättningstariff, så kallade prislappar för olika utbildningsområden. (Se vidare nedan, rubrik Utbildningsanslag och kursklassificering.)

Emellertid hävdar Herbst (2009, s. 81) att relationen mellan effekterna av prestationsbaserad finansiering och de ändamål som en sådan finansiering är tänkt att uppfylla är svag. Till yttermera visso så finns det också belegg för att prestationsbaserad finansiering kan leda till sådant som även har diskuterats i Sverige: sänkta kurskrav (för att få igenom studenter och få betalt) och höjda behörighetskrav (för att ha studenter med bättre prognos att klara kraven) (Dougerthy et al. 2016, s. 150).

Förutom takbelopp, så handlar den svenska sortens prestationsbaserad finansiering om att resurserna finns i antalet poäng för kurs eller del av kurs som institutioner får ansvar för, och därmed det antal registrerade och godkända studentprestationer som de kan producera. Utan ansvar för kurspoäng finns ingen möjlighet att få resurser. Detta är en viktig slutsats när det gäller omfattande utbildningsprogram i vilka det råder kamp om vilket ämne/institution som har den mest kvalificerade kunskapen och högsta kompetensen för att undervisa ett visst kursinnehåll. Sådana lärosätesinterna spänningar kan komma till uttryck när det gäller olika innehåll i lärarprogrammen.

## **Genomförande**

Projektet tog sin utgångspunkt i att de lärare som ville, använde sin kompetensutvecklingstid till att bidra till ett gemensamt projekt i vilket ett mindre antal delstudier utvecklades och genomfördes succesivt. Det betyder att inläsning på tidigare forskning, användbart teoretiskt material samt utveckling av insamling och analysmetoder har gjorts "under gång" och preciserades inte i förväg. Dessa vetenskapliga frågor hanterades genom kollektiva diskussioner och i relation till de ingående individernas tidsmässiga förutsättningar. En annan avgränsning som gjordes tidigt, och utifrån de begränsade resurser vi har förfogat över, var att vi riktade in oss på att samla information om ekonomiska spörsmål till projektet som huvudsakligen avsåg år 2016.

Vi som har genomfört studien är, och har varit involverade i lärarutbildning som lärare under olika lång tid. Några av oss har undervisat på kurser inom olika lärarutbildningsprogram

---

<sup>2</sup> Herbst (2009) gör ingen skillnad på budgetering och finansiering annat än kronologiskt så att budgetering föregår finansiering.

under många år, andra kortare tid. Med utgångspunkt i vår undran om vilka konsekvenser den svenska sortens ekonomistyrning har för den pedagogiska praktiken, och hur den kommer till uttryck vid Lärarhögskolan vid Umeå universitet, identifierade vi ett antal frågor för att konkretisera syftet. Följande frågor styrde således vårt arbete och den information som vi ansåg oss behöva för att genomföra studien:

-Vad händer med den statliga resursen i form av studentpeng till olika kurser (klassificerade på olika vis) på de olika nivåerna vid lärosätet. "Follow the money" så att säga, vilka avsättningar görs till vad på de olika nivåerna, och vad blir kvar i reell undervisningsresurs? Hur har detta ändrats under de senaste åren? Takbeloppens betydelse, regleringsbrev, OH?

-Hur fördelas ansvar för olika kurser och kursinnehåll mellan olika institutioner? Vilka konsekvenser har Umu:s beställarmodell för planering och genomförande av kurser? För lärarna som ska undervisa?

-Hur fördelas studentpengen mellan olika lärarutbildningskurser de facto på institutionsnivå och varför görs det så?

-Vilka är konsekvenserna för lärarna som ska undervisa?

För att ta reda på fördelningsprinciper på olika nivåer inom Umeå universitet, samt på principer för kursklassificering, intervjuade vi personer med stor kunskap om sådana processer. Det handlade om personer som arbetar med ekonomiadministration och eller ledning, och som har erfarenhet av beslutsfattande rörande fördelning av ekonomiska resurser inom universitetet. Inalles var det fyra informanter på olika nivåer (central nivå, lärarhögskolenivå, institutionsnivå). Utöver dessa intervjuer bad vi om, och fick skriftligt material om vad olika ekonomiska resurser används till, och om hur själva grundprincipen för resursfördelning ser ut.

För att få inblick i hur fördelningen såg ut på institutionsnivå intervjuade vi två personer med god insyn i dessa principer och processer. Konsekvenser för undervisande lärare undersökte vi med hjälp av intervjuer av sex lärare vid två institutioner; tre lärare vid varje institution. Urvalet gjordes så att vi hade lärare som representerade dem med lång erfarenhet av undervisning inom lärarutbildningarna, det vill säga mer än tio år. Dessutom valde vi också informanter med kortare erfarenhet, specificerat till mindre är fem år. Motivet till att välja lärare med både lång och kort erfarenhet var att vi ville utröna om lärarna uppfattade att det har skett någon förändring över tid i vilka resurser de har för undervisning, och om det i så fall har påverkat deras arbete på något sätt. Frågeguider för de olika grupperna finns i bilagor. Intervjuerna spelades in och sammanfattades skriftligt.

De forskningsetiska principer som Vetenskapsrådet rekommenderar har i det här fallet följts såtillvida att alla informanter har deltagit frivilligt (Vetenskapsrådet 2017). Vi använder inte egennamn, men i och med att vi har intervjuat människor i vår närhet har individskyddskravet fått en något urvattnad innebörd. Detta har vi också klargjort för dem vi intervjuade. Dessa personer har å andra sidan svarat på våra frågor i egenskap av att de är offentliga tjänstemän och frågorna har handlat om sådant som är offentliga uppgifter och praktiker, vilka också står under formell granskning genom revision. Individskyddskravet har därför hanterats så att det är informanternas svar som offentliga tjänstemännen som intresserat oss, inte deras svar som särskilda personer. Vår studie är enbart en kunskapsgenererande aktivitet och tjänar inga andra ändamål.

Även om vi riktat in oss på Sverige och lärarutbildningen vid Umeå universitet, så är det sammanhang som vi arbetar i inte unikt för oss. Därför ger vi först en beskrivning av det globala sammanhang som vi placerar in vår studie i. Därefter presenterar vi en nationell bakgrund.

### **Kort global/internationell utblick**

Oskrivet avsnitt

Efter den här globala utblicken koncentrerar vi oss fortsättningsvis på Sverige och vad som har hänt här sedan 1993 års reform för att ge en nationell bakgrund till studien.

### **Från 1993 års reform till och med verksamhetsåret 2016**

Här ger vi således en kort tillbakablick över några av de förändringar som anses ha påverkat den svenska högre utbildningens, och lärarutbildningens förutsättningar sedan reformen 1993 och fram till och med 2016. Detta för att få förståelse för den samtida nationella kontext som vi verkar i.

Före 1993 års reform användes en princip för de statliga bidragen till lärosätena som grundades på att man äskade medel för ett visst antal studenter. Sedan hade lärosätena och institutionerna att förhålla sig till den ekonomiska ramen, vilket ibland ledde till överskott. Den nuvarande grundprincipen för ekonomistyrningen av högre utbildning - studentpengen - slogs således fast i och med 1993 års reform. Andra förändringar som påverkar och har påverkat den pedagogiska praktiken och lärargärningen inom lärarutbildning är ett flertal tämligen omfattande reformer av högre utbildning. År 2001 genomfördes en reform (Regeringens proposition 1999/2000:135) av den dåvarande lärarutbildningen: 1-7 och 4-9 lärare utbildades för grundskolan, och ett stort antal andra examina gällande gymnasielärare, förskollärare, yrkeslärare, fritidspedagoger, m fl skapades. Ett Allmänt utbildningsområde i vilket Verksamhetsförlagd utbildning inrymdes, utgjorde generellt kursinnehåll för samtliga lärarutbildningsprogram, om än riktat till de olika programmen. Övergripande examensmål formulerades också. Krav ställdes också på att ett särskilt organ inrättades för den interna organisationen och styrningen av lärarutbildning vid lärosätena (Ibid.).

Nästa genomgripande förändring, som gällde all högre utbildning, var beslutet om att ändra examensstrukturen genom en sorts anpassning till Bolognastrukturen (Regeringens proposition 2004/05:162).<sup>3</sup> Genom Bologna-reformen preciserades examensmålen för alla examina på samtliga nivåer, och kursfordringar i termer av förväntade studieresultat skulle formuleras i kursplanerna. Från 1995 och framåt infördes också obligatorisk nationell utvärdering av högre utbildning. Flera olika nationella utvärderingssystem har använts sedan dess, med lite olika inriktning. ”Kvalitet” har varit ledord, och att utvärdera i vilken mån olika utbildningar och lärosäten arbetar för att uppnå och ”säkerställa” god kvalitet i utbildningarna har bidragit till att införliva styrning enligt mål- och resultat rationalen (Segerholm, et al. 2014, 2016 kommande????).

Ytterligare reformer av betydelse för lärarutbildning och högre utbildning generellt var den lärarutbildningsreform som beslutades i början av innevarande decennium (Regeringens

---

<sup>3</sup> I Sverige beslöt riksdagen att behålla en forskarutbildning om fyra år, i stället för tre år, enligt Bolognastrukturen 3+2+3 (3 årsutbildning på grundnivå, 2 års utbildning på avancerad nivå och 3 års utbildning på forskarnivå).

proposition 2009/10:89). Fyra lärarexamina (förskollärarexamen, grundlärarexamen, gymnasielärarexamen och yrkeslärarexamen) blev nu strukturerade. Ett minskat generellt kunskapsområde för samtliga examina kvarstod med nytt namn; Utbildningsvetenskaplig kärna. Den verksamhetsförlagda delen av utbildningen bröts ur detta generella område och bildade egna kurser. Kravet på att ett särskilt organ för lärarutbildning skulle finnas avskaffades (Ibid.).

År 2010 beslutades också den så kallade Autonomireformen som innebar att lärosätena gavs större frihet att utforma den interna organisationen och anställningar efter eget huvud (Regeringens proposition 2009/10:149). I många fall innebar det att lärosätena stärkte det som kallas för linjestyrning, på bekostnad av kollegial styrning (som av tradition har varit stark inom högre utbildning (Sørensen et al. 2015)). Lärosätena har också möjlighet att styra de ekonomiska flödena internt med utgångspunkt i de olika utbildningsområdenas så kallade prislappar (se vidare nedan och tabell 1) samt konstruera interna system för gemensamma kostnader på olika nivåer.

Under de senaste knappa 30 åren har antalet studenter fördubblats även om en liten minskning av registrerade studenter inträder från och med läsåret 2015/16 (UKÄ och SCB 2018, s. 18). För Hum/Sam-området har ersättningsbeloppen höjts vid ett antal tillfällen, senast 2015-2016, vilket också har gällt teologi och juridik (UKÄ 2019, s. 26). Det nationella underskottet på lärare har lett till att regeringen via regleringsbrev till olika lärosäten ”beställt” fler utbildningsplatser vid lärarutbildningarna, och så kallade snabbspår har inrättats (ref in här). Expansionen har inneburit att studentgrupperna har blivit mer heterogena än tidigare och att andelen studenter i behov av särskilt stöd också ökar. Den politiska inriktningen mot breddad rekrytering är även den ett steg i den riktningen, om än med goda ambitioner att göra högre utbildning tillgänglig för grupper som är svårare att rekrytera. Båda dessa förhållanden kräver anpassningar av olika slag, ibland individuell anpassning som till exempel när det handlar om studenter med funktionsvariation. Men det kan också handla om att en större andel studenter inte har tillräckliga förkunskaper (Arnesdotter & Vang 2014; Enefalk 2013) eller att motivation och attityd inte stämmer med de insatser som krävs (Nilsson 2013). När det gäller lärarutbildningsstudenter så rapporterar Svensson (2017) att det är studenter med låga betyg som i första hand hoppas av, och Persson (2018) menar att de helt enkelt inte klarar kurskraven.

### **Ekonomiska förutsättningar och resursfördelning vid Umeå universitet**

Här redovisar vi vilka förutsättningar som råder för utbildning på grund- och avancerad nivå vid Umeå universitet, de fördelningsprinciper som tillämpades 2016/2017.

#### ***Generella principer för intern fördelning av ekonomiska resurser***

En övergripande princip som den informant på den här nivån som vi intervjuade förde fram är att ”Mål och budget ska hänga ihop. Om universitetsstyrelsen anser att något ska prioriteras, så ska budgeten följa det.” (C1) Hela universitetets budget ska också ”hänga ihop” tidsmässigt och sträcka sig över lite längre tid, tre år. Vidare gäller att om regeringen har anvisat öronmärkta pengar, till exempel till 40 platser på grundlärarutbildning så fördelas det direkt till Lärarhögskolan, som ska fördela det vidare till institutionerna som genomför utbildningsuppdragen. Den här informanten påpekade också att statliga öronmärkta pengar har ökat över tid, och att takbeloppen följer sådana regeringsuppdrag. Ger regeringen ett extra utbildningsuppdrag till lärosätet, så höjs takbeloppet i samma utsträckning, vilket innebär att någon intern omfördelning av takbelopp inte behöver göras. Uppföljning av budget är också



viktigt. En annan princip vid universitetet är att kärnverksamhetens kostnader och stödverksamheterna ska följas åt. ”Det ska inte vara så att stöd- och serviceverksamheterna äter ut kärnverksamheterna, det är en ambition.”(C1).

Universitetet utgår ifrån de ersättningsbelopp som kommer från staten (se tabell 1), och har valt att följa dem vid fördelningen till fakulteterna och Lärarhögskolan, som fördelar dem vidare till institutionerna. Det finns möjlighet att göra på annat vis. Ett skäl till att Umu följer statens ersättningsbelopp är att det är bra om en plats på t ex läkarutbildningen kostar lika mycket vid olika lärosäten – ett konkurrensskäl. Dessutom skulle det ge konsekvenser för andra utbildningsplatser om man ändrar på ersättningen för utbildning inom ett område. Det är överhuvudtaget svårt att veta vad man ska grunda en omfördelning på, anser den här informanten. Om man ändrar beloppen väldigt mycket får man problem. Det är möjligt att man fördelar ut mer än vad man har i intäkter eller tvärtom. Det är alltså svårare att ha kontroll över ekonomin då.

När medlen ska fördelas till fakulteterna och Lärarhögskolan, så utgår universitetet ifrån de tre senaste åren varav det senaste väger tyngst. Sedan tar man hänsyn till regeringens öronmärkning av särskilda platser och om vissa utbildningar ska öka. Utöver det har Umu fyra kriterier som är relaterade till lärosätets visionsdokument, berättade informanten. Dessa är forskningsanknytning, utbildning på avancerad nivå, internationalisering och samverkan. En del av budgetramen fördelas utifrån dessa och de nyckeltal som har utarbetats. Andel disputerade är till exempel nyckeltal för forskningsanknytning. Genom att koppla en viss resurs till målen ges incitament till att arbeta mot universitetets gemensamma mål. Och det har givit resultat enligt informanten: ”Vi har fler disputerade lärare” (C1). Meningen är att de här målen ska implementeras, men Lärarhögskolan har inte riktigt gjort det som informanten uttryckte det. Centralt vid universitetet vill man å andra sidan undvika att detaljstyra alltför mycket.

När det gäller universitetsgemensamma kostnader så har universitetet en modell som bygger på att det samlade anslaget går till fakulteterna och institutionerna, som sedan ”betalar” till de gemensamma funktionerna. Det bygger på att rektor måste komma överens med fakulteterna i stället för att ”beskatta” medlen innan de fördelas till fakulteterna. De gemensamma kostnaderna är 10,94% (U-gem). De bekostar bland annat den centrala förvaltningen, Studentcentrum, UB, Lärarhögskolans kansli med mera (se figur 1). Här noterar vi att Lärarhögskolans kanslikostnader utgör en lika stor andel av Umu:s hela budget som den centrala ledningen för universitetet. En tredjedel av de universitetsgemensamma kostnaderna går till sådant som inte är så känt bland personalen sa informanten. Det är: Riksrevisionen, SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund), Studentkåren, bonusavtal, lokaler (9,7%). Eftersom Umu har relativt låga lokalkostnader så ger det utrymme för att mer pengar går till lärare än vid andra lärosäten. Vår notering i anslutning till det är att det lokala läraravtalet stipulerar 20% kompetensutveckling inom ramen för anställning som lärare. Vid en del andra lärosäten är den andelen betydligt lägre. Den här informanten gjorde också reflektionen att IT-verksamhetens kostnader har ökat över tid eftersom det hela tiden kommer nya krav, och lyfte fram trådlöst nät på hela campus som exempel på ett sådant krav. Innebörden av den här modellen är att fakulteterna och Lärarhögskolan får en budgetram (takbelopp) som innefattar alla kostnader. Vidare görs en avstämning ”efter årets slut efter faktiskt antal helårsstudenter (HST) och helårsprestationer (HPR) enligt fastställda ersättningsbelopp.” (Umeå universitet 2017a, s 13). Om avstämningen ger vid handen att fler HST och HPR har genererats så innebär det att ersättning för dessa uteblir. Det vill säga att ingen ersättning utgår för överproduktion.

Figur 1 in här, cirkeldiagrammet

På ett generellt plan menar den här informanten att det är svårt att hålla resursnivån för utbildning på samma nivå över tid eftersom lönekostnaderna ökar med minst 2% och lokalkostnaderna ökar. De statliga anslagen ökar inte i samma takt och utbildning är en "personalintensiv verksamhet och vi vet att kontakten med studenterna är viktig". (C1) Dessutom genererar utbildning mer administration än forskning så informanten och tillade att: "Vi har inte vunnit något om lärarna ska göra mer administration och ha färre administratörer." (C1) Universitetet fick ändå "ut flest timmar till studenterna i Riksrevisionens studie tillsammans med Karlstad och Göteborg".

### **Utbildningsanslag och kursklassificering**

Kurser som ges vid Umeå universitet har varierande ekonomiska resurser till sitt förfogande. Detta beror främst på att olika utbildningsområden har olika ersättningsnivåer från staten, och nivåerna avgörs av regeringens regleringsbrev (Regleringsbrevet, 2017; UKÄ årsrapport 2017). Ersättningen delas upp i *helårsstudent* och *helårsprestation*, där *helårsstudent* är den ersättning i kronor som betalas ut för registrerad student om hen läser alla 60 hp inom samma utbildningsområde. Med *helårsprestation* menas den ersättning som dessutom utbetalas för student som avklarar 60 hp inom ett utbildningsområde med minst godkänt betyg. Några exempel:

**Tabell 1.** Statliga ersättningsbelopp för kurser inom olika utbildningsområden 2017.

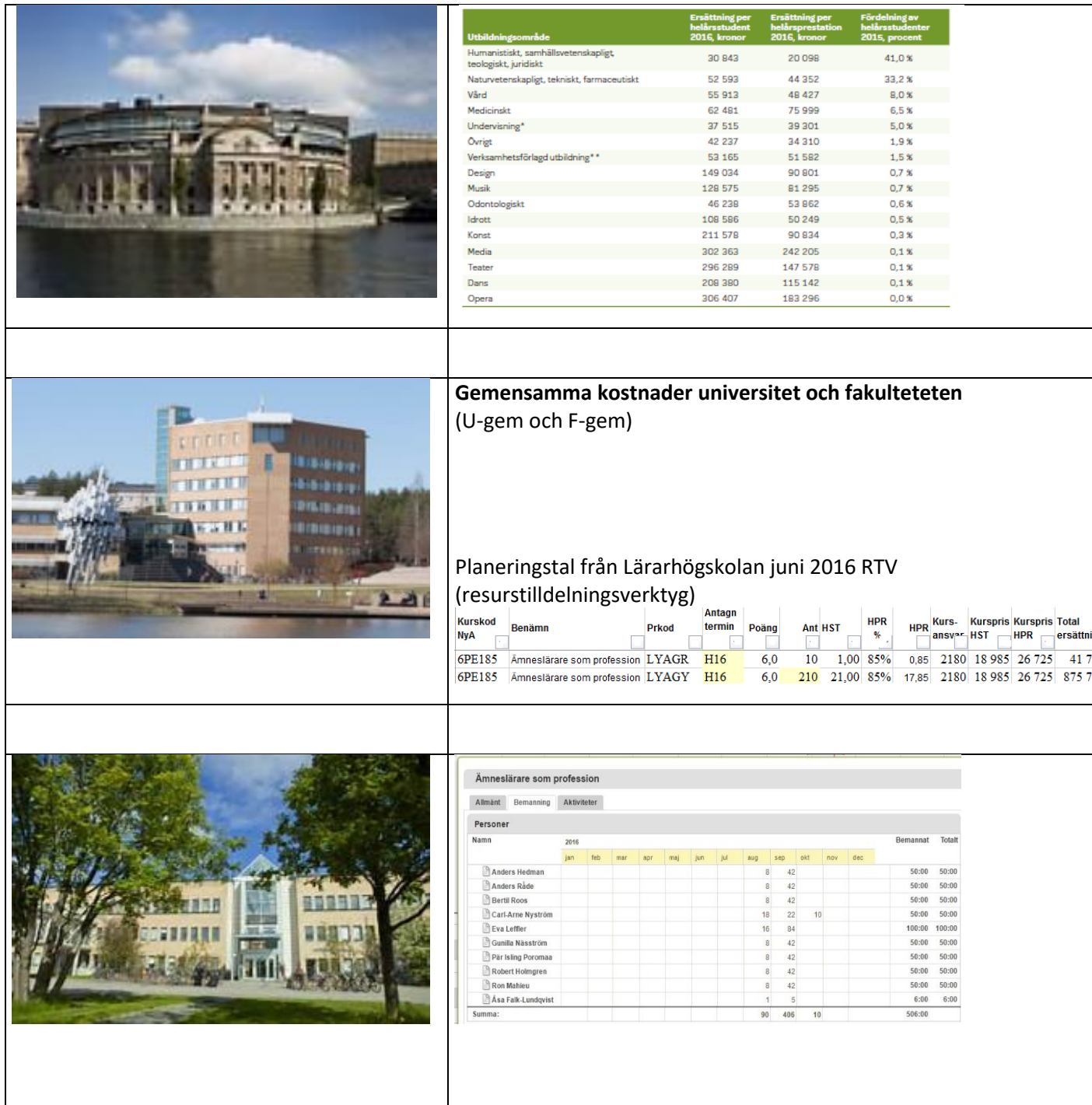
Utbildningsområde	Ersättning per helårsstudent	Ersättning per helårsprestation
Humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt	31 308	20 401
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	53 385	45 020
Undervisning	38 080	39 892
Verksamhetsförlagd utbildning	53 966	52 358

Om en kurs på 7,5hp inom Humanistiskt utbildningsområde hade 30 registrerade studenter och 25 av dem klarade minst godkänt betyg skulle den totala ersättningen till universitetet bli:  
$$\frac{30 \times 31\,308}{8} + \frac{25 \times 20\,401}{8} = 117\,405 + 63\,753 = 181\,158 \text{ kr}$$

Motsvarande ersättning för en 7,5hp-kurs inom Naturvetenskapligt utbildningsområde blir 340 881 kr och inom utbildningsområde Undervisning 267 462 kr.

*Kursklassificeringskommittén* vid Umeå universitet har kunnat besluta om undantag vad gäller indelningen av kurser utifrån utbildningsområde (Umeå universitet 2017b). En kursgivande institution har kunnat ansöka till kursklassificeringskommittén om ändrad klassificering för en kurs. Om ansökan har bifallits har en specifik kurs kunnat få en ersättningsnivå som relaterar till ett annat utbildningsområde med högre ersättningsnivå. Detta har kunnat ske om kursen exempelvis behöver särskilt anpassade lokaler eller utrustning, om exkursioner ska göras eller om det ingår andra moment som gör att kursen kostar mer pengar än vad som motsvarar det "egentliga" utbildningsområdet. Möjligheten att besluta om undantag finns dock inte längre (från och med 2016-12-21) eftersom det enligt regeringen inte är tillåtet – regeringen framhåller att det är utbildningsområdet som ska styra ersättningsnivån berättade den här

informanten. I enlighet med detta kommer reglerna för kursklassificering vid Umeå universitet att göras om. De tidigare reglerna, *Regler för klassificering av kurser till utbildningsområde* (dnr UmU 500-2913-12) har gällt sedan 2013. Rektor för Umeå universitet beslutade 2016 (rektorsbeslut 2016-12-21) att reglerna ska ses över, och de ska upphöra att gälla, från och med 21 december 2016. Nya regler fastställs under oktober 2017, och kursklassificeringskommittén kan sägas vara vilande fram till att de nya reglerna är klara (Robert Axebro, 2017-10-18). Se figur 2.



**Figur 2.** Illustration av beräkning av (avsättning för) gemensamma kostnader U-gem och F-gem och planeringstal för en kurs inom lärarutbildningen år 2016 av Carl-Arne Nyström.

## Ekonomiska förutsättningar och resursfördelning vid Lärarhögskolan

Innan Lärarhögskolan fördelar ut pengar för de olika utbildningsuppdragen/kurserna görs en fördelning av kursansvar och kursinnehåll utifrån en beställarmodell. Utgångspunkten i modellen utgörs av principen om att lärarutbildning är hela universitetets ansvar. Modellen tillkom för över tio år sedan men i den här studien lämnas motiv och tillkomsthistoria därhän. I en intervju med en ledningsansvarig för Lärarhögskolan (LH 2) framkom dock att det vid några tillfällen i upphandlingsprocesserna har blivit mer konfrontatoriska diskussioner institutioner emellan när det gäller fördelning av kursansvar och kursinnehåll.

Enligt den här informanten har upphandlingarna /beställningarna de senaste åren gått till så att Lärarhögskolan skapar ett förfrågningsunderlag för olika kurser i vilket ingår examensmål och matriser, en förfrågan om kursplan och kursinnehåll, och kompetensnivå utifrån utbildningsplanen för respektive program. Förfrågningsunderlaget skickas ut till alla institutioner som kan tänkas vara intresserade av att åta sig uppdraget och de får inkomma med förslag till kursplan och uppläggning. Förslagen diskuteras vid Lärarhögskolan (ledning och programråd) och samtal förs också med de institutioner som har inkommit med förslag om vilka revideringar som bör göras för att uppfylla de krav som Lärarhögskolan ställer. Ett förslag till fördelning av kurser lämnas av Lärarhögskolans ledning till styrelsen som beslutar. De kurser som detta förfaringsätt tillämpas för är de så kallade UVK kurserna där informanten berättade att Lärarhögskolans hållning är att utbildningsinnehållet inte självklart hör hemma vid någon särskild institution, utan att ambitionen har varit, att den institution vid vilken en särskild kompetens finns, ska tilldelas ansvaret. Som exempel nämndes att ansvar för innehållet formativ bedömning bör ligga vid Institutionen för naturvetenskapernas och matematikens didaktik, och konflikthantering vid Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap. Kurser som är tydligt ämnesinriktade såsom spanska fördelas till den institutionen. Resultatet av den här upphandlingsmodellen är att flera institutioner är inblandade i utförandet av kurser och att omfattningen på institutionernas inslag kan variera över tid (upphandlingsperioder).

Eftersom detta förfaringsätt har inneburit att institutioner har lagt ner mycket tid på att utarbeta förslag till kursplaner med mera och ändå i slutändan kanske inte fått ansvar för det utbildningsinslaget, och eftersom större långsiktighet nu eftersträvas, har en ”interimistisk” beställarmodell utarbetats (Umeå universitet 2018), vilken är en revidering av den hittillsvarande ordningen, enligt informanten LH 2. En extern utvärdering av Lärarhögskolan och lärarutbildningarnas organisering pågår (våren 2019), vilket också är ett skäl till en interimistisk modell.

När väl styrelsen för Lärarhögskolan har fattat beslut om fördelning av kursansvar och innehåll ska medlen som universitetet centralt har fördelat till Lärarhögskolan fördelas vidare till de inblandade institutionerna. Det går till så att Lärarhögskolan i sitt *resurstilldelningsverktyg* (RTV- *preliminär*) gör en tänkt uträkning av ersättningar till berörda institutioner för samtliga kurser inom lärarprogrammen, *efter* att U- gem och F- gem (fakultetsgemensamma kostnader) har gjorts.<sup>4</sup> I RTV framkommer också lokalkostnaderna för en kurs. RTV- *preliminär* utgår från antalet antagna studenter och räknar med 85% genomströmning, det vill säga att 85% av registrerade studenter får G eller VG på kursen. Vid budgetårets slut görs en RTV- *slutavräkning*, där ersättningar justeras baserade på reella siffror.

---

<sup>4</sup> <https://www.aurora.umu.se/enheter/lh/budget-och-ekonomi/>

De gemensamma kostnader som Lärarhögskolan har som fasta kostnader är till exempel vfu, där ”tar vi av en stor del, nästan 50% eftersom vi har kostnader för handledare, handledarutbildning. Vi har en pott för utlandsförlagd språkkurs (--) ersättning till UMPE, och logopedier som studenter kan utnyttja.” (LH 1) Ytterligare sådana fasta poster är internationalisering och utlysningar för anställda som kan åka, studenter kan söka bidrag för att studera, studieresor och examenspris. Informanten LH 1 förklarade att: ”När detta är avplockat då har vi kvar en pott som ska gå ut till institutionerna för kursersättning”. Den här informanten påpekar även den att prislapparna urholkas och att ”den ekvationen går inte riktigt ihop” (LH 1), underförstått i relation till ökade kostnader för utbildning.

### **Ekonomiska förutsättningar och resursfördelning vid Pedagogiska institutionen**

Umeå universitets modell utgår ifrån den så kallade SUHF-modellen och innebär att för varje kostnad läggs ett OH-påslag (U-gem, F-gem och I-gem, se följande avsnitt) som blir de medel som finansierar de gemensamma kostnaderna på de olika nivåerna.

När ersättningen hamnat hos berörda institutioner görs där avdrag (*I-gem*) för lednings- och stödfunktioner liksom avsättningar till institutionens gemensamma kostnader, *innan* kursresursen hamnar hos lärolaget för planering, genomförande, examination och utvärdering av kursen. Enligt vår informant beräknas I-gem på ett medeltal under de senaste tre åren och var ungefär 40% våren 2017. I-gem finansierar Pedagogiska institutionens ledning (prefekt, biträdande prefekt och ställföreträdande prefekt), utbildningsadministration (studievägledare, studieadministration, studierektorer), ekonomi och personaladministration, gemensamma lokaler, fika och uppvaktning av personal, kontorsmaterial och förbrukningsmaterial, institutionsadministratör, webbansvarig, IT-support (vilka till stor del är externfinansierade), porto, telefon, datorer. För lärarutbildningskurserna finns ”en gemensam peng och så dras I-gem först och sedan drar studierektorerna det som går till varje kurs” (P 1).

När det gäller fördelningen av medel mellan lärarutbildningskurserna så utgår studierektor från antal planerade studenter (se ovan om RTV vid Lärarhögskolan), en omräkningsfaktor som anger hur många poäng av en helårsprestation kursen utgör, och en genomströmningsfaktor på 85%. Detta delas med en genomsnittskostnad för lärare som 2016 var 480kr/h och det ger ett antal undervisningstimmar. Därefter görs en jämkning mellan olika kurser eftersom den resurs som återstår slår lite olika beroende på vad det är för sorts kurs (liten, vfu-inslag eller annat) enligt informant P 2.

De senaste åtta åren har kursresursen för lärarutbildningskurserna inte minskat för de kurser som Pedagogiska institutionen är involverade i (se tabell 2). Tabellen visar snarare en ökning med undantag för VFU- och Idrottskurser mellan åren 2013-2016. Därefter har resurserna ökat för alla kurser utom för VFU-kurserna. Hur det ser ut längre bak i tid har vi inte kunnat räkna ut på detta sätt, varför jämförelser över längre tid har försvårats.

**Tabell 2.** Förändring av kursresurs för olika lärarutbildningskurser per helårsstudent relaterat till olika ersättningar (prislappar) åren 2011-2019.

<b>Timmar per helårsstudent</b>				
	Hum-Sam peng	Undervisningspeng	VFU-peng	Idrottpeng
2011	25,5	38,25		62,05
2012	28	41,65		55,25
2013	31	43	44	62
2014	31	42	43	61
2015	30	40	42	57
2016	30	42	43	56
2017	30	44	42	64
2018	30	45	42	66
2019	30	46	42,5	66

Trots att kursresurser i form av tid inte har minskat uttrycker många lärare att de har en upplevelse av att det ändå ges mindre tid till undervisning. Hur kan detta komma sig? Ett första steg för att förstå det är att ta del av vad de lärare vi intervjuade uttrycker om den undervisning som de är involverade i.

### **Förutsättningar för lärare och lärares erfarenheter**

För att undersöka hur lärare som undervisar inom lärarutbildningen uppfattar undervisningsuppdraget, undervisningssituationen samt eventuella förändringar härvidlag genomfördes under hösten 2017 intervjuer med sex undervisande lärare. För att belysa förändringar vad gäller lärares arbetssituation och möjligheter att arbeta med undervisning på det sätt lärarna önskar, bestod urvalet av fyra lärare som hade arbetat relativt länge inom lärarutbildningen, minst tio år. Två lärare hade arbetat kortare tid (mindre än 5 år) med lärarutbildning. Frågorna till lärarna kretsade kring deras uppfattningar om hur undervisning bör bedrivas, deras erfarenheter av undervisning och förändringar av förutsättningar för undervisningen samt konsekvenser av förändringarna.

### ***Uppfattningar om undervisningen***

De flesta av lärarna poängterar att undervisningen ska skapa förutsättningar för lärande. Den ska skapa en nyfikenhet hos studenterna. ”Undervisningen ska kittla igång ett lärande, understödja ett lärande, inte att det ska fylla några tomma skålar (L 4, lång tid). En annan lärare som arbetat lång tid menar att undervisningen ska bidra med utmaningar och uppgifter som får studenterna att nå ett steg längre i sitt lärande, ”att försöka skapa situationer där man placerar studenten i närmaste utvecklingszonen, det är väl målet med allt man gör” (L 5).

Examinationsuppgifterna ska utmana och hjälpa studenterna att reflektera över sitt kommande yrkesarbete och ska därmed utmana studenterna. En av lärarna exemplifierar med uppgifter på Specialpedagogprogrammet, ”det är ju på avancerad nivå numera och det är ganska knepiga uppgifter, med flit egentligen, de får jobba med sånt för det blir ju inte enklare när de kommer ut i arbetet” (L 5, lång tid). En viktig del i lärarens uppgift att vägleda studenternas lärande och utveckling är lärarens feedback till studenterna när de svarat på eller redovisat examinationsuppgifter. ”Jag lägger ner mycket tid på och det är ju ett inslag av lärande i det, som kanske andra ryggar till när jag gör, men jag ser ju ett lärande i det och inte bara att sätta betyg” (L 4, lång tid). Ett annat sätt att bidra till att studenterna får reflektera över olika perspektiv är att skapa uppgifter som gör att de måste kommunicera och reflektera tillsammans, ”att få igång deras interna dialoger och samarbeten, att de kan förklara för varandra och tolka olika uppgifter” (L 5, lång tid). Denna lärare berättar att när det gäller

komplikerade uppgifter får studenterna först försöka reda ut det själva, men om de kör fast får de ställa frågor till lärarna, och att studenter ibland berättat att när de ställer sin fråga så märker de att de samtidigt har besvarat den.

Lärarens möte med lärarstudenten är centralt i lärarutbildningen, det gäller att skapa interaktivitet. Det är särskilt viktigt för studenter som ska gå in i ett yrke med många möten. Lärare och studenter behöver diskutera och reflektera tillsammans över kursinnehållet. Det är viktigare än att som lärare ”stå och prata” (L 1, kort tid). ”Jag skulle vilja att det fanns fler tillfällen till dialog mellan studenter och mellan lärare och studenter” (L 6, kortare tid). Det handlar om att diskutera hur man ska omsätta det som kursen behandlar till yrkespraktik. Tillsammans med kollegor vid utbildningen är det viktigt att försöka hitta ”görandet” i universitetsförlagda kurser och inte vänta med detta till VFU. Det förutsätter en variation av undervisningsmetoder och att kurserna inte bara består av föreläsningar och seminarier. Workshops och laborationer skulle kunna bidra till detta och exempelvis konflikthantering skulle då kunna bearbetas och göra studenterna mer förberedda på vad som kan ske i klassrummet och skolverkligheten.

### ***Förändringar av förutsättningar***

Ovanstående uppfattningar om undervisningen beskriver hur lärarna idealt skulle vilja arbeta. I nedanstående avsnitt beskriver vi hur lärarna, framför allt de som arbetat lång tid, menar att förutsättningarna för undervisning inom lärarutbildning har förändrats.

De intervjuade lärarna är överens om att arbetet har blivit stressigare. Tidsperspektiven varierar lite, men i de flesta fall verkar jämförelsen röra sig om minst 10-15 år tillbaka i tiden. Arbetsbelastningen har ökat och de orsaker som framkommit är en ökning av administrativa uppgifter mycket på grund av att lärarna ska hantera ett flertal olika kursplattformar, de är också inblandade i fler kurser, möter fler studenter/större studentgrupper och studenterna behöver mer stöd än tidigare på grund av bristfälliga språkkunskaper, funktionshinder, valideringar och så kallade studentärenden.

Kursadministrationen har ökat, till stor del genom att de, via de många kursplattformarna, övertagit många av de administrativa uppgifter som sköttes av administrativ personal tidigare. En lärare beskriver den tid då det tidigare systemet First Class ersattes av två nya system, Cambro och Moodle: ”Mitt livs värsta tid. Det här upplevde jag som en oerhörd försämring, att man skulle behöva lägga in sig i tusen system!” (L 3, lång tid). Samma lärare säger med anledning av den ökade tiden för administration och kursplattformar: ”Det har funnits perioder då jag skakat sönder av stress”.

Kursplattformarna ska riggas innan kursen startar, vilket innebär att studenter ska ”släppas in” och alla dokument, dvs schema, kursplan, studieguide, gruppindelningar, eventuella ppt:s mm, ska läggas in. Läraren måste ”sen hela tiden vara uppmärksam på vad som händer där, svara på meddelanden, alltid gå in och kolla om det är någon som ställt en fråga” (L 4, lång tid). Även studenternas resultat på kursen ska föras in på plattformen och studenter som inte slutför kursen förväntar sig att läraren går in och kontrollerar om någon student skrivit meddelande där år efter att kursen är slut.

Lärarutbildningen vid UmU använder sig av ett upphandlingssystem för att avgöra vilka institutioner som ska ge olika kurser. En följd av det systemet är att många av kurserna har ett stort antal inblandade institutioner och lärare, där en institution har kurs- och

samordningsansvar för en viss kurs. Som en konsekvens följer att en lärare kan vara inblandad i väldigt många kurser, om än inte i en stor andel av varje kurs, vilket i sin tur ger en mängd samordningsmöten för olika kurser att delta i för en lärare. En lärare ger exempel att vid senaste terminsstarten hade läraren kursansvaret för minst 2-3 kurser och lärarlag samt att delta i 3-4 kurser till (L 2, lång tid). (kanske även Monika Ds uppgifter in här?) Att dela kurserna med flera institutioner gör arbetet väldigt tungrovt ”man hade större grepp om det [kursansvaret] när man ägde det själv!” (L 3, lång tid).

Upphandlingssystemet har också fört med sig en interndebiteringsmodell som gör att när en institution vunnit en upphandling och ”äger” en kurs blir det för dyrt att anlita lärare med expertis inom något visst område från en annan institution. Eftersom den kursansvariga läraren ansvarar för fördelning av timmar för olika uppgifter och områden inom kursen till andra lärare och till sig själv som kursansvarig med den administration som krävs, tar den dyra interndebiteringen mycket av kursresursen. Lärartiden måste i så fall dras ner med motsvarande kostnad. Det skapar en press hos kursansvarig och lärare genom att ”man får ge sig i kast med saker som man inte riktigt behärskar, ibland känns det som att vi ska diskutera om vi ska kvacksalva på områden som vi inte kan” (L 4, lång tid).

Lärarna möter fler studenter, både som beskrivits ovan för att många institutioner och därmed lärare är inblandade i kurserna, men också för att studentgrupperna blivit större. En anledning till detta är att avhoppen inom lärarutbildning är relativt vanliga och lärarutbildningen (vem avgör detta?) gör därför ett överintag för att inte stå med tomma platser. Det har inneburit större studentgrupper vilket gör att de administrativa uppgifterna sväller. Vidare har de stora intagen medfört att nya studentgrupper kommer till utbildningarna. Att studenter med bristande kunskaper i svenska språket, med funktionshinder eller psykisk ohälsa finns med i studentgrupper har ytterligare ökat lärarnas arbetsbörda, utan att mer tid anslås.

Sammantaget uppmärksammas antalet timmar för bemanning på kurserna mera än tidigare av lärarna, samtidigt som tiden som de kan möta studenter har minskat på grund av ovanstående orsaker. Några lärare påpekar också att en omklassificering av lärarutbildningens kurser vid UmU medförde en 30-procenting neddragning av kursresursen.

### ***Undervisningens villkor och förändringarnas konsekvenser***

Lärarna är överens om att den tid de bemannas på kurserna inte räcker till för att bedriva den undervisning de ser som önskvärd. Man saknar tid för att genomföra alla de tre momenten vi frågade om: förberedelse/planering, genomförande samt examination, på ett tillfredställande sätt och de flesta använder även fritid och KU-tid för att genomföra undervisningen på ett ansvarsfullt sätt. Det går inte att säga till studenterna: ”Nu är mina timmar slut” (L 2, lång tid).

### ***Planering***

Lärarna är överens om att det saknas tid för planering och kursutveckling. Det vore önskvärt med lite mer varierande uppgifter för studenterna, tex att kunna lägga in workshops men då tiden inte räcker till för planering blir det kanske ett seminarium istället. Mer tid för planering skulle innebära ”att man kunde ha lite alternativa examinationsformer och lite mer okonventionella undervisningsformer” (L 6, kort tid). Flera lärare efterlyser också tid för att efter att en kurs har slutförts ha tid för att tillsammans med kollegorna sitta ner och utvärdera och utveckla kursen med erfarenheterna i gott minne. Då skulle också studentinflytandet bli



mer påtagligt. Ofta ser det i stället ut så att ”man får gå från en kurs till en annan och det är skarpt läge direkt” (L 5, lång tid).

De större studentgrupper man nu har gör också att bristen på tid att planera om kurser så de passar för större grupper ofta medför att tidigare kursuppläggning hänger kvar trots att uppläggningsplaneringen var planerad för en mindre studentgrupp. En sådan uppläggning kan vara alltför otympligt med stora grupper, eller kan innebära att strykningar får göras i all hast och olika delar av kursen hänger då inte ihop.

### *Genomförande*

De flesta av lärarna efterfrågar mer tid till att träffa studenterna, men undervisningsverkligheten innebär att allt mindre tid kan anslås för detta. Det finns en önskan om att ge studenterna större möjlighet att reflektera och att ”bearbeta innehållet så att det kanske inte är examinationen som är i fokus utan processen, att vägen dit kan vara i fokus /.../ så att process och produkt går hand i hand” (L 6, kort tid).

Varierade undervisningsformer med workshops, seminarier och lektionsövningar är önskvärt men det finns inte tid till att försöka planera in och få dessa undervisningsformer att fungera i de stora studentgrupperna. En mer varierad och djupgående bearbetning av kurslitteraturen är således något lärarna ser som önskvärt för att förbereda studenterna för läraryrket. En lärare berättar att försök att organisera frivilliga diskussioner stötar på att studenterna inte kommer om seminarierna inte är examinerande. Att organisera lärarledda seminarier med tillförlitlig examination av alla studenter finns det inte tid till.

### *Examination*

Bologna-processen innebär en formalisering med tydliga förväntade studieresultat. I kombination med större studentgrupper, utökad kursadministration och därmed mindre lärartid har individuella bedömningar av studenternas lärande gentemot FSR många gånger medfört en stramare bedömningspraktik. En lärare menade att: ”Man har fått förenkla och lägga mycket examinationer i en bedömningslogistik som handlar om att använda matriser så att man hinner med att göra någorlunda vettiga bedömningar” (L 5, lång tid). Vikten av att göra noggranna bedömningar poängteras av fler lärare, ”inte låta någon slinka igenom, jag är mån om deras rykte och kunskapsbas” (L 4, lång tid).

Att examinera och bedöma studentuppgifter tar också väldigt mycket tid för lärarna, särskilt om man vill att de ska få kommentarer och därmed möjlighet att utveckla sin förståelse. En lärare menar att det främst blir de som får U och svaga G som man hinner lägga tid på att försöka hjälpa och ge formativa kommentarer. De som får VG får då inte så mycket respons som kan hjälpa dem vidare.

Tid för att anpassa kurser till nya studentgrupper och planera examinationsuppgifter som både är rättssäkra och ”lärarvänliga” (dvs tidsmässigt möjliga att bedöma) finns ofta inte. Det optimala vore att få göra sådan planering tillsammans med kollegor och att ständigt kunna utveckla så att uppgifterna inte ser likadana ut varje år samt att de ändå är någorlunda lätta att granska och bedöma. Ett annat önskemål är att kurser kunde vara upplagda med fler mindre examinationsuppgifter i stället för en stor examination i slutet av kursen, ”jag skulle vilja att man som lärare är med mer under hela kursen och inte bara i början och i slutet” (L 6, kort tid). Tidigare var seminarier på kurslitteratur vanliga men har nu minskat då lärartiden inte räcker till för att medverka och verkligen examinera alla studenter. Kursmålen examineras på

andra sätt vilket gör examinationen mer tillförlitlig men samtidigt blir det mindre bearbetning av kurslitteratur i diskussionsform.

### **Diskussion** (ej färdigställd)

För att förstå vilka konsekvenser prestationsbaserad finansiering av högre utbildning i svensk tappning har för den pedagogiska praktikens förutsättningar, genomförande och resultat, pekar vi här till att börja med på några nationella fenomen och hur de hanteras i Umeå.

#### ***Konsekvenser för förutsättningar för den pedagogiska praktiken i landet och i Umeå***

En första iakttagelse, som det också råder konsensus om, är att ersättningarna för hst och hpr inte har ökat i samma utsträckning som löner och andra kostnader. Det betyder att lärosätena ska utbilda till lägre ersättning och måste alltså minska på något. Det kan handla om undervisningstid per kurs och lärare, effektivisera undervisning, eller effektivisera/minska på annan verksamhet vid lärosätet.

En andra iakttagelse är att den här sortens ekonomistyrning bygger på en marknadsprincip om betalning för produktion – studentpeng. Men med takbeloppen skapas samtidigt en restriktion för marknadskrafterna eftersom produktionen därmed begränsas. För att garantera statliga inkomster som når upp till takbeloppet och de interna planeringstalen görs därför överintag av studenter, då det alltid faller ifrån några, alternativt några inte klarar kurskraven under ordinarie kurstid. En trolig konsekvens är att överintag framför allt görs för utbildningar där man ”har lärt sig” att många studenter inte fullföljer studierna, som till exempel lärarutbildningar där lärosätena till och med har haft svårt att fylla platserna. Det betyder i sin tur att studenter med låga meritpoäng antas vilket kan sägas vara ett uttryck för lägre förkunskaper (och möjligen motivation) jämfört med studenter med höga meritpoäng. De konsekvenser av prestationsbaserad finansiering i form av sänkta behörighetskrav som Dougerthy et al. (2014) lyfter fram gäller alltså inte för svensk lärarutbildning.

Att studenter konkurrerar om studieplatser brukar vanligtvis borga för bättre förberedda studenter och färre avhopp. Lärosätena har emellertid möjlighet att fördela takbeloppen internt efter eget huvud utom då det gäller de öronmärkta ”beställningarna” från regeringen. Här kan lärosätena alltså utnyttja det tolknings- och handlingsutrymme som finns mellan formuleringsarenan och realiseringsarenan (Lindensjö & Lundgren 2000). Vid Umeå universitet och Lärarhögskolan görs det genom den särskilda beställarmodellen (se vidare nedan).

En tredje iakttagelse handlar om att de marknadsliknande förhållandena gör att lärosätena konkurrerar med varandra om studenter, och om ”duktiga” studenter. Att attrahera studenter i största allmänhet gör att det går att fylla och överskrida takbeloppen och att attrahera duktiga studenter gör att den ekvationen går att lösa med mindre insatser i form av undervisning. Här kommer marknadsföring in som en del i prestationsbaserad ekonomistyrning, och därmed behovet av utökat sådant arbete, oftast i form av expansion av kommunikationsavdelningarna vid lärosätena. Även om lärosätena är fria att hantera de gemensamma kostnaderna på olika vis och därmed också ha olika ”over head” (OH) så följer flertalet lärosäten SUHF:s modell, vilken tycks generera en hel del ekonomiadministrativt arbete. Vid Umeå universitet gör man så att merparten av medel ”betalas ut” från den centrala nivån till fakulteter och vidare till institutioner som sedan ”betalar tillbaka” genom så kallade U-gem och F-gem. Hur fördelningen internt inom universitetet ska gå till och hur de gemensamma kostnaderna ska

fördelas diskuteras mellan rektor och fakulteter. Som vi förstår det försöker Umeå eftersträva låg OH och ett system där de gemensamma kostnaderna inte urholkar utbildningsanslagen (och andra inkomster) i oproportionerlig grad. Icke desto mindre återstår inte särskilt stor resurs när institutionerna ska fördela medlen till enskilda kurser. I enlighet med Herbst (2009), går det således att ifrågasätta om effektivitetssyftet med införandet av prestationsbaserad finansiering och styrning verkligen uppnås. Produktiviteten ökade visserligen fram till 2016, men det berodde på att lärosätena inklusive Umeå, utbildade fler studenter än de fick statlig ersättning för. I klartext betyder det att lärarna arbetade utan ersättning till viss del. På nationell nivå har detta förhållande avtagit från och med läsåret 2015/16.

Problem i utbildning är inte alltid generella, utan ofta specifika (Lindensjö & Lundgren 2014). Informanterna i denna undersökning är samtliga, i olika omfattning, kopplade till Lärarhögskolan vid Umeå universitet, och då kan det vara intressant att reflektera över några delar som kännetecknar just denna utbildningsenhet. Lärarhögskolan vid Umeå universitet är sedan 2009 en så kallad *centrumbildning*, som består av alla fakulteter vid universitetet. Enligt högskolelagen är det, sedan 2011, respektive universitet som avgör hur den interna organisationen ska se ut, förutom att det ska finnas en styrelse och en rektor (SFS 1992:1434, kap. 2, §5). Verksamheten vid Lärarhögskolan ska bedrivas av styrelse och föreståndare utifrån delegation av Umeå universitets rektor (Umeå universitet 2011/2016). Lärarutbildningen vid Umeå universitet ska alltså ses som hela universitetets angelägenhet. När det gäller hur kurser vid lärarutbildningen skapas har det, mellan 2010-ca 2015, vid större kurser (i synnerhet gällande kurser i den utbildningsvetenskapliga kärnan) skett i form av ett upphandlingssystem. Olika institutioner har skickat in förslag på kursers innehåll och uppläggning, och beslut om vilken institution som får ansvara för kursen har tagits av styrelsen - en kursfördelning som till stora delar ligger kvar. Skapande och utformning av kurser, när nya kurser inrättats från ca 2015 och framåt, har skett genom att flera institutioner (med en institution som kursansvarig) samarbetat om och i kurser, ofta vad gäller olika moment/delar. Att flera institutioner medverkar i en kurs har medfört att den kan innehålla många olika delar, vilket kan leda till stoffträngsel (innehåll av ofta ganska blandat slag ingår i samma kurs). Detta kan även medföra brister i kunskapsprogressionen för studenternas del. Det kan också skilja mellan de olika institutionernas resurser i kurserna, vilket exempelvis kunnat medföra att lärare har olika antal timmar tjänstgöring i kurserna trots att de förväntas utföra i stort sett samma arbete. Olika institutioner har också varierande rutiner på hur kurser genomförs, i vissa kurser utförs en del administrativt arbete av studieadministratörer, arbete som i andra kurser utförs av kursansvariga lärare. Som helhet ger detta en ganska splittrad bild: Olika förutsättningar och olika kursresurser, beroende på vilka institutioner som medverkar eller är kursansvariga, kan exempelvis bidra till skillnader i lärares arbetsbelastning för ungefär samma arbete. Dessutom har konkurrenssystemet vid utformning av kurser periodvis bidragit till viss missämja mellan olika institutioner – det har funnits tendenser till att vilja ”slå vakt” om sin del i kurser eller att man försöker få tillgång till en ”större bit av kakan” – eftersom deltagande i kurser vid lärarutbildningen inbringar ekonomiska medel till institutionerna.

De lärare vi intervjuade som hade arbetat mer än 10-15 år med undervisning inom lärarutbildning uppgav samstämmigt att administrationen för att genomföra undervisning har ökat betydligt. Denna uppfattning är inte unik för högskolelärare utan återfinns hos de flesta yrkesgrupper inom offentlig sektor. Fenomenet avhandlas av företagsekonomerna Forsell och

Ivarsson-Westerberg (2014) i boken med namnet Administrationssamhället. Med exempel från vården, skolan och polisen illustrerar de hur administrationen ökat. Delar av denna ökning kan hänföras till den styrform som kallas New Public Management, men de menar också att den teknologiska utvecklingen har haft stor betydelse (s 200 ff) ”IT-systemen drar in alla anställda i det administrativa arbetet” (s 214). Denna utveckling beskriver också de lärare vi intervjuade, mycket av den kursadministration som tidigare utfördes av administrativ personal har idag lagt över på lärarna via de digitala systemen vid universitetet. Förutom att de inneburit nya arbetsuppgifter för lärarna är det tidskrävande att lära sig hur systemen fungerar. Lärarna har målande beskrivit vilken stress de inneburit och innebär för dem. Stress är också en av de konsekvenser som Forsell och Ivarsson-Westerberg (2014) diskuterar som en konsekvens av den ökade administrationen ”då var och en ska göra lika mycket som tidigare men samtidigt bära en administrativ börda” (s 238). De diskuterar vidare fyra ytterligare möjliga konsekvenser: ineffektivitet, då den basala verksamheten kan trängas undan; målförskjutning, då de anställdas fokus kan riktas mot annat än basverksamheten; avprofessionalisering, autonomin kan beskäras genom de administrativa systemen; minskning av demokratiskt inflytande, kan medföra förändringar av verksamheten utan att de anställda har något inflytande.

## Referenser

- Arnesdotter, I. & Vang, P. (2014). Vem ska rädda knyttet?. *LiU-nytt*, debatt, 23/9 2014.  
<https://old.liu.se/liu-nytt/arkiv/debatt/ansvar-for-studenternas-bristande-kunskaper-i-svenska?l=sv>
- Dougerthy, K.J., Jones, S.M., Lahr, H., Natow, R.S., Pheatt, L. & Reddy, V. (2016). Looking inside the Black Box of Performance Funding for Higher Education: Policy instruments, organizational obstacles, and intended and unintended impacts. *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 2(1), 147-173.
- Enefalk, H., Andersson, L.M., Aronsson, A., Englund, V. Novaky, G., Svensson, M., Thisner, H., Ågren, H. & Ågren, M. (2013). Våra studenter kan inte svenska. *Uppsala Nya Tidning*, 2 jan.
- Forsell, A. & Ivarsson-Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Herbst, M. (2009). *Financing Public Universities*. Springer: Dordrecht.
- Högskoleverket (2010). *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik. Rapport 2010:4 R*. Stockholm: Högskoleverket.
- Jusek (odat.). *Mer undervisning för ökad utbildningskvalitet*.
- Nilsson, A. (2013). Så skriver studenterna. *Språktidningen*, 08/07/2013,  
<http://spraktidningen.se/artiklar/2013/08/sa-skriver-studenterna>
- Persson, A. (2017). Stora avhopp från lärarutbildningen. *nwt.se*. 26 juni.  
<https://nwt.se/karlstad/2017/06/26/stora-avhopp-fran-lararutbildning>
- Regeringens proposition 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Regeringens proposition 2009/10:89. *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*.
- Regeringens proposition 1999/2000:135. *En förnyad lärarutbildning*.
- Regeringens proposition 2004/05:162. *Ny värld – ny högskola*.
- Riksrevisionen (2012). *Att styra självständiga lärosäten. RiR 2012:4*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2017). *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor. RiR 2017:28*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Robert Axebro, Planeringsenheten, Umeå universitet. Personlig kontakt 2017-10-18.

- Segerholm, et al. 2014
- Segerholm et al. 2016
- Segerholm et al. kommande
- SFS 1992:1434. *Högskolelag*.
- SULF (2018). *Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*. Författare: Karin Åmossa. Stockholm: Sveriges universitetslärare och forskare.
- Sørensen, M.P., Sanne Haase, S., Graversen, E.K., Kalpazidou Schmidt, E., Mejlgaard, N. & Ryan, T.K. i samarbete med Björk, A., Møller Grønfeldt, L., Bargmann Madsen, E. & Nyberg, M.E. (2015). *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige*. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- TCO (2013). *TCO granskar: Lärarledd tid och kvalitet i den högre utbildningen #7/13*. Författare: German Bender. Stockholm: Tjänstemännens centralorganisation.
- UKÄ (2014). *Hur använder lärare, forskare och doktorander sin arbetstid? En studie baserad på årsverkesdata. Effektivitetsanalys 2014:1*. Stockholm: UKÄ.
- UKÄ (2017). *Lärorstudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation*. Statistisk analys. Stockholm: UKÄ.  
<http://www.uka.se/download/18.631c2956159bc3ad0866fe3/1487841867516/statistisk-analys-2017-01-25-lararstudenternas-gymnasiebetyg-avhopp-studieprestation.pdf>
- UKÄ (2018). *Uppföljning av kvalitetsförstärkning inom humaniora och samhällsvetenskap. Rapportering av ett regeringsuppdrag. Rapport 2015:14*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- UKÄ (2019). *Finansieringen av svenska universitet och högskolor. De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007-2017. Rapport 2019:2*. Stockholm: UKÄ.
- UKÄ & SCB (2018). Statistiska meddelanden UF 20 SM 1801. Hämtad från  
[https://www.scb.se/contentassets/f86feb1c2ce8410f99b2672dfa1f662e/uf0205\\_2016117\\_sm\\_uf20sm1801.pdf](https://www.scb.se/contentassets/f86feb1c2ce8410f99b2672dfa1f662e/uf0205_2016117_sm_uf20sm1801.pdf), 190107.
- Umeå universitet (2011/2016). Instruktion för centrumbildningen Lärarhögskolan vid Umeå universitet. Fastställd av rektor 2011-12-20, reviderad 2016-06-21. Dnr FS 1.2.1-1127-16. Umeå: Umeå universitet.
- Umeå universitet (2017a). Budget Umeå universitet 2017 inkl. ekonomisk plan 2018-2019. Fastställd av universitetsstyrelsen den 2 juni 2016. FS 1.3.2-792-16. Umeå: Umeå universitet.
- Umeå universitet (2017b). Kursklassificering <https://www.aurora.umu.se/utbildning-och-forskning/stod-till-utbildning/utbildningskvalitet/kursklassificering/Planeringsenheten>, Umeå universitet, 2017-02-23.
- Umeå universitet (2017b). Budget Umeå universitet 2017 inkl. ekonomisk plan 2018-2019. Fastställd av universitetsstyrelsen den 2 juni 2016. FS 1.3.2-792-16. Umeå: Umeå universitet.
- Umeå universitet (2018). Reviderad beställarmodell – interimistisk, Förslag 2018-09-07. Umeå: Umeå universitet, Lärarhögskolan.
- Vetenskapsrådet (2017). *God forskningssed*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Örebro studentkår/Holmström, S., Johansson, J., Lindholm, O. & Stillerud, F. (2015). *Då kvantitet kan bli kvalitet. En rapport om studenters upplevelse av den lärarledda undervisningstiden vid Örebro universitet*. Örebro: Örebro studentkår.