

Autonomi och kvalitet

– ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige

Delredovisning 2:
Intervjuundersökning med rektorer

Denna delredovisning är utarbetad av Mads P. Sørensen och Niels Mejlgaard i samarbete med Anton Björk, Ebbe Krogh Graversen, Sanne Haase, Emil Bargmann Madsen, Maja Elisabeth Nyberg, Thomas Kjeldager Ryan och Evanthia Kalpazidou Schmidt. Delredovisningen har översatts till svenska.

Dansk Center for Forskningsanalyse vid Aarhus universitet svarar för innehållet (metod, resultat och slutsatser) i delredovisningen.

ISSN 1653-0942
978-91-86673-48-2
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2014

Förord

Det övergripande målet för svensk utbildningspolitik är enligt riksdagens beslut att Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation som kännetecknas av hög kvalitet. För den högre utbildningen är målet att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. Riksdagen och regeringen beslutade under 2010 att genomföra två reformer för att höja kvaliteten i den högre utbildningen. Den ena handlar om mindre styrning av universitet och högskolor (autonomireformen) och den andra handlar om kvalitetssäkring av utbildningen (kvalitetsreformen).

En viktig uppgift för riksdagens utskott är att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottens ämnesområden. Den delredovisning som är publicerad i denna skrift ingår i utbildningsutskottets uppföljnings- och utvärderingsarbete. Syftet med det projekt som redovisningen ingår i är att följa genomförandet och effekterna av autonomireformen och kvalitetsreformen och därigenom kunna dra lärdomar för framtiden. Den övergripande frågeställningen är om de båda reformerna främjar ökad kvalitet i svensk högre utbildning. Projektet utförs av Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) vid Aarhus universitet och kommer fram till 2016 att belysa genomförandet och effekterna av reformerna ur flera olika perspektiv. En styrgrupp med ledamöter från samtliga partier har inrättats av utbildningsutskottet för att följa projektet, men det är CFA som själva svarar för innehållet (metod, resultat och slutsatser) i respektive redovisning.

Autonomireformen och kvalitetsreformen är de senaste stora reformerna av svensk högre utbildning och ingår, som redovisningen visar, i en utveckling av det svenska högskoleväsendet som har pågått under lång tid. Sedan utbildningsutskottet i juni 2013 gav CFA uppdraget att följa reformerna har utvecklingen fortsatt ytterligare. Hösten 2013 remitterade regeringen en departementspromemoria med ett förslag om att införa en ny verksamhetsform – högskolestiftelser – för att öka lärosätenas autonomi och handlingsfrihet. Eftersom remissvaren visade att vissa frågor behövde utredas vidare sköt regeringen dock fram planerna på en stiftelsereform. I april 2014 tillsatte regeringen en utredning som bl.a. ska föreslå om och i så fall vilka övergripande förändringar av utbildningsutbudet som behöver göras för att bättre möta framtida behov. Regeringen har även tillsatt en utredning om hur kvalitetssäkringssystemet i framtiden ska organiseras och en utredning om ledarskapet vid universitet och högskolor.

I denna skrift publiceras den andra delredovisningen som innehåller intervjuer med ett antal universitets- och högskolerektorer. Andra intressenters syn på implementeringen av autonomireformen och kvalitetsreformen kommer att beskrivas i kommande delredovisningar. Av förklarliga skäl ger varje delredovisning i sig endast en begränsad bild av hur reformerna har implemente-

rats i högskolesektorn, och det är först när redovisningarna från alla delstudier i projektet läggs samman som en mer komplett bild av reformernas effekter kan skönjas.

Betty Malmberg (M)

Ordförande i utbildningsutskottets styrgrupp för uppföljning och utvärdering

Caroline Helmersson Olsson (S)

Ledamot i utbildningsutskottets styrgrupp för uppföljning och utvärdering

Cecilia Nordling

Kanslichef, utbildningsutskottet

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	10
2 Intervjuundersökningen.....	12
2.1 Avgränsning.....	12
2.2 Praktiska anmärkningar.....	13
3 Resultat	14
3.1 Autonomireformen.....	14
3.1.1 Autonomi på universitet och högskolor.....	14
3.1.2 Organisationsförändringar i autonomireformens förlängning	17
3.1.3 Autonomireformens betydelse för befattningsstrukturer och karriärvägar.....	19
3.2 Kvalitetsreformen.....	21
3.2.1 Kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor	21
3.2.2 Det nya kvalitetsutvärderingssystemet	22
3.2.3 Har kvalitetsreformen varit kvalitetsdrivande?.....	25
3.2.4 Vad driver kvalitetsarbete – piskan eller moroten?	27
3.2.5 Hur precis är UKÄ:s utvärderingssystem?	29
3.2.6 ENQA.....	30
3.2.7 Kvalitetsreformens betydelse för bildning och samarbete med det omgivande samhället	32
3.3 Reformerna i sitt sammanhang.....	33
4 Slutsatser	36
4.1 Autonomireformen.....	36
4.2 Kvalitetsreformen.....	37
4.3 Reformerna i sitt sammanhang.....	40
5 Bilagor	41
5.1 Appendix 1: Metodbeskrivning.....	41
5.1.1 Inledning	41
5.1.2 Urval.....	41
5.1.3 Metod	41
5.1.4 De tre intervjuomgångarna.....	42
5.2. Appendix 2: Översikt över informanter i intervjuundersökningen.....	52

Sammanfattning

Detta är den andra delredovisningen i ett uppföljningsprojekt om effekterna av autonomireformen och kvalitetsreformen, som infördes 2011 i det svenska universitets- och högskolesystemet med avsikten att öka dess kvalitet.

I delredovisningen presenteras resultaten av en intervjuundersökning med rektorer vid svenska universitet och högskolor. Syftet med intervjuundersökningen har varit att klarlägga uppfattningen om införandet och effekterna av autonomireformen och kvalitetsreformen. Intervjuundersökningen genomfördes fr.o.m. oktober 2013 t.o.m. februari 2014 och totalt har 26 personer intervjuats, 24 rektorer, 1 prorektor och 1 högskoledirektör.

Intervjuundersökningen är en del av ett större uppföljningsprojekt, som Dansk Center for Forskningsanalyse vid Aarhus universitet utför för riksdagens utbildningsutskott. Det samlade projektet innehåller också en skrivbordsstudie, en fallstudie samt individuella intervjuer och fokusgruppsintervjuer med utbildningsledare, studerande, tidigare studerande och avnämarrpresentanter. Resultaten från de enskilda delundersökningarna skrivs samman till en huvudrapport (Huvudrapport 1), som färdigställs i slutet av 2014, och som kommer att ge en samlad bild av implementeringen och de hittillsvarande effekterna av de två reformerna. Denna delredovisning presenterar således endast resultaten från intervjuundersökningen om rektorernas upplevelser av reformernas implementering och effekter.

Intervjuundersökningen bygger på intervjuer med rektorer vid högskolor och universitet, som vid undersökningens start omfattades av autonomireformen och/eller hade fått minst en utbildning utvärderad med det nya utvärderingssystemet dvs. totalt 30 lärosäten. Tjugosex lärosäten (högskolor och universitet) har deltagit i undersökningen, medan fyra lärosäten inte har haft möjlighet att delta. Lärosätena har indelats i tre grupper – en grupp med 5 lärosäten blev utvald till pilotintervjuer och en grupp på 15 (varav 12 kunde delta) blev utvald till efterföljande semistrukturerade intervjuer. Mot bakgrund av genomförandet av de två första intervjurundorna blev en grupp med 10 lärosäten (varav 9 kunde delta) utvald för en sista runda av analystestande intervjuer, där de preliminära analyserna från de två första intervjurundorna blev testade.

Undersökningens resultat kan sammanfattas på följande sätt:

Autonomireformen

- Det råder bred enighet bland rektorerna om att autonomireformens intentioner om ökad självständighet och ansvar för universitet och högskolor, beträffande både den interna organisationen och anställningsvillkoren, är önskvärda och svarar mot de utmaningar universitet och högskolor står inför.

- Flertalet rektorer ger uttryck för att det behöver göras åtskillnad mellan formell och reell autonomi och att autonomireformen bara delvis har medfört en ökning i universitetens och högskolornas reella autonomi. Parallellt med autonomireformen kan skärpta dokumentationskrav och en ökande övervakning och uppföljning konstateras, vilket försvagar den reella autonomi.
- Reell autonomi handlar om budgetramar och budgetstyrning. Det är rektorernas generella intryck att avsikterna med autonomi i reformen borde ha understötts av ekonomiska ramar, som vidgar universitetens och högskolornas manöverutrymme. Övergång till fleråriga budgetavtal är en möjlighet i detta sammanhang.
- Det råder oklarhet kring autonomibegreppets dimensioner och sektorns faktiska krav och behov. I ett framåtriktat reformperspektiv är det viktigt att sektorn internt och i dialog med politiska beslutsfattare diskuterar och preciserar de faktiska behoven av självbestämmande.
- Autonomireformen har tydliggjort ”linjens makt”. Medan reformen endast i begränsad omfattning har lett till direkt nedläggning av gamla beslutsorgan eller upprättandet av nya, har den dock genomgående gett upphov till smärre omorganiseringar, som klargjort sambandet mellan organisationens olika nivåer och där det blivit tydligt att befogenheter delegeras från rektor ned genom systemet.
- De kollegiala organens beslutsrätt har på motsvarande sätt begränsats. Reformen har sällan lett till att fakultetsnämnder lagts ned, utan först och främst omfördelat uppgiftsansvaret. Nu har fakultetsnämnderna ofta primärt ansvar i akademiska eller yrkesmässiga frågor, medan strategiska och ledningsmässiga beslut ligger hos rektor och per delegation hos dekanerna.
- Den formella maktkoncentrationen hos rektor har av en rad av rektorerna framhävts som en väsentlig förutsättning för att genomföra förändringar av lärosätena, något som det funnits ett känt behov av också innan reformen genomfördes. I det sammanhanget har autonomireformen fungerat som hävstång för rektorerna.
- Autonomireformen har medfört mindre, olikartade förändringar av befattningskategorierna vid universitet och högskolor, men har inte gett upphov till radikala förändringar. Det finns, bl.a. som en konsekvens av de frihetsgrader som reformen ger, en växande uppmärksamhet på att säkra tydligare karriärvägar för yngre forskare. Detta medför dock ekonomiska utmaningar, särskilt för de mindre högskolorna.

Kvalitetsreformen

- Kvalitetsreformen har enligt rektorerna medfört generellt ökad uppmärksamhet på vikten av kvalitetsarbete vid högskolor och universitet. En effekt av reformen är att det satts större fokus på det avslutande examensarbetet. Det läggs också större resurser i dag på kvalitetsarbete än tidigare och arbetas mer systematiskt och strategiskt med kvalitetsarbetet än

- före reformen. En effekt av reformen, som flera rektorer upplever, är att den skapat ökad uppmärksamhet på – och förståelse för – examensbeskrivningar och examensmål.
- Högskolorna och universiteten griper sig an kvalitetsarbetet mycket olika. På många ställen har man, som en följd av reformen från centralt håll, gått mer aktivt in i kvalitetsarbetet. Intervjuerna pekar också på att kvalitetsreformen och de konkreta kvalitetsutvärderingarna i många fall leder fram till strategiska överväganden om utbildningsutbudet vid det enskilda lärosätet.
 - Det nya utvärderingssystemet lägger enligt rektorerna alltför stor vikt vid resultat och för lite på processen när man försöker att mäta kvaliteten i utbildningen vid högskolor och universitet. Det påpekas att man gått från ett system som primärt fokuserade på processen, till ett system som först och främst ser på resultatet. Det framhålls att man bör se på både process och resultat, när man utvärderar utbildningens kvalitet.
 - Nuvarande utvärderingssystem, där huvudfokus ligger på det avslutande skriftliga arbetet, bedöms varken vara valitt eller tillförlitligt. Det finns, som ett minimum, bruk för fler indikatorer för att kunna säga något tillförlitligt om utbildningarnas kvalitet.
 - De högskolor och universitet/utbildningar som tar emot studenter med sämre förutsättningar (t.ex. låga gymnasiebetyg) har svårare att klara sig bra i detta utvärderingssystem än högskolor och universitet/utbildningar som kan attrahera de bästa studenterna.
 - Systemet är bäst på att utvärdera de traditionella akademiska utbildningarna, medan yrkesutbildningar och tvärvetenskapliga utbildningar kan komma i kläm i detta utvärderingssystem, där huvudvikten läggs på det avslutande examensarbetet.
 - Rektorerna efterfrågar en förstärkt och bättre dialog med regeringen och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) för att nå fram till ett nytt kvalitetsutvärderingssystem som har större legitimitet i sektorn. Man pekar här på det förslag som Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har lagt fram.
 - Kvalitetsreformen bedöms, trots sitt snäva fokus på resultat och särskilt på det avslutande skriftliga arbetet, ha varit kvalitetsskapande, då det har tvingat institutionerna vid högskolor och universitet att i högre grad än tidigare sätta fokus på utbildningarnas innehåll och kvalitet. Det har särskilt arbetats med kvalitet vid de utbildningar som fått betyget bristande kvalitet.
 - Bland rektorerna råder bred enighet om att det har varit piskan i form av risken för att mista examenstillståndet och bli ”uthängd” på UKÄ:s webbplats – snarare än moroten i form av en bonus till utbildningar med mycket hög kvalitet – som varit kvalitetsdrivande.
 - Det råder delade meningar bland rektorerna om det är en god idé att lärosätena får bonus i form av extra resurser för utbildningar med betyget

mycket hög kvalitet. Generellt är man inte särskilt positiv till detta och pekar på att det är tal om relativt små summor.

- Trots kvalitetsutvärderingssystemets brister finns det enligt rektorerna ändå en relativt hög grad av överensstämmelse mellan utvärderingar som gjorts av UKÄ:s bedömningsgrupper och universitetens och högskolornas egna upplevelser av utbildningarnas kvalitetsnivå – särskilt när det gäller utbildningar som fått betyget bristande kvalitet. Flera rektorer nämner 80–20-relationen: 80 procent resultat som förväntat och 20 procent överraskningar. Tjugo procent överraskningar bedöms dock att vara alltför många i ett system med så starka sanktioner (risken att förlora examenstillståndet).
- Bland rektorerna råder i stort sett enighet om att det är ett allvarligt problem för Sverige att ha ett kvalitetsutvärderingssystem för högre utbildning som inte godkänns av ENQA – och som därmed inte har internationell legitimitet. Många rektorer upplever att det internationella perspektivet i det stora hela blivit nedprioriterat i de senaste årens universitets- och högskolepolitik.
- Generellt råder det bland rektorerna enighet om att kvalitetsreformen hittills inte har haft någon stor betydelse, varken för frågan om bildning eller för samarbetet med det omgivande samhället, inklusive näringslivet. Det finns dock bland rektorerna, vid de högskolor som har ett tätt samarbete med näringslivet, en viss skepticism över den inåtvändhet som de menar gör sig gällande i kvalitetsreformen. De pekar på att det i kvalitetsutvärderingssystemet är den avslutande skriftliga uppgiften som är i fokus, medan ett nära samarbete med näringslivet och/eller samhället i övrigt inte belönas.

Reformerna i sitt sammanhang

- Flera rektorer fäster uppmärksamhet på att man inte kan se kvalitetsreformen och autonomireformen som isolerade objekt. Dels bör de ses som de senaste skotten på stammen av en lång rad reformer, dels bör de ses i en större helhet. Det är således inte bara autonomi- och kvalitetsreformerna som bildar kvalitetsramen för svensk universitets- och högskoleutbildning – reformerna bör förstås som en del av ett större forsknings- och utbildningspolitiskt sammanhang.
- Rektorerna påpekar också att det råder oklarhet om de politiska visionerna för sektorn. Det handlar t.ex. om förhållandet mellan regionala och nationella hänsyn, inklusive det framtida antalet högskolor och universitet samt ett eventuellt behov av fusioner. Det handlar också om fördelningen av resurser till både forskning och utbildning mellan olika universitet och högskolor – speciellt mellan de stora universiteten och högskolorna och övriga högskolor. Slutligen handlar det om Sveriges förhållande till resten av världen inom detta område.

1 Inledning

Denna rapport är en del av det uppföljningsprojekt om effekterna av autonomireformen och kvalitetsreformen, som Dansk Center for Forskningsanalyse vid Institut for Statskundskab ved Aarhus universitet har fått i uppdrag att genomföra av riksdagens utbildningsutskott. Uppföljningsprojektet startade sommaren 2013 och består av följande element:

1. En skrivbordsstudie, som jämför den svenska autonomi- och kvalitetsreformen med generella europeiska tendenser och utvecklingsdrag och sätter särskilt fokus på utvecklingen i Norge och Danmark. Skrivbordsstudien medverkar således till att betrakta den svenska reformprocessen i ett bredare perspektiv, vilket bildar bakgrund för att definiera kvalitetsbegreppet för universitets- och högskoleutbildningen som det framstår i en svensk kontext. (Denna del är färdig, jfr delredovisning 1¹)
2. En intervjuundersökning på ledningsnivå vid universitet och högskolor, som dokumenterar lärosätenas arbete med implementering av reformerna och undersöker reformernas effekter på lärosätenas prioriteringar, kvalitetsarbete, utbud av utbildning och relation till omgivande samhälle. (Denna del avrapporteras i föreliggande rapport – delredovisning 2)
3. En enkätbaserad undersökning bland utbildningsledare, som sätter fokus på de hittillsvarande effekterna av det nya, nationella systemet för kvalitetsutvärdering med hänsyn till utbildningarnas planering och kvalitets-säkringsmekanismer. (Avrapporteras i delredovisning 3)
4. En fallstudie, som följer utvalda utbildningar över tid, med avsikt att undersöka effekterna av autonomireformen och kvalitetsreformen för de yrkesmässiga miljöerna, inklusive deras prioriteringar, strategier, kvalitetsarbete och konsekvenser för utbildningarnas kvalitet. (Rapporteras i delredovisning 4 och i huvudrapport 2 2016)
5. En huvudrapport, som sammanfattar resultaten av de enskilda delundersökningarna och ger en samlad bild av implementeringen och de hittillsvarande effekterna av autonomireformen och kvalitetsreformen (huvudrapport 1 2014)

Avsikten med uppföljningsprojektet är således dels att undersöka hur autonomireformen och kvalitetsreformen implementeras i den svenska högskolan, dels att undersöka de kort- och långsiktiga effekterna av reformerna, speciellt om reformerna främjar kvaliteten i högskolan.

Tankarna bakom autonomireformen och kvalitetsreformen framlades först i propositionerna En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högsko-

¹ Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige. Delredovisning 1: Skrivbordsstudie av Evanthia Kalpazidou Schmidt, Dansk Center for Forskningsanalyse, Aarhus universitet.

lor (prop. 2009/10:149) och Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139). Det framgår bl.a. av dessa propositioner att huvudidén med reformerna är att stärka kvaliteten i den svenska högre utbildningen.

Autonomireformen och kvalitetsreformen trädde i kraft 2011 och består i huvuddrag av följande element:²

Autonomireformen innebär bl.a.

- friheten att bestämma egen, intern organisation (dock inte styrelse och rektor)
- friheten att bestämma vilka befattningskategorier man önskar ha
- friheten att bestämma anställningsprocedurer
- friheten att bestämma interna befordringsmöjligheter.

Kvalitetsreformen innebär bl.a.

- att ett nytt kvalitetssäkringssystem, som fokuserar på resultat i stället för på process och procedurer, införs
- att resultat mäts utifrån om den studerande når examensmålen
- att speciellt fokus ligger på det avslutande skriftliga arbetet
- att lärosätena gör egenvärderingar
- att gruppintervjuer genomförs med nuvarande studerande om deras uppfattning
- att ekonomisk bonus delas ut till utbildningar med mycket hög kvalitet och att utbildningar med omdömet bristande kvalitet riskerar att förlora examenstillståndet.

² För en närmare redogörelse för innehållet i de två reformerna hänvisas till Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige. Delredovisning 1: Skrivbordsstudie av Evanthia Kalpazidou Schmidt, Dansk Center for Forskningsanalyse, Aarhus universitet.

2 Intervjuundersökningen

I denna rapport redovisas resultaten av intervjuundersökningen med rektorer för universitet och högskolor. Uppdraget för denna del av uppföljningsprojektet har varit att klarlägga universitets- och högskoleledningarnas syn på implementeringen och de hittillsvarande effekterna av autonomi- och kvalitetsreformerna.

I intervjuundersökningen har fokus därför riktats mot följande frågor:

- Hur utnyttjar lärosätena det ökade styrningsutrymme, som följer med autonomireformen?
- Hur påverkar autonomireformen ledningsförhållandena vid institutionerna på universitet och högskolor, liksom förhållandena avseende medarbetar- och studentinflytande?
- Hur har kvalitetsreformen och det nya nationella systemet för kvalitetsvärdering påverkat kvalitetssäkringssystemet och kvalitetsarbetet på universitet och högskolor?
- Vilka tidiga effekter av reformerna kan konstateras med hänsyn till prioritering av utbildningsutbudet?
- Vilken betydelse har autonomi- och kvalitetsreformerna haft för lärosätenas samspel med samhället, inklusive avnämningarrepresentanter/näringsliv?
- Vilken betydelse förväntas autonomi- och kvalitetsreformerna ha i ett bredare individ- och samhällsmässigt bildningsperspektiv?
- Hur förhåller sig de nationella reformprocesserna beträffande autonomi och kvalitet till internationell påverkan och utveckling, inklusive det ökande fokuset på ranking och liknande?
- Vilka faktiska och förväntade effekter kommer den resultatbaserade, kvalitetsavhängiga modellen för resursfördelning att ha på lärosätenas utbud av utbildning?

2.1 Avgränsning

Intervjuerna – totalt 26 intervjuer med 24 rektorer, 1 prorektor och 1 högskoledirektör (se metodavsnittet under punkt 5.1 och urvalslistan i punkt 5.2 nedan) – har genomförts under perioden oktober 2013–januari 2014. Intervjuundersökningen har haft fokus på den högsta ledningen vid universiteten och högskolorna, medan andra intressenters syn på reformerna beskrivs i andra delprojekt inom den samlade undersökningen. De studerande och avnämarnas upplevelse av kvalitetsreformen är således föremål för en särskild undersökning, som rapporteras i en delredovisning 2014 och en huvudrapport 2016. I delredovisning 3 kommer resultaten av en enkätundersökning bland samtliga utbildningsledare om deras upplevelse av det nya kvalitetsutvärderingssystemet.

met att redovisas. I delredovisning 1 har alla relevanta dokument gått igenom och de två reformerna har här satts in i ett större historiskt och aktuellt sammanhang. De samlade resultaten av de fyra delredovisningarna redovisas i slutet av 2014 och ger en bild av de hittillsvarande effekterna av de två reformerna.

2.2 Praktiska anmärkningar

De citat som återges i det följande är av hänsyn till informanterna anonymiserade. Vid varje intervjuцитat finns därför endast tillagt ett informantnummer. Den första som uttalar sig kallas informant nr 1, den nästa för nr 2 osv. Vem av informanterna som får vilket nummer är således en slump. I de fall det senare används ett citat av informant nr 1, refereras det igen till informant nr 1. Det kan på detta sätt vara möjligt att identifiera citat från samma informant, även om informanterna med hjälp av nummersystemet är anonyma. Under punkt 5.2 nedan finns en lista med de totalt 26 informanterna i alfabetisk ordning efter efternamn. 22 av 26 informanter citeras. Alla citat är valda utifrån sin förmåga att representera det empiriska materialet. Citaten är med andra ord exemplifierande i den meningen att de ger exempel från de genomförda intervjuerna som kan hjälpa till att belysa rapportens intervjufrågor.

Det ska också nämnas att citaten är skonsamt ändrade för att vara så läsbara som möjligt utan att innehållet har ändrats. Vi har dock valt att behålla talspråket, eftersom det i högre grad gör det möjligt att få med nyanser, som annars ofta redigeras bort om det transkriberas till skriftspråk och grammatiskt fullständiga meningar.

I citaten har det införts... där informanten inte gör meningen (grammatiskt) fullständig men fullföljer den i en ny mening, t.ex. på detta vis: ”Då och då dyker det upp retoriskt från departementsledning, men det finns ingen reell... det finns inget operativt, reellt stöd för det här, vilket gör att det blir en... jag skulle vilja säga att det blir en pappersreform, väldigt mycket”.

Det har dessutom införts tre punkter inom hakparentes [...] där vi (rapportens författare) har dragit ihop informantens svar och utelämnat en del av det. Följande är ett exempel på det: ”och då är det såhär, att då kom ett manifest från SUHF [...] Och då var det som så, att då skulle vi kräva mer autonomi. Men vi var egentligen aldrig riktigt överens om vad autonomi var för nånting.”

3 Resultat

3.1 Autonomireformen

Motiven för autonomireformen presenterades i den svenska regeringens proposition En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149). Reformen trädde i kraft i januari 2011. Den har som mål att ”öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den nuvarande myndighetsformen” (s. 1). Genom reformen fortsätter de ansträngningar att avreglera sektorn som startade redan 1993. Reformen från 2011 innebar ett frigörande av lärosätenas organisation och procedurerna för att anställa personal, inklusive befattningskategorier. Universitet och högskolor fortsätter att vara statliga myndigheter, men deras självbestämmande beträffande intern organisation, befattningskategorier och anställningsvillkor utvidgas. I det följande redogörs för rektorernas uppfattning om hur autonomireformen implementerats vid universitet och högskolor och för deras bedömning av reformens konsekvenser.

3.1.1 Autonomi på universitet och högskolor

Det råder bred enighet bland rektorerna om att autonomireformens intentioner om ökad självständighet och ökat ansvar för universitet och högskolor när det gäller både intern organisation och anställningsförhållanden är önskvärda och reflekterar de utmaningar universitet och högskolor står inför. Generella tendenser inom högre utbildning, som t.ex. ökad rekrytering av studenter och ökad global konkurrens mellan lärosätena, skapar ett ökat behov av självbestämmande och befogenheter att prioritera sina aktiviteter. Mot denna bakgrund är autonomireformen en del av en nödvändig utveckling i riktning mot att universitet och högskolor ges friare ramar.

Rektorerna pekar dock på en rad överväganden eller beaktanden i relation till diskussionen om autonomibegreppet. Det handlar både om distinktionen mellan formell och reell autonomi, intern och extern autonomi och om en bristande klarhet om sektorns behov av självbestämmande.

Flertalet rektorer ger uttryck för att det behöver göras åtskillnad mellan formell och reell autonomi och att autonomireformen endast delvis har medfört en ökning i universitetens och högskolornas reella autonomi. En rad rektorer påpekar att det parallellt med autonomireformen kan konstateras en stigande användning av uppföljning och utvärdering och att lärosätena påläggs skärpta dokumentationskrav. Informant nr 1 uttrycker denna dubbla, delvis motstridiga, utveckling på följande sätt:

Jag upplever det verkligen så att man talar med tvenne tungor: å ena sidan så säger man att ”ni ska ha stor autonomi, och ni ska organisera er själva”, å andra sidan så ... finns ett antal detaljstyrningsmekanismer som ändå har tillkommit här på senare tid som jag tycker, faktiskt, är lite ... ja, rimmar illa med det här uttalet om en ökad autonomi.

Ökningen av ”intern” autonomi vad gäller organisationsmodell och anställningsprocedurer, som autonomireformen gav möjlighet till, samverkar med en växande ”extern” kontroll och detaljstyrning från statens sida.

Då kan man säga att autonomireformen, den innehar många positiva bitar – alltså, avregleringen av den interna organisationen och såna där saker är ju väldigt positivt, för det innebär att lärosätena kan finna sin form, och man kan bli olika, vilket jag tror är bra. Det ger en mångfald i systemet. Sen är det ju så att ... den svenska staten också infört, och regeringen infört, mycket mer detaljerad uppföljning av ... man ökar ju kraven på att vi ska rapportera vad vi gör ... man ger friheten, men man slår tillbaks med *new public management* i den andra änden. (Informant nr 2)

Alltså, det finns en konflikt, en paradox – alltså, den interna autonomin har ökat, men den externa autonomin har minskat ... Så att, det är fler och fler reglementen, och fler och fler styrningsmekanismer, och fler och fler ... alltså, man petar i detaljnivåer, från regeringens sida. Och dom grundläggande förutsättningarna är ju att man har, till exempel, samlat forskningsanslag och utbildningsanslag i en post. Nu har vi fortfarande delat upp det, och det är ju en stark statlig styrning. Och dom flesta av universiteten och högskolorna vill ha samlade medel, och då ger det väldigt mycket autonomi. Men den frihetsgraden har vi inte. Inrättandet av examina ... den friheten har vi inte heller. Så att, det är väldigt mycket reglementen, som hindrar lärosätets ytterligare frihet. Men det är vad jag kallar för dom externa mekanismerna som styr kraftfullt, medan dom interna har utvecklats positivt ... hela UKÄ:s granskning är ju en extern kontroll. Mycket av *new public management* är ju väldigt mycket externt kontrollerat. *Accountability*-tänkandet, *ranking*-tänkandet, jämförelser lärosäten emellan. Det är ju en extern kontroll. Sen, extern finansiering, det är ju det viktigaste, hur den kontrolleras, och likadant kvalitetsdimensionen, den kontrolleras ju externt. Alltså, den andel av forskningsmedel som baseras på kvalitetsindikatorer, den är ju väldigt styrd externt. (Informant nr 3)

Som framgår av citatet ovan är en del av rektorernas argument att reell autonomi relaterar tätt till budgetramar och budgetstyrning. Det är generellt rektorernas intryck att intentionerna om autonomi i reformen borde ha understötts av ekonomiska ramar, som vidgar universitetens och högskolornas manöverutrymme. En övergång till fleråriga budgetavtal – i motsättning till de nuvarande ettåriga anslagsperioderna – kunde vara en attraktiv möjlighet i detta sammanhang. Informant nr 4 uttrycker det på följande sätt:

Vi har släppts loss vad gäller hur vi organiserar oss och hur vi definierar anställningar och så i stor utsträckning, medan det som har att göra med ekonomi och uppföljning och verksamhetsinriktning ju inte har fått den typen av autonomi. Så nästa steg, det borde ju vara att man ... återigen skulle Danmark kunna vara lite förebild när det gäller den här typen av flerårskontrakt mellan lärosäten och regeringen, där man också kanske kan ge lite större utrymme för att vi är lite olika som lärosäten, och vi uppnår målen om kvalitet på lite olika sätt och så ... Den typen av lite

större långsiktighet, det tycker jag skulle vara nästa steg. Vi har ju separata anslag nu för grundutbildning och för forskning, vi får liksom inte blanda dom, fastän, liksom, arbetslagen naturligtvis är blandade. Ett steg att liksom avreglera ekonomistyrningen vore liksom välkommet i det sammanhanget. Så både ett samlat anslag och fleråriga utvecklingskontrakt, eller den typen av avtal, det tycker jag vore nästa steg.

Rektorernas nyanseringar av autonomibegreppet handlar därmed både om förhållandet mellan reell och formell autonomi, intern och extern autonomi och om självbestämmandets nära koppling till resursförhållanden. På det hela taget ger de genomförda intervjuerna ett intryck av att autonomibegreppets många nyanser bör bedömas som en helhet och att det inte råder koncensus, varken i diskussionen mellan lärosätena och politiska beslutsfattare eller internt inom sektorn i denna fråga. Det finns tydligt en genomgående önskan om utvidgat självbestämmande, men det är inte klart vad detta önskemål faktiskt innebär och vilka element av självbestämmande som särskilt ska uppmärksammas. Nedanstående reflexion illustrerar att högskolorna och SUHF som språkrör faktiskt själva inte har någon klar bild av vad de menar med autonomi och vad de önskar av staten:

Men sen tycker jag ju faktiskt att vi ska, som rektorer, vara mycket självkritiska i vad vi menar med ökad autonomi. Vi har inte, tycker jag, satt fingret på vilka dom viktiga hindren är i det system vi har nu, och på ett bra sätt kunnat föra debatten om vilka typer av lösningar som skulle kunna vara relevanta. Vi har inte ens gjort probleminventeringen, tycker jag, på ett ansvarsfullt sätt ännu. (Informant nr 5)

Det var lärosätena själva som började prata om en autonomireform, utan att egentligen tala om – vad är det vi vill ha? (Informant nr 6)

Jag menar att det råder en oenighet mellan rektorerna. Och då måste man gå tillbaka till den andra generationen, det sammanfaller tidsmässigt. Och då är det såhär, att då kom ett manifest från SUHF [...] Och då var det som så, att då skulle vi kräva mer autonomi. Men vi var egentligen aldrig riktigt överens om vad autonomi var för nånting. (Informant nr 7)

Denna oklarhet om sektorns faktiska behov och önskemål i relation till autonomi har betydelse också i relation till de aktuella diskussionerna om en högskolestiftelsemodell, som regeringen lade fram förslag om 2013, men som sedan dess tagits bort från dagordningen eftersom regeringen har för avsikt att ta fram ett förbättrat analys- och dokumentationsunderlag före en eventuell ny reform.

En uppfattning som har viss utbredning bland rektorerna är att autonomireformen medförde en avreglering rörande interna regler, men att det också finns ett behov av en avreglering rörande externa kontakter (t.ex. kontrakt, samarbetsrelationer m.m.), vilket är något som en högskolestiftelsemodell kanske kunde hantera. Samtidigt råder klart delade meningar om huruvida en högskolestiftelsemodell är den rätta riktningen. Det finns ett generellt, men ofta försiktigt, intresse för ”egna fastigheter”, men det finns dock en genomgående enighet om att det framlagda förslaget inte var tillräckligt genomarbetat, och att det därför är förnuftigt att avvakta ytterligare analyser. Det poäng-

teras särskilt att en högskolestiftelsemodell inte är attraktiv om den inte leds av betydande resurser som skulle göra det möjligt för universitet och högskolor att fungera på privata affärsvillkor.

En mindre andel av rektorerna menar dessutom att principerna om avreglering är kloka, men att möjligheterna inom 2010 års autonomireform ännu är oprövade och det därför är onödigt att sjösätta nya politiska reformer vid den nuvarande tidpunkten.

3.1.2 Organisationsförändringar i autonomireformens förlängning

I detta avsnitt redogörs för implementeringen av autonomireformen på universitet och högskolor med fokus på aktiviteter och initiativ när det gäller organisationsförändringar. I avsnittet behandlas också reformens implikationer för lärosätenas ledningar.

Intervjuerna med rektorerna pekar på att det finns viss variation när det gäller de faktiska förändringar som autonomireformen har medfört, men att omfattningen av förändringar sammantaget är begränsad. Endast i få fall har den utökade rätten att omorganisera lett till omfattande förändringar i den överordnade sammansättningen av beslutsorgan. I de flesta fall har de grundläggande beslutsorganen bevarats. Organisationsstrukturerna för universitet och högskolor är således inte radikalt förändrade, men det har gjorts vissa anpassningar av bl.a. fakultetsnämnder.

Det är anmärkningsvärt att de ”stora” universiteten endast i begränsad omfattning har reformerat sin interna organisation. Flera av rektorerna vid de ”små” lärosätena ger uttryck för att de har saknat förebilder bland de större, vilket generellt har hämmat förändringsviljan och förändringsinitiativen. Samtidigt upplever en del rektorer att de saknat anvisningar och rådgivning från departementet när det gäller att utnyttja de möjligheter till organisationsförändringar som autonomireformen ger:

Så att, man har ju infört en reform som, skulle jag ändå vilja säga, inte har marknadsförts särskilt mycket, och som inte har getts mycket understöd från departementet. Så att, om du skulle ha gjort stora förändringar så hade du behövt vara väldigt, väldigt modig, och ... ja, du skulle ha gått emot strömmen. Och om det då inte finns större lärosäten som gör nånting, då sänder det en väldigt tydlig signal in i hela högskolesystemet ... Så att, vad vi egentligen gjorde var att vi anpassade, kan man säga, delegationsordningen, men också våra styrdokument, till autonomireformen. Men jag skulle inte vilja säga att det ledde till så mycket mer, och mycket beroende på det helt bristande stöd för autonomireformen, eller det *obefintliga* stödet, som reellt fanns. Då och då dyker det upp retoriskt från departementsledning, men det finns ingen reell ... det finns inget operativt, reellt stöd för det här, vilket gör att det blir en ... jag skulle vilja säga att det blir en pappersreform, väldigt mycket. (Informant nr 8)

Andra rektorer pekar dock på att de små högskolorna också före autonomireformen har haft ett större handlingsutrymme än de större – och äldre – universiteten, dels därför att de små högskolorna hela tiden haft en klarare linjeledning, dels därför att det i lägre grad funnits en tradition med kollegial ledning.

Den genomgående observationen tvärs över samtliga universitet och högskolor är dock att "linjens makt" har blivit tydligare. Reformen har endast i begränsad omfattning medfört direkta nedläggningar av gamla beslutsorgan eller upprättandet av nya. Den har dock genomgående gett anledning till mindre omorganiseringar, som mer klart binder samman nivåerna i organisationen och gör det tydligt att befogenheten delegeras från rektor och ned genom systemet.

[...] även om vi har en organisation som påminner om den tidigare så är det mycket lättare för mig som rektor att, så att säga, kunna driva utvecklingen på ett tydligare sätt, därför det är ändå rektor som har beslutsmandatet. Man kan ju trycka på, på ett helt annat sätt. Och det gör ju också att det är lättare att, på något sätt, driva den här friheten på ett tydligare sätt, som rektor. (Informant nr 9)

Vi har ganska tydligt stärkt upp en linjens makt, på bekostnad av kollegiala organ. Vi har dock inte avskaffat dom kollegiala organen, för dom finns fortfarande kvar i formen av fakultetsstyrelsen, med vissa beslutsmandat ... vi har försökt hitta en bättre balans mellan *top-down* och *bottom-up*, där det som handlar om ramarna, det som handlar om personalansvar och ekonomiskt ansvar, arbetsmiljö och så vidare, det ligger i linjen, och det som handlar om verksamhetens innehåll ligger tydligare hos dom enskilda medarbetarna, eller i fakultetsstyrelserna. (Informant nr 2)

[...] konkret så har autonomireformen ... inneburit, kan man säga, ökad frihet – att bestämma vår egen organisation, vi kan skapa friare former för delegation, vi kan också skapa nya typer av tjänstebefattningar och nya nivåer, eller färre nivåer, i organisationen. Så, den inre styrningen av lärosätet har blivit friare. Men det har självklart också inneburit en del konflikter och spänningar, därför att den inre friheten ger också snabbare beslutsvägar, och i viss mån maktkoncentration till rektor och ledning. Så autonomireformen, kan man säga, blev mer autonomi för rektor och ledning att fatta beslut, men inte nödvändigtvis ökad autonomi för dom anställda. (Informant nr 3)

Autonomireformen har således medfört en förstärkning av linjeledning på bekostnad av den kollegiala ledningen. Det har bl.a. inneburit att fakultetsnämndernas befogenheter har begränsats. Strategiska och ekonomiska beslut har tydligare placerats hos rektor och delegerats ut i linjen. På motsvarande sätt har fakultetsnämndens makt i viss grad inskränkts. Tidigare stod det i högskoleförordningen att det skulle finnas en fakultetsnämnd, men autonomireformen öppnar principiellt möjligheten att lägga ned fakultetsnämnderna. I realiteten har implementeringen av autonomireformen sällan medfört nedläggning av en fakultetsnämnd, men däremot först och främst omfördelat uppgiftsansvaret. Nu har fakultetsnämnderna ofta primärt ansvar för akademiska och yrkesmässiga frågor, medan de strategiska och företagsmässiga besluten ligger hos rektor och per delegation hos dekanerna.

En del rektorer påpekar också att autonomireformen har fungerat som hävstång för önskade reformprocesser, som var svåra att genomföra i en kollegial ledningskultur. Autonomireformen har alltså gett legitimitet åt aktiviteter och initiativ som rektorerna har önskat, men tidigare haft svårt att genomföra.

[Automireformen] gav mig möjligheter att omorganisera högskolan på ett sätt som jag inte skulle kunna göra annars. [...] dom gamla strukturerna, det kollegiala, organisationen var väldigt informellt styrd. Och rektorn hade egentligen ingen plats i organisationen när jag kom. Det fanns en självutnämnd grupp som började arbeta med implementeringen av autonomireformen, och då var det en som kom till mig och sa att "du borde kanske veta att vi har en sån här grupp som arbetar med autonomireformen". Så säger jag att "det var ju intressant, vem har utnämnt den?" "Ja, nej, vi jobbar med den här frågan och tänkte att du kanske är intresserad" och då sa jag att "ursäkta nu, men det är jag som är rektor, så det är väl jag som måste utnämna den här gruppen?" Och dom blev jätteförvånade och arga sedan. "Visst kan du vara rektor, men du kan inte komma hit och bestämma!" Så det har varit en kamp, men då menar jag att det jag vill uppnå med det hela är inte att jag ska sitta med alla beslut, utan att jag har pressat ner besluten på nytt, i en ny organisation, men den är mer transparent – det vill säga, den ingår i ett system, då de tidigare var många parallella system ... Så att den, autonomireformen, underlättade att reformera verksamheten. [...] Jag tror inte att det behöver bli sämre, men det är ett riskabelt projekt, därför att rektorsmakten är stark, så att rektorerna kan utnyttja det väldigt mycket. Vi har inte utnyttjat det fullt ut till att göra det till rektorsmakt, utan nu har vi delat ut makten igen i organisationen, så att vi har en vald fakultetsnämnd, vi har institutionsnämnder, vi har alltså fortfarande en kollegial struktur, men den är inte densamma som den var förr. (Informant nr 10)

Så att, man kan väl säga att mycket som har gjorts är kopplat, egentligen, till en omorganisation som vi skulle ha gjort ändå ... [...] vi har gjort en jättestor organisationsförändring. Väldigt mycket vad det gäller den centrala förvaltningen och var nästans olika uppgifter ligger ... Det har varit stora strider. Det fanns stunder när jag undrade om man liksom skulle orka ta detta i mål. Och då kan jag säga att autonomireformen hjälpte mig mot slutet, efter vi *måste* ha en arbetsordning som styrelsen ska kunna ta. Och vi *måste* ha en ny anställningsordning, så att det fanns en drivkraft i detta, att det gamla gällde inte, och ett alternativ var att skriva om allt det gamla i en ny arbetsordning, eller tänka igenom vad vi vill ha ... Så att det fanns en likhet, men alltså det gick inte smärtfritt, det gjorde det inte. (Informant nr 6)

Den formella koncentrationen av makt hos rektor framhävs av en rad rektorer som en väsentlig förutsättning för att genomföra förändringar av lärosätena, vilket det funnits ett erkänt behov av även före reformen. I den meningen har autonomireformen fungerat som en hävstång för rektorerna.

3.1.3 Autonomireformens betydelse för befattningsstrukturer och karriärvägar

Autonomireformen innebar en betydande liberalisering av befattningskategorier och en utvidgad autonomi vad gäller anställningsfrågor. Nedan redogörs för rektorernas uppfattning av vilka förändringar reformen medfört på detta område.

Det generella intrycket av intervjuerna med rektorerna är att autonomireformen endast i begränsad omfattning gett upphov till revideringar av anställningsprocedurer, befattningsstruktur och karriärvägar på universitet och hög-

skolor. Det finns exempel på nya ”biträdande” roller på både lektors- och professorsnivå och exempel på att assistentbefattningar har inrättats eller lagts ned, men det finns inget tydligt och homogent mönster för hur befattningskategorierna har förändrats.

Rektorerna är uppmärksamma på att ett diversifierat system, där befattningskategorier varierar betydligt mellan lärosätena, potentiellt kan vara en barriär för horisontell mobilitet – alltså medarbetarmobilitet mellan olika lärosäten. Lokala förändringar av befattningsstrukturen kan dock ha skapats för att säkra vertikal mobilitet – alltså tydligare karriärvägar inom samma lärosäte. Inom de väsentligt mer flexibla ramar som autonomireformen medför, kunde man föreställa sig ett scenario där en mångfald av nya och olikartade, lokalt anpassade befattningskategorier växte fram, och ett scenario där flexibiliteten användes för att harmonisera lokala befattningsstrukturer med gängse befattningskategorier, som präglar det europeiska systemet för högre utbildning. Det är dock fullständigt oklart i vilken riktning utvecklingen rör sig och det har som nämnts inte genomförts markanta förändringar i kölvattnet av autonomireformen. En rektor beskriver landskapet för befattningskategorier i Sverige på följande sätt:

Tittar man ut över Sverige i dag så har vi en flora av dom här förstatjäns-terna, alltså biträdandelektorat eller forskarassistenter eller vad sjutton dom heter. Med olika villkor – om det är en rättighet att bli befördrad, en möjlighet att bli befördrad, eller ingen rätt alls att bli befördrad ... och dom heter olika saker. Så jag tycker att vi som sektor i Sverige, som universitetssektor, har samverkat dåligt för att göra en tydlig bild av vad det finns för ... vad dom olika typerna av anställning betyder på olika lärosäten – det är en skog för dom unga forskarna! Dåligt skött av oss, tycker jag. (Informant nr 11)

Autonomireformen har dock lett till ökad uppmärksamhet på att skapa tydliga karriärvägar, speciellt för yngre forskare och lärare. ”Tenure track”-överbäganden har stått på dagordningen vid de flesta universitet och högskolor. Rektorerna identifierar genomgående ett behov av att skapa tydligare karriärvägar, inte minst för yngre forskare, för att behålla och rekrytera de bästa kandidaterna till en karriär inom forskning och undervisning. Flera rektorer finner det emellertid svårt att lösa denna uppgift i ljuset av budgetosäkerhet och utan en särskild finansiering av just linjebefattningar. Inte minst på de mindre högskolorna är det på grund av begränsade budgetar svårt att införa system som understöder tydligare karriärvägar. En rektor uttrycker det på följande sätt:

Det här förutsätter att man har fler kandidater och mer pengar än man har på dom små lärosätena. Alltså, att man måste göra en sällning av alla doktorander man har, och att man har pengar så att man kan försörja dom. Men på dom små lärosätena så var det som så att hade man en professor så var man ju jävligt glad. (Informant nr 7)

3.2 Kvalitetsreformen

3.2.1 Kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor

Innan kvalitetsreformen trädde i kraft 2011 hade man i Sverige primärt fokus på processer i arbetet med att kvalitetssäkra den högre utbildningen. Det vill säga att fokus låg på hur man vid universitet och högskolor arbetade med kvalitetsfrågan. Med kvalitetsreformen 2011 skiftade emellertid fokus till utbildningarnas resultat. I det nya kvalitetsutvärderingssystemet ser man således primärt på vilka resultat de studerande uppnår i sina avslutande skriftliga uppgifter och på om utbildningarna håller vad som lovas i examensmålen.

Kvalitetsreformen har enligt rektorerna generellt lett till större uppmärksamhet på betydelsen av kvalitetsarbetet på lärosätena. Att arbeta med kvalitet är dock inte nytt. Som flera av rektorerna uppmärksammar har utbildningens kvalitet i många år varit en central fråga vid de svenska lärosätena. En rektor med många års erfarenhet från olika högskolor pekar på att man får skilja mellan tre generationer av kvalitetsreformer och att den nuvarande reformen inte kan förstås isolerad:

Nu har jag varit rektor väldigt länge [...] och det beror på vilken generation du pratar om, för den här reformen har ju genomförts i tre olika steg. Den första reformen var ju då att man skulle ha ett kvalitetssäkringssystem, som man själv definierade på högskolorna. Och den andra generationen, det var det här med att man skulle då se om man hade förutsättningarna för att ha kvalitet, alltså tillräckligt många lektorer och professorer och så vidare. Och den tredje delen, den som vi har nu, och som avslutas nu om ett år, är ju väldigt mycket med examensarbetet i fokus. Så det beror på vilken generation man tittar på. (Informant nr 7)

En effekt av den nuvarande reformen är alltså, enligt denne och en rad andra rektorer, att det på gott och ont har satts större fokus på det avslutande examensarbetet. En högskolerektor uttrycker det på detta sätt:

[...] här på högskolan så hade vi ett kvalitetssystem, ett internt kvalitetssystem, som innebar att vi hade en procedur för hur vi följer upp utbildningar och hur vi återkopplar eventuella brister till dom som ger utbildningarna, och ändringen som inträdde var väl det att vi insåg, förstås, att vi behöver koncentrera oss på att titta på examensarbetena. Så att, vi fick införa i vårt kvalitetssystem en process där vi också la till det här med att läsa examensarbeten. (Informant nr 12)

Flera rektorer fäster uppmärksamhet på att det i dag används större resurser på kvalitetsarbete än tidigare. Det bedöms också att det i dag – som en effekt av kvalitetsreformen från 2011 – arbetas mer systematiskt och strategiskt med kvalitetsarbete än före reformen. En effekt av reformen som flera nämner är att den har lett till större uppmärksamhet på och förståelse för examensbeskrivningar och examensmål. Reformen har alltså fört med sig en djupare implementering av Bolognareformen i den svenska högre utbildningen:

[...] det sista systemet, som vi lever i nu, det har framför allt varit en viktig del för att manifestera Bolognareformens, ska vi säga, ideologi kring lärandemål. Och det har blivit uppmärksammat. Och det ska jag säga, att det har vi som svenskt system ... vi har liksom gått över det där med lärandemålen ganska lätt, fram till det här systemet, som verkligen, liksom, satte det på ... Så det tror jag är en väldigt stor påverkan som det har haft, att vi faktiskt nu resonerar om utbildningarna i förhållande till dom lärandemål som dom har. (Informant nr 4)

Ser man på hur det konkret arbetas med kvalitet på de olika lärosätena, griper man sig an detta arbete på mycket olika sätt. På många ställen har man från centralt håll gått mer aktivt in i kvalitetsarbetet, genom att t.ex. sätta en prorektor i spetsen för ett koordinerat arbete eller genom att skapa en stödstruktur omkring egenutvärderingsarbetet och det generella kvalitetsarbetet ute i utbildningsmiljöerna. Ett exempel på detta kommer från ett stort universitet, där utvecklingen bl.a. beskrivs på detta sätt:

Vi har ju varit otroligt decentraliserade tidigare, och allt kvalitetsarbete har ju i princip fått drivas lokalt. Men vi har centraliserat just det här, och det är helt enkelt för att det har behövts [...] Den här utvärderingsmodellen har varit väldigt svårgenomskådlig för många ute i verksamheten [...] Efter den första omgången, där vi insåg att ”det här kommer inte att fungera”, så har vi inrättat en central ... dels en central stödfunktion med, alltså, tjänstemän som arbetar med kvalitet centralt, men också, faktiskt, en organisation där områdena, alltså våra fakulteter, har verksamhetsföreträdare som är med och ger stöd och ställer upp. (Informant nr 1)

Slutligen pekar intervjuerna också på att kvalitetsreformen och UKÄ:s kvalitetsutvärderingar medför strategiska överväganden om utbildningsutbudet vid lärosätena. Informant nr 8 säger exempelvis om kvalitetsreformen att den ”[...] hjälper oss att strukturera om, förändra utbildningsutbudet, identifiera svaga områden, sträcka upp strategiskt viktiga områden, arbeta proaktivt. Vi har en arbetsordning där varje ämne som ska utvärderas, utvärderas formellt internt två år före UKÄ:s utvärdering”.

3.2.2 Det nya kvalitetsutvärderingssystemet

Som vi beskrivit ovan, skiljer sig det nya kvalitetsutvärderingssystemet från tidigare system i Sverige genom att lägga tyngdpunkten på utbildningens resultat. Högskoleverket³ som vid reformens ikraftträdande fick i uppdrag att genomföra kvalitetsvärderingarna, sammanfattade systemet på följande sätt:

Högskoleverket har i uppdrag att utvärdera högskoleutbildningarnas resultat. Med resultat avses hur väl den aktuella utbildningen uppfyller kraven i högskolelagen och i examensbeskrivningarna i de förordningar som ansluter till lagen. Högskoleverkets utvärderingar granskar i vilken utsträckning studenternas faktiska studieresultat motsvarar de förväntade studieresultaten.

³ Högskoleverket blev nedlagt vid årsskiftet 2012/13, varefter uppgiften att göra kvalitetsutvärderingarna övergick till Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Utvärderingarna genomförs av externa sakkunniga där såväl ämnesexperter som studenter och arbetslivsföreträdare finns representerade. Det underlag som de grundar sina bedömningar på är studenternas självständiga arbeten (examensarbeten), lärosätets egenvärdering, enkäter till tidigare studenter samt studenternas uppfattning om utbildningens resultat i förhållande till målen i examensbeskrivningarna. Studenternas självständiga arbeten ska tillsammans med de utbildningsresultat som redovisas i egenvärderingen utgöra det huvudsakliga underlaget för ett samlat omdöme. Det samlade omdömet ges på en tregradig skala och kan utgöra underlag till regeringen för en mindre del av resurstilldelningen.

De utbildningar som inte uppfyller kvalitetskraven för högre utbildningar får sitt examenstillstånd ifrågasatt. Efter ett år följer Högskoleverket upp ifrågasättandet och kan då besluta att återkalla examenstillståndet.⁴

Det framgår av intervjuerna att det bland rektorerna råder bred enighet om att utvärderingssystemet lägger för mycket vikt på resultat och för lite vikt på processer, när det försöker mäta kvaliteten av högre utbildning. Det ges uttryck för att man gått från ett system som primärt tittade på processen till ett system som först och främst ser till resultatet. Pendeln bedöms dock ha svängt för långt över till andra sidan. Det råder allmän enighet om att man bör se på både process och resultat när man utvärderar kvalitet i högskoleutbildningar. Informant nr 12 uttrycker det på detta sätt:

Jag tycker ju inte att det svenska kvalitetssystemet ställer dom krav man kan ställa på när man mäter kvalitet. Om jag jämför med när man tillverkar en bil, och bilen är undermålig, så måste man ju titta på: vad stoppar man in för råvaror till bilen, hur såg processen ut, är det nån brist där, och då blev resultatet ... man kan ju inte förstå bristerna i bilen om man inte tittar på hela steget.

Det nuvarande utvärderingssystemet med huvudfokus på det avslutande skriftliga arbetet bedöms således vara varken valitt eller pålitligt:

Systemet är inte bra, det är alltför osäkert, det är alltför mycket gissning. Och det är väldigt rättsosäkert, tycker jag, i förhållande till, så att säga ... alltså, om man tänker såhär, det kan hänga på ett enda examensarbete, egentligen, skillnaden mellan om det fått ”hög kvalitet” eller ”bristfällig kvalitet”. Och, i förlängningen, mellan att man då kanske lägger ner ett program, eller att man får indragen examenstillstånd, och man förlorar massa pengar därför att regeringen flyttar pengar, och enskilda medarbetare – man är tvungen att göra sig av med dom. För ett enda examensarbete. Alltså, det är inte proportionerligt. Det är inte professionellt på det sättet. (Informant nr 9)

Även om flera rektorer erkänner att det kan komma något gott ur att fokusera mer på utbildningens resultat bedömer de att man inte kan mäta resultatet enbart utifrån det avslutande examensarbetet. Det behövs många fler indikatorer. Informant nr 3 pekar t.ex. på följande:

⁴ Jfr s. 7 i rapporten Högskoleverkets system för kvalitetsvärdering 2011–2014. Examina på grundnivå och avancerad nivå:
<http://www.uk-ambetet.se/download/18.197ecc1140ee238b58acc/1215R-hogskoleverkets-system-kvalitetsutvardering.pdf>.

[...] hur ser kompetensen ut på lärosätet, hur mycket tid har studenterna för sina arbeten, vad läser dom för litteratur, hur kvalificerade uppgifter har dom, hur ser läroprocessen ut, vilka typer av tentamina har dom, vilka övriga kvaliteter – ansvar, självständighet, kritiskt tänkande – utvecklar dom över tid? Hur ser samverkan ut med offentlig sektor, eller privat sektor? Hur förankrar dom sina utbildningar i en kommande yrkespraktik under utbildningstiden? Det finns ett trettiotal såna frågor som också är viktiga.

Flera rektorer pekar också på att man bör göra större skillnad på ”råmaterial” i form av de studerande som kommer in på en utbildning, för att kunna säga något om kvaliteten i utbildningen. När man mäter resultatet, kan man mäta det faktiska resultatet (som man gör i det svenska systemet) och/eller mäta hur mycket den studerande har utvecklats under utbildningsförloppet. Det sistnämnda läggs det, enligt rektorerna, alltför liten vikt vid i det svenska utvärderingssystemet. De högskolor och universitet (utbildningar) som tar emot de sämsta studenterna – studenter med låga betyg och dåliga studieförutsättningar – får det därför svårare att klara sig bra i detta utvärderingssystem. Informant nr 2 uttrycker det på följande sätt:

[...] om man ska mäta kvaliteten på utbildningen så måste man ju också veta ingångsvärdet [...] titta på det rent vetenskapligt. Om man mäter utgångsvärdet, kvaliteten i det självständiga arbetet, om man då ska avgöra kvaliteten på utbildningen så måste man också veta ingångsvärdet. Vad har hänt med studenten under utbildningen? Och det vet man inte i dag, man mäter ju bara utgångsvärdet, och är man ... och då kan man säga, kanske mäter man då först och främst studentens kvalitet. I alla fall med dom allra bästa studenterna så är det ju så att det spelar egentligen ingen roll vad du gör med dom under utbildningen, dom kommer att vara högpresterande när dom lämnar ändå. Medan för andra studenter kan utbildningen vara oerhört viktig, att göra en resa, och utvecklas – kunskapsmässigt och på andra sätt.

Ett annat stort problem med det nuvarande utvärderingssystemet är enligt rektorerna att det inte lämpar sig lika bra för att utvärdera alla typer av utbildningar. Systemet fungerar bäst för utvärdering av de traditionella akademiska utbildningarna, medan yrkesorienterade och tvärvetenskapliga utbildningar kan komma i kläm i detta utvärderingssystem. Informant nr 13 uttrycker det på följande sätt:

På yrkesutbildningarna är det naturligtvis väldigt svårt använda den här metoden, att se examensarbetena som kronan på verket, därför att det är så många andra kompetenser och färdigheter som är viktiga, men som inte tar sig uttryck i examensarbetena. Man måste ha en annan metod. [...] Jag tycker mig se att nyskapande, mångvetenskapliga utbildningar med stark tillämpningsanknytning har svårt att hävda sig och komma till sin fulla rätt med den här utvärderingsmetoden. Det finns en risk när man använder en såhär ensidig metod att man tvingar in utbildningar i ämnesdisciplinfällor, så vi får ... vi backar bandet tillbaka kanske 5, 10, 20 år i Sverige – att man inte kan jobba mer nyskapande, gränsöverskridande. Så jag ser en stor risk för detta.

Flera rektorer uppmärksammar också att man bör göra åtskillnad mellan korta och långa utbildningar som leder till yrkesexamina. Systemet är mindre skevt

för långa utbildningar, som t.ex. läkarutbildningen eller civilingenjörsutbildningen, än det är för kortare utbildningar som sjuksköterskeutbildningar eller högskoleingenjörsutbildningar.

Till sist pekar flera rektorer på att man behöver en förstärkt och bättre dialog med regeringen och UKÄ för att finna ett nytt kvalitetsutvärderingssystem som både har legitimitet i sektorn (och internationellt, se 3.2.6) och samtidigt kan tillfredsställa statsmaktens legitima behov av att säkerställa kvaliteten i utbildningarna. Det talas bland rektorerna om att det nuvarande systemet har en mycket låg grad av legitimitet och många menar att de fick systemet tryckt ned över sig.

I förlängningen av detta hänvisar flera rektorer till SUHF:s förslag till ett nytt kvalitetsutvärderingssystem. I stället för att lappa på det gamla systemet önskar många rektorer att man tänker om beträffande systemets grundstruktur och skapar en ny rollfördelning mellan lärosätena och UKÄ. Universitet och högskolor bör enligt SUHF:s förslag ha huvudansvaret för att löpande kontrollera kvaliteten i utbildningarna och för att utveckla kvaliteten, medan UKÄ:s roll i högre grad bör vara att kontrollera lärosätenas överordnade kvalitetsarbete och kvalitetsprocedurer samt vara den instans som tilldelar – och eventuellt fråntar – lärosätena ”en granskningsrätt”⁵. Informant nr 5 uttrycker det på detta sätt:

[...] om man tittar på det stora systemet i stort så kan man väl ställa sig frågan: Vad ska staten kontrollera? Och vad är det viktigt att det kontrolleras i systemet, men som kanske inte behöver ligga i det statliga utvärderingssystemet. Och när den här har införts, den här reformen, så har den ju införts ganska brutalt – mot sektorns vilja, och vi tyckte dessutom att systemet var dåligt riggat på många sätt. Vi har problem med validiteten i underlaget och hur det genomförs och sådär, och det orsakade en stor debatt mellan oss lärosäten om vilken typ av kvalitetsarbeten – då pratar jag om hela kvalitetssystemet, inte bara den här lilla biten – som är gott för oss att ha i den svenska universitets- och högskolesektorn på lång sikt, och om hur vi ska se på kvalitetssystem. Och då har vi ju inom SUHF, alltså Sveriges Universitets- och Högskoleförbund, haft ett ganska gediget arbete där vi tittat på andra länders sätt att se på kvalitetssystem, alltså hela systemet, och kommit fram vid ett beslut här i oktober till att vi skulle vilja arbeta för ett system där det stora kvalitetsarbetet, det stora kvalitetssystemet, egentligen rullar i botten på lärosätena, som det gör i många andra länder, och att UKÄ:s del är att titta på en delmängd av detta, och att den rollfördelningen ska vara tydlig och klar, och vara ett väl sammanhängande system.

3.2.3 Har kvalitetsreformen varit kvalitetsdrivande?

Flera rektorer pekar på att kvalitetsreformen trots sitt snäva fokus på resultat och speciellt det avslutande skriftliga arbetet faktiskt har förmått att vara kvalitetsdrivande. Kvalitetsreformen har tvingat universitet och högskolor till att i högre grad än tidigare sätta fokus på utbildningarnas innehåll och kvali-

⁵ Jfr s. 10–12 i slutrapporten från SUHF:s Expertgrupp för kvalitetsfrågor 2012–2013, oktober 2013: http://www.suhf.se/publicerat/rapporter_1.

tetsarbetet. Exempelvis säger informant nr 14 (med utgångspunkt i deras kandidatutbildning i företagsekonomi):

Ja, min bild, och prefekten på institutionens bild, är att det har varit väldigt kvalitetsdrivande, och det är en stor skillnad mot tidigare. Sen är inte det här systemet perfekt på nåt sätt, men det är en stor skillnad, därför att det vi faktiskt har gjort på kandidatutbildningen, det är att vi har ändrat innehållet i utbildningen [i företagsekonomi], lagt till innehållsmässiga delar för att öka kvaliteten. [...] Till skillnad från dom här input- och processororienterade modellerna, där man anställer en disputerad lektor, och så faller allting på plats plötsligt – alldeles oavsett om den här lektorn fungerar i undervisningssalen eller inte [...] – har vi nu faktiskt gjort innehållsmässiga förändringar: hur ska vi bedriva metodutbildning, hur ska vi få in ämnets kärna och så i undervisningen? Så min bild är att det har varit kvalitetsdrivande, det har förbättrat kvaliteten på kandidatutbildningen.

Det har särskilt gällt arbetet med kvalitet på de utbildningar som fått betyget bristande kvalitet. Här har det ofta i förlängningen av utvärderingen förekommit strategiska diskussioner om man skulle fortsätta med utbildningen – om den var viktig för lärosätet – eller om man skulle lägga ned den. Om man bedömde att utbildningen var viktig för lärosätet, har det ofta startat ett omfattande arbete för att lyfta utbildningens kvalitet. På en högskola hade man t.ex. i första omgången många utbildningar med bristande kvalitet och enligt rektor, informant nr 2, har det lett till ett omfattande kvalitetsarbete. Informanten säger bl.a.:

[...] kvalitetsarbete har vi ju alltid bedrivit, naturligtvis va, och ... men det ... och det har du säkert hört från många av mina kollegor, att det här nya systemet, som då infördes 2011 också, och som var en väldig top-down-produkt ifrån Utbildningsdepartementet på myndigheterna, och som ju därmed blev väldigt impopulärt bland universitet och högskolor, har ändå inneburit en väldigt drastisk förflyttning i tänkandet – ifrån ett tänkande kring hur man arbetar med kvalitet till att verkligen titta på resultat, det är utan tvekan så att det har haft en stor effekt. Och för [oss] så var detta ett väldigt brutalt uppvaknande, skulle jag nästan vilja säga, i dom första utvärderingsomgångarna, när vi fick väldigt dåliga resultat, vi fick många utbildningar, eller många examina, med bristande kvalitet, den här lägsta ... Och det här var ett, tror jag, kraftfullt uppvaknande, och det är utan tvekan så att det här systemet ... sen kan man kritisera det för att det inte täcker hela kvalitetsspektret, det mäter bara vissa saker, men det har haft väldigt kvalitetsdrivande effekter internt, och gradvis i dom här utvärderingsomgångarna har vi nu kommit allt bättre ut. Och nu är vi inte längre ... nu ligger vi nånstans i mittfältet av svenska lärosäten, och ligger ganska bra till bland högskolorna, till och med. Och det har haft en väldigt ... alltså, det har blivit en väldig energi internt, att ta tag i en del saker som man kanske faktiskt kände till redan innan, men i och med att det har utvärderats nu så har det fått en väldigt stark effekt.

Kvalitetsreformen har inte minst medfört ett ökat fokus på det avslutande examensarbetet. Flera rektorer bedömer att det därigenom kan finnas en risk för att andra delar av utbildningen negligeras i kvalitetsarbetet. Frestelsen att lägga kvalitetsarbetets tyngdpunkt på det avslutande examensarbetet är lockande men långt ifrån önskvärd, som informant nr 15 påpekar: ”Skulle vi satsa

på verkligen högkvalitativa sjuksköterskor enligt det här systemet, som kvaliteten nu utvärderas, så skulle vi ju ersätta praktiken med vetenskapligt skrivande.” Och, tillägger informanten: ”Det vore ju katastrof om vi gjorde det!”

På det hela taget är det flera rektorer som påpekar att man får det man mäter och att tyngdpunkten på examensarbetet kan få den konsekvensen att man i kvalitetsarbetet kommer att överfokusera på den delen av utbildningarna. Det väcker också frågan om vad kvalitet i utbildning egentligen är – och om reformen ger högre kvalitet eller bara gör universiteten och högskolorna bättre på att leverera det som UKÄ efterfrågar, dvs. det man mäter i det nuvarande kvalitetsutvärderingssystemet.

Bland annat därför efterfrågar flera rektorer också ett kvalitetsutvärderingssystem med större legitimitet i sektorn. Informant nr 13 säger det på detta sätt:

[...] hade vi haft ett utvärderingssystem som hade en större legitimitet, som använde en metod som var bredare och som också hade ett fokus och ett syfte att vara utvecklingsdrivande, så kunde vi åstadkommit så mycket mer och bättre saker, och fått bättre effekter av det. Självklart så finns det saker och ting som sker här som man kan säga är utvecklingsdrivande. Absolut, för står man under hot att få indragen examenstillstånd så gör du vad som helst för att kunna behålla den, såklart att det finns nån utveckling i det. Men genom att ha ett bättre system så kunde vi höja kvaliteten och använda våra resurser på ett mycket bättre sätt i Sverige.

3.2.4 Vad driver kvalitetsarbete – piskan eller moroten?

Kvalitetsutvärderingssystemet opererar med tre betyg för de utbildningar som utvärderas: bristande kvalitet, hög kvalitet och mycket hög kvalitet – och resultaten offentliggörs på Universitetskanslersämbetets (UKÄ) webbplats. UKÄ skriver om proceduren bl.a. att

UKÄ beslutar om vilket samlat omdöme varje utbildning ska få med utgångspunkt i bedömarens yttrande. Utbildningar med det samlade omdömet mycket hög kvalitet eller hög kvalitet uppfyller kvalitetskraven för högre utbildning. Utbildningar som inte uppfyller kvalitetskraven för högre utbildning får det samlade omdömet bristande kvalitet. Universitetskanslersämbetet ifrågasätter i dessa fall lärosätets tillstånd att utfärda den aktuella examen. En uppföljning av de utbildningarna kommer att ske inom ett år. Därefter kan UKÄ besluta om att återkalla examenstillståndet.⁶

Har en utbildning fått betyget mycket hög kvalitet medför det en bonus till lärosätet i form av extra ekonomiska resurser. Detta system introducerades

⁶ <http://www.uk-ambetet.se/utbildningskvalitet/sagarutvarderingarnatill.4.782a298813a88dd0dad800010458.html>.

2012 och 2015, när systemet är fullt utbyggt, kommer årligen 295 miljoner kronor att fördelas till de utbildningar som får betyget mycket hög kvalitet.⁷

Bland rektorerna råder dock bred enighet om att det inte är denna morot, utan snarare sanktionerna i form av risken att minsta examenstillståndet och bli ”uthängd” på UKÄ:s webbplats, som driver kvalitetsarbetet och höjer kvaliteten. Belöningsmekanismen i form av en bonus till utbildningar med en mycket hög kvalitet bedöms däremot ha en mycket begränsad kvalitetsdrivande effekt. Informant nr 16 säger t.ex. det på följande sätt:

Alltså den här pengan man får för mycket hög kvalitet, den har vi nästan inte nämnt, det är ingen som diskuterar den, det är inget viktigt på något vis. Det är som en liten extra peng som kanske kommer. Det viktiga är ju ... Och det är ju kvalitetsdrivande, att man kan ta in examenstillstånd och sånt, det är ju hårt arbete, det är mycket viktigare.

Medan informant nr 5 är ännu skarpare: ”Alltså, moroten är definitivt ingenting värd i det här. Alltså, det är inte ett incitament för något av det här arbetet. Däremot är ... jag skulle inte vilja kalla det piska, för jag tycker det är värre än så. Det är kniven mot strupen.”

Informant nr 5 förklarar vidare att hotet om att mista examenstillståndet ger en skev dialog mellan sektorn och UKÄ, där universitet och högskolor är tvungna att rätta in sig:

[...] vi har haft politiska uttalanden, att förlorar vi examenstillståndet förlorar vi också finansieringen för den utbildningen, vilket gör att vi inte ens har möjlighet att söka om examenstillståndet. Så för oss har det verkligen varit en överlevnadsfråga, med kniven mot strupen, vilket har gjort att när resultaten väl ... Alltså, vi har kritiserat systemet hårt innan systemet levererar resultat, när vi tittar på hur det skulle fungera och såna saker. Men när man väl sitter med resultaten i knät så kan man egentligen inte ens gå in i en vettig, konstruktiv diskussion om dom brister systemet har, för att vi måste helt enkelt spela spelet. Och även om vi kanske inte ens håller med om resultatet så kan vi inte gå in i en diskussion om det, utan vi måste bara acceptera resultatet, analysera resultatet oavsett om vi tycker att det är sant, vi måste komma på en vettig åtgärdsplan för att åtgärda det här resultatet oavsett om vi tycker det var fel eller inte, och göra det trovärdigt, för annars överlever inte det ämnet vid vårt lärosäte, och det kan få konsekvenser. Och har vi då många hot om indragningar ... vi har ju ändå haft nästan en fjärdedel av svenska utbudet med hot om indragen examenstillstånd, så det handlar inte om konsekvenser på marginalen, det handlar om ett slag i hjärtat på lärosätena. Så jag skulle vilja säga att det är ett otroligt skarpt system som också ... I och med att vi då tvingas leva upp till det, vi har inget val i det hela, så kan man från UKÄ:s sida och från politiskt håll säga att det fungerar, för vi anpassar oss till det, vi har inget annat val.

Själva det faktum att UKÄ utvärderar utbildningarna – med de konsekvenser ett dåligt utvärderingsresultat kan ha för ett lärosäte – kan vara en extra motor för kvalitetsarbetet. Som en av rektorerna uttrycker det: ”Det tvånget som

⁷ <http://www.uk-ambetet.se/utbildningskvalitet/sagarutvarderingarnatill.4.782a298813a88dd0dad800010458.html>.

dom här granskningarna innebär är användbara för en rektor.” (Informant nr 7) Det ger rektorerna ett verktyg i det dagliga strategiarbetet. En av de andra rektorerna stöder denna poäng och uttrycker det på detta sätt: ”Alltså, ett kvalitetssystem hjälper ju ledningen att fatta en del obekväma beslut. Man får liksom styrka uppifrån att lägga ner sånt som man redan själv kanske har identifierat, men inte riktigt mäktat med att avveckla.” (Informant nr 17)

Bland rektorerna råder det delade meningar om huruvida det är en god idé att lärosätena får bonuspengar för de utbildningar som får betyget mycket hög kvalitet. Denna fråga engagerar dock inte rektorerna i särskilt hög grad. Man tror generellt inte att det har någon stor betydelse för kvalitetsarbetet med en sådan bonus. Man pekar på att det är tal om relativt små summor. Men en del rektorer nämner dock också att det kan vara fint med en liten bonus till ett enskilt program för att göra ett bra arbete. Det finns i övrigt mycket olika strategier för hur man använder bonuspengarna. På några ställen går huvudparten till den fakultet eller det program som har fått en utbildning med betyget mycket hög kvalitet. På andra ställen behåller rektor en stor del av pengarna centralt för användning på strategiska eller kvalitetsmässiga satsningar.

3.2.5 Hur precist är UKÄ:s utvärderingssystem?

Trots kvalitetsutvärderingssystemets brister finns det enligt rektorerna ändå en relativt hög grad av överensstämmelse mellan utvärderingarna från UKÄ:s bedömgrupper och lärosätenas egna uppskattningar av kvalitetsnivån i utbildningarna – särskilt när det gäller de utbildningar som fått betyget bristande kvalitet. Informant nr 18 säger det exempelvis på detta sätt: ”[...] det har faktiskt varit så, att där vi har fått bristande... jag ska inte säga att vi hade väntat oss att få bristande kvalitet, men det har i alla fall varit, i flertalet fall, att vi inte har varit särskilt överraskade.”

Det finns dock långt ifrån alltid överensstämmelse mellan UKÄ:s bedömningar och lärosätenas egna förväntningar. Flera rektorer nämner 80–20-regeln: 80 procent förväntade resultat och 20 procent överraskningar. Informant nr 2 säger t.ex. ”[...] vi visste ganska väl. När jag frågade mina tjänstemän här, dom som är specialister, hur ... jag gör det varje gång, och hittills har dom gissat ganska bra. Dom har inte gissat 100 procent rätt, men dom har kunnat identifiera 80 procent av dom som har fått ’bristande’.”

Men en bedömningsmässig oöverensstämmelse på 20 procent mellan UKÄ och sektorn bedöms vara alltför hög: ”[...] är det 20 procent fel så är det för mycket fel i ett system som har såna allvarliga konsekvenser.” (Informant nr 4) Med allvarliga konsekvenser avses, att man kan förlora examenstillståndet, om man får en utbildning underkänd, med potentiella allvarliga ekonomiska och personalmässiga konsekvenser till följd.

Medan de flesta rektorer är eniga om att systemet till en viss grad har förmågan att identifiera utbildningar med låg kvalitet, bedöms systemet vara sämre på att identifiera de utbildningar som har mycket hög kvalitet. Informant nr 5 säger t.ex.: ”Jag ska säga som så, att det jag har blivit mest överras-

kad över, det var dom jag fick gott betyg på. Alltså, då ... jag ska tala om, vi till och med skrattade. För vi vet att det inte stämmer.”

3.2.6 ENQA

Sverige har varit medlem av The European Association for Quality Assurance Agencies in Higher Education (ENQA) sedan 2000. ENQA är en paraplyorganisation för nationella kvalitetssäkringsorganisationer i European Higher Education Area's medlemsländer. Organisationen arbetar för samarbete om kvalitetssäkring och informations spridning och 'good practice' bland sina medlemsländer.⁸ Organisationens medlemmar (för Sveriges vidkommande Högskoleverket fram till 2012, därefter UKÄ) är förpliktade att leva upp till organisationens riktlinjer, som bygger på European Standards and Guidelines (ESG) för externa kvalitetssäkringsorganisationer.

Med jämna mellanrum ska ENQA:s medlemmar evalueras av en extern panel. Resultatet av den senaste utvärderingen av Högskoleverket i Sverige (HSV) från 2012, visade att HSV och det svenska kvalitetsutvecklingssystemet inte lever upp till ESG på väsentliga punkter. Av slutrapporten framgår bl.a. följande:

[...] the present Swedish system is fundamentally at odds with ESG. ESG's first principle is that external quality assurance should build on the results of internal quality assurance, but the Swedish system takes no account of HEI's arrangements for internal quality assurance, except at the very margins. A basic principle of ESG is that quality assurance systems should lead to enhancement. In the Swedish system there are no recommendations for improvement. Though the Review Panel could get no authoritative statement of the aims of the system, the word used most stakeholders interviewed was "control". Staff and students involved in the first phase of evaluations stated that the purpose was described to them as "ranking". ESG are about quality as much as standards, but the Swedish system is interested in standards almost exclusively. It is a fundamental requirement of the ENQA criteria that agencies should be "independent", in terms of the "definition and operation of [their] procedures and methods". HSV cannot be considered "independent", due to the extent to which their procedures and methods, as well as overall aims and objectives have been dictated by Government.⁹

Rektorerna är i stort sett eniga om att det är ett allvarligt problem för Sverige att ha ett kvalitetssystem för högskolor och universitet som inte kan godkännas av ENQA – och som därmed saknar internationell legitimitet. Det bedöms att detta på sikt kan få konsekvenser för synen på svenska utbildningar i resten av Europa. Rektorerna uppmärksammar att man bör betrakta de högre utbildningarna som del av ett internationellt system – och man blir därför i viss grad nödgad att harmoniera sitt kvalitetsutvärderingssystem med omvärlden.

⁸ Jfr ENQA:s webbplats: <http://www.enqa.eu/>.

⁹ Jfr s. 23 i Swedish National Agency for Higher Education: Review of ENQA Membership, http://www.hsv.se/download/18.1c6d4396136bbbed2bd80002238/HSV_review-ENQA-Criteria-Report-April2012.pdf.

dens. Informant nr 6 pekar t.ex. på att det är ett problem att Sverige framstår som orimligt dåligt i förhållande till andra länder:

Nu har vi ju en massa utbildningar här då som bedöms av kriterier som inte gäller nån annanstans, man kan ju fråga sig om det är rimligt att 25 procent av våra utbildningar inte håller måttet. [...] hur skulle det vara om du gjorde precis samma undersökning i Danmark eller Norge? Det har vi ingen aning om, eftersom vi inte använder samma system. Så det där är problematiskt [...]

Många rektorer menar också att det är pinsamt för Sverige att det svenska systemet inte kan godkännas av ENQA:

[...] det har blivit så himla mycket politik i det här. Jag tycker det är värdelöst. Jag förstår inte varför man inte kan bara erkänna att här är det inte bra. Jag tycker det är pinsamt att Sverige inte är med i... uppfattas som en del av det europeiska kvalitetssystemet som håller måttet. Jag menar, där köper jag ju inte det som man säger från departementshåll, att ”ja, men vi ligger så långt före, så dom andra har inte insett hur bra vi är”. Vi köper inte riktigt det. (Informant nr 9)

Och då har du alltså ett system nu som är underkänt av ENQA, den europeiska kvalitetsorganisationen. Och den är ju underkänd på grund utav två skäl: det ena är att regeringen varit så inblandad i hela kvalitetsuppläggningsen, och det andra är att man mäter bara output, och man mäter bara output kopplat till själva examensarbetet och uppsatsen som avslutar, så ska alla mål för utbildningen rymmas och synas i några stickprov av examensarbeten eller uppsatser, och detta är inte rimligt, och jag tycker det är en skandal att vi har ett kvalitetsutvärderingssystem för högre utbildning i Sverige som är underkänt. (Informant nr 19)

Jag tycker att det är jätteallvarligt, jag tycker det är pinsamt för Sverige att få kritik från ENQA när vi också har varit med och jobbade som ... Sverige var ju med och jobbade när man startade upp ENQA, så det är pinsamt, och det finns ju, jag menar, problem i det system vi har nu, framför allt i ... det vi fått kritik för, det är ju att vi inte har fått nån ordentlig återkoppling, utan vi har fått reda på att det är ”godkänt”, eller det är ”mycket godkänt” eller ”underkänt”, och vi har inte fått speciellt mycket ledtrådar, det har sett olika ut för olika bedömargrupper. Men det är oerhört frustrerande att inte kunna få ... alltså, dom ska ju inte ge oss råd, och säga ”gör såhär”, men dom måste ju tala om varifrån dom grundar sin kritik, så att vi kan ha en möjlighet att förbättra det, och det är ett riktigt stort problem med det här utvärderingssystemet. (Informant nr 11)

Många rektorer menar att det internationella perspektivet på det hela taget har blivit nedprioriterat i de senaste årens universitets- och högskolepolitik. Där Sverige tidigare ansetts vara ledande inom kvalitetsarbete och ett internationellt föregångsland, uppfattar rektorerna att synen på Sverige nu håller på att ändras. Informant nr 13 säger t.ex.: ”Ja, alltså jag hör ju konsekvenser runt om i Europa, att man skakar på huvudet och fråga vad vi sysslar med i Sverige. Det är trovärdighet, legitimitet. Jag tror faktiskt att man har haft synen att Sverige är duktigt på kvalitetsarbete. Så att, det här för ett negativt skimmer för alla i Sverige.”

Det poängteras också att även om man eventuellt inte är enig med ENQA i allt, är det ändå viktigt att vara med och prägla organisationens kvalitetsarbete: ”Alltså, nu tycker jag ju att ENQA är hyfsat bra, men även om det varit som så att man haft stora invändningar mot ENQA, och ESG, som det vilar på, så tycker jag att vi som samhälle inte ska ställa oss utanför det, utan om vi vill förändra ska vi göra det inifrån, inte gå en egen väg.” (Informant nr 5)

Informant nr 9 pekar på att det är särskilt viktigt att ta kritiken av den politiska styrningen av kvalitetssystemet på allvar. Flera andra rektorer pekar på samma sak och säger att man bör använda ENQA:s kritik av statens inblandning som en hävstång, för att få ett system som universitet och högskolor själva driver och därmed också har en högre grad av medägarskap i.

Men huruvida ENQA:s föreställningar om kvalitetsutvärdering är de helt riktiga, råder det inte fullständig enighet om bland rektorerna. Det uttrycks bekymmer bland några av dem för att det kan bli för mycket fokus på input och process – och för lite på output.

3.2.7 Kvalitetsreformens betydelse för bildning och samarbete med det omgivande samhället

Generellt är rektorerna eniga om att kvalitetsreformen hittills inte haft någon stor betydelse varken för bildningsfrågan eller för samarbetet med det omgivande samhället, inklusive näringslivet.

Det finns dock högskolor som arbetar tätt samman med näringslivet (fokus på examensmål, akademiska dygder m.m.). Rektorerna för dessa pekar på att det i kvalitetsutvärderingssystemet är det avslutande skriftliga arbetet som är i fokus, medan det nära samarbetet med näringslivet och samhället i form av praktikverksamhet och liknande inte belönas.

I förhållande till bildningsfrågan, som rektorerna först och främst förstår som humanistiska ämnen och utbildningar, pekar de på att det kan vara svårt att skilja effekterna av kvalitetsreformen från effekter av t.ex. ”massifikation”, ”näringslivsanpassning” och andra tendenser inom den högre utbildningen. En rektor pekar dock på att de mindre högskolornas humanistiska kurser och utbildningar kan komma att bli hotade som en följd av kvalitetsreformen: ”Ja, jag tror faktiskt att kvalitetsreformen har nog ... det kan vara så att den har påverkat dom humanistiska ämnenas överlevnad på högskolorna.” (Informant nr 15) Hon för resonemanget vidare enligt följande:

Eftersom, dom är ju inte lika stora och starka som på universiteten. Utan vårt ... eller, högskolornas styrka i dag ligger ju i yrkesutbildningar. Sen har också högskolorna utökat bredden på sin verksamhet i tron att få bli universitet. Vi hade ju den möjligheten i början, och många högskolor fick också universitetsstatus, och dom som inte hann bli universitet hade ändå påbörjat sin uppbyggnad vad gäller bredden. Och sen fick vi ju reda på att man inte fick bli universitet, och då var ju den här ... då har vi satat resurserna framför allt på yrkesutbildningarna, och då ser vi ju att dom ämnen som är svagast, det är ju dom humanistiska. Det är ju jättesvårt för humanister att få forskningsmedel, exempelvis – ja, hur går det då med forskningsanknytningen, som enligt det här systemet utvärderas?

Så jag tror att det har varit negativt för dom humanistiska ämnenas överlevnad ute på högskolorna.

3.3 Reformerna i sitt sammanhang

Flera rektorer pekar i intervjuerna på att man inte kan se kvalitetsreformen och autonomireformen som isolerade objekt. Dels bör de ses som det senaste skottet på stammen av en lång rad reformer, dels bör de ses som en del i en större helhet: "[...] de här två sakerna är bara två pusselbitar i någonting som borde tas ett helt annat helhetsgrepp om." (Informant nr 10) Det är således inte bara autonomi- och kvalitetsreformerna som skapar ramen för kvalitet i den svenska högre utbildningen – reformerna bör förstås som en del av en större forsknings- och utbildningspolitisk kontext.

Rektorerna uppmärksammar i detta sammanhang att det enligt deras mening råder oklarhet om de politiska visionerna för sektorn. Det handlar t.ex. om förhållandet mellan regionala och nationella hänsyn, inklusive det framtida antalet universitet och högskolor samt om ett eventuellt behov av fusioner.

Men det handlar också om fördelningen av resurser till både forskning och utbildning mellan de olika universiteten och högskolorna – speciellt mellan de stora universiteten och högskolorna och övriga lärosäten. Och slutligen handlar det om Sveriges förhållande till resten av världen på detta område.

I förhållande till bristen på vision för området sägs bl.a.:

[...] nånstans har man inte frågat sig: vad vill man verkligen med denna reform? Och hur samspelar andra reformer med den? Och där menar jag, att det gör det inte. Varken med kvalitetsreformen eller med autonomireformen. Så att, om jag får vara kritisk så menar jag att det saknas liksom en utbildningspolitisk idé som skulle kunna göra den här reformen mer fruktbar än vad den är i dag. (Informant nr 5)

Jag tror att det är viktigt att tydliggöra vad det är man har för, ska vi säga, tanke med olika lärosäten. Jag tror den här osäkerheten, egentligen – vad vill statsmakterna? – är ju väldigt problematisk, och då är det så, att det är ju bara dom stora lärosätena som får någon återkoppling från politiken. (Informant nr 9)

Vi efterlyser ju detta, en långsiktighet, en vision, en strategi. Utan, nu är det alltför snabba växlingar och ytligheter i det politiska systemet. (Informant nr 3)

Dessa citat är exempel på ett utbrett önskemål bland rektorerna om en klarare vision för den högre utbildningen. Denna vision bör enligt flera rektorer bl.a. innehålla tankar om hur det framtida svenska högskolelandskapet ska se ut. En universitetsrektor uttrycker det på detta sätt:

[...] i den strategin ligger nog tyvärr att ifrågasätta vissa mindre högskolors funktion i det svenska utbildningssystemet. Man gjorde nog mycket detta för att ... av ren regionalpolitik, att man ... det betyder ju mycket för Ronneby, i Blekinge, till exempel att där blev en högskola. Men frågan är vad det har haft för betydelse för den svenska universitetsutbild-

ningen. Och det är precis det jag efterfrågar: en medveten strategi från politikerna – hur ska vi göra för att förbättra utbildningen? – i stället för att införa ett system där vi utvärderar utbildning, och då, den vägen kanske ... ska lägga ned ... Ett lärosäte får ju ett år på sig att ändra utbildningar med ”underkänt” på prövningen, och ... ja, jag tycker det är ett feigt sätt att lösa problemet på. (Informant nr 20)

Medan en annan säger det så här:

Man törs inte driva det här med sammanslagningar. Man är så rädd för regional politik, regionala politiker. Man ... Jag tror att i Sverige skulle det ... man skulle kunna dra ner antalet lärosäten, och jobba med samarbeten och sådär, men jag tror inte ... och därför spelar man det här spelet, egentligen, och svälter ut dom riktigt små, som naturligtvis försöker ha en väldigt hög svansföring, men när man tittar på hur det går för dom så är det ju ... du kan ta en sju-åtta små högskolor runt om i Sverige som ju går uruselt, egentligen. Och det kan man fundera på, om det är vettigt. (Informant nr 8)

Den saknade visionen – eller det saknade förtydligandet av de tankar man eventuellt har för hur högskolelandskapet ska se ut – gör det svårt för högskolorna att agera och tänka långsiktigt. En rektor uttrycker det på följande sätt: ”[...] om inte någon talar om för oss vad den visionen är så får vi hitta den själva, men det är svårt att passa in i den om man inte vet vad det går ut på. Och särskilt om den ligger i konflikt med vad vi vill göra, och kanske också i konflikt med hela lärosätets existens. Så är det nu.” (Informant nr 21)

Flera universitet och högskolor uppfattar också att det finns en oklarhet om deras roll och existensberättigande i det svenska högskolelandskapet:

Det finns en grupp lärosäten i Sverige som upplever att dom behövs inte för den nuvarande högskolepolitiken, och då tycker man inte om politiken, och då tycker man att politiken ger liksom ingen anledning för oss att finnas, därför att det som behövs är Lund, Uppsala och Karolinska Institutet och några av de tekniska högskolorna – resten är, på något sätt, bara bekymmer för regeringen. Och det är den känslan av att vi har en högskolepolitik som egentligen fokuserar på sex sju lärosäten, och vi andra blir ... vi känner oss överblivna och, ja, vi skapar bara trubbel för ministeriet i och med att vi finns och ska ha pengar och sådär. Och sedan har man ju lagt ifrån sig ett antal frågor omkring att vi bör gå ihop och så ute i systemet, men det händer ju ingenting. Och i stället för att ta ett ... Det tror jag är många som känner, att regeringen borde tala om att: ”Så här vill vi ha det! Vi vill ha 14 lärosäten i stället för 40. Och ni där ska gå ihop, och ni där, och ni där.” För att, nu blir det nån sorts spel där alla går och väntar på alla, och ingen gör något och sådär. Och det känns lite ofullkomligt att politiken inte klarar av att utreda den struktur man vill ha på sina egna myndigheter. (Informant nr 4)

En annan rektor (rektor för ett av fyrklöveruniversiteten) uttrycker liknande tankar och är speciellt bekymrad för de mellanstora universiteten: Örebro, Karlstad, Växjö och Mittuniversitetet (”fyrklövern”):

[...] det vi upplever, det är det att dom stora universiteten, dom omhuldar man. Dom små högskolorna ser man som utbildningsanstalter ute i regionen, och det tycker man är bra, men vi fyra yngre universitet, mindre universitet, vi kommer i kläm mellan dom här. Man kan säga att vi är både universitet med forskning av hög kvalitet, och mycket forskning,

och vi är också ... har också regional förankring, en samverkansförankring, som dom stora universiteten saknar. Vi kommer i kläm, och det gör att vår situation är mer osäker än vad dom små högskolorna är. (Informant nr 22)

Det nämns också andra element som kunde rymmas i en ny vision. Det gäller speciellt en bättre dialog med sektorn, en klarare rollfördelning och ökad autonomi. Till sist kan nämnas, som vi också tidigare varit inne på – jfr punkt 3.2.6. ovan – att man inte känner att det internationella perspektivet har prioriterats högt nog. Det finns hos den svenska statsmakten, enligt många rektorer, en tendens till att stänga om sig själv och vara självtillräcklig. Regeringen bedöms sakna en internationell utblick när det gäller utbildning. En av rektorerna formulerade det enligt följande:

Titta på det som Sveriges som nations roll i världen. Jag menar, vår regering har inte varit speciellt, speciellt inte på utbildningssidan, engagerad i dom europeiska frågorna heller. Och där ser man ... det är ju ett tecken på det här, vad som händer i ENQA – det viftades bara bort. Vi har ropat om det här i flera år, ”Det här kommer inte att hålla!”, och det har bara viftats bort, och det är först när vi blir underkända och alla är upprörda som man över huvud taget bryr sig om att diskutera saken med oss. Det svenska utbildningssystemet, alltså det svenska utbildningssystemets internationalisering, och vår möjlighet att båda lära oss och att bidra till den internationella utvecklingen, diskuteras över huvud taget inte, och där har ju Sverige under många årtionden egentligen varit ledande och tagit en aktiv roll för att jobba i världssamfundet på olika sätt. Och det saknar vi oerhört, och vi har inga sådana diskussioner, och dom signaler vi får är att det är oväsentligt. (Informant nr 5)

4 Slutsatser

4.1 Autonomireformen

Syftet med autonomireformen från 2011 var enligt propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149) att ”öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den nuvarande myndighetsformen” (s. 1). Det gällde speciellt i förhållande till att bestämma egen, intern organisation (dock inte om styrelse och rektor), vilka befattningskategorier man önskade att ha samt anställningsprocedurer och interna karriärvägar. Det råder bland rektorerna bred enighet om att autonomireformens intentioner om ökad självständighet och ökat ansvar vad gäller både den interna organisationen och anställningsförhållanden är önskvärda och reflekterar de utmaningar universiteten och högskolorna står inför.

Flertalet rektorer ger dock uttryck för att det är en skillnad på formell och reell autonomi och att autonomireformen endast delvis har medfört en ökning av universitetens och högskolornas reella autonomi. Parallellt med autonomireformen kan skärpta dokumentationskrav och en ökande användning av uppföljning och utvärdering konstateras, vilket försvagar den reella autonomin. Reell autonomi hänger tätt samman med budgetramar och budgetstyrning och det är rektorernas generella intryck att intentionerna om autonomi i reformen borde ha varit understödda av ekonomiska ramar, som ökade universitetens och högskolornas manöverutrymme. En övergång till fleråriga budgetavtal nämns som en möjlighet i detta sammanhang.

Om vi ser närmare på själva autonomibegreppet, råder det bland rektorerna inte enighet om detta begrepps dimensioner och sektorns faktiska krav och behov. Denna oklarhet är en utmaning i ett framtida reformperspektiv. Det gäller inte minst i förhållande till tankarna om en högskolestiftelsereform, som regeringen har lanserat. Ett första steg kunde därför vara att sektorn internt och i dialog med politiska beslutsfattare diskuterar och preciserar de faktiska behoven för självbestämmande. I det sammanhanget har det i SUHF:s regi startats ett arbete med att samskriva alla utfrågningssvar till regeringens förslag om en högskolestiftelsemodell – ett arbete som förväntas bli offentliggjort den 24 april 2014 och som skulle kunna vara en utgångspunkt för en framåtriktad diskussion.

Ser vi på organisationsförhållandena vid högskolorna och universiteten, har autonomireformen medfört ett tydliggörande av ”linjens makt”. Medan reformen endast i begränsad omfattning har medfört direkta nedläggningar av gamla beslutsorgan eller inrättandet av nya, har den genomgående varit orsak till mindre omorganisationer, som mer klart binder samman nivåerna i organi-

sationerna och tydliggör att befogenhet delegeras från rektor och ned genom systemet.

De kollegiala organens befogenhet har på motsvarande sätt begränsats. Reformen har endast i få fall lett till nedläggning av en fakultetsnämnd, men har i många fall lett till omfördelning av arbetsuppgifter. Fakultetsnämnderna har i regel fortfarande beslutsmandat i akademiska och yrkesmässiga frågor, medan strategiska och företagsmässiga beslut nu ligger hos rektor – och genom delegation hos dekanerna.

Det samlade intrycket är således att implementeringen av autonomireformen endast i begränsad omfattning har medfört radikala organisationsförändringar. Universitetens och högskolornas beslutsorgan finns i många fall kvar i något reviderade former. Men reformen har dock medfört en klar förskjutning av hur arbetsuppgifterna hanteras i dessa organ. De kollegiala beslutsorganen är efter reformen i högre grad ansvariga för yrkesmässiga frågor och prioriteringar, medan strategiska och ekonomiska beslut i högre grad är centraliserade. Samtidigt har reformen medfört ett tydliggörande av linjekopplingen mellan beslutsnivåer i den meningen att befogenheter och beslutsmandat i långt högre grad sker genom delegation från rektor.

Autonomireformen har också kunnat användas som hävstång för institutions- och organisationsförändringar. Den formella maktkoncentrationen hos rektor har av en rad rektorer framhävts som en väsentlig förutsättning för att kunna genomföra förändringar, som det kanske under lång tid funnits behov av.

Till sist kan det konstateras att autonomireformen i relation till befattningskategorier endast har medfört mindre, olikartade förändringar, medan det på universiteten och högskolorna, bl.a. som en konsekvens av de frihetsgrader som reformen ger, finns en växande uppmärksamhet på att skapa tydligare karriärvägar för yngre forskare. Detta medför dock särskilda ekonomiska utmaningar, speciellt för de mindre högskolorna.

4.2 Kvalitetsreformen

Vid kvalitetsreformens införande 2011 slog man i Sverige in på en ny väg i arbetet med att säkerställa hög kvalitet i den högre utbildningen. Före 2011 års reform hade man primärt haft fokus på processer i arbetet med att kvalitetsssäkra högskoleutbildningarna. Fokus låg tidigare på hur man arbetade med kvalitetsfrågor vid universitet och högskolor, medan kvalitetsreformen 2011 medförde ett skifte i inriktningen genom att fokusera på utbildningarnas resultat.

Av intervjuundersökningen framgår det att kvalitetsreformen från 2011 generellt har medfört större uppmärksamhet på betydelsen av kvalitetsarbete vid universitet och högskolor. En effekt av den nuvarande reformen är att det på gott och ont har lagts större vikt vid det avslutande examensarbetet, som det nya kvalitetsutvärderingssystemet lägger speciell vikt vid, när en utbild-

nings kvalitet ska utvärderas. Det bedöms också att det i dag används större resurser till kvalitetsarbete än tidigare och att det arbetas mer systematiskt och strategiskt med kvalitetsarbete än före reformen. En effekt av reformen, som flera rektorer upplever, är dessutom att den har skapat större uppmärksamhet på – och förståelse för – examensbeskrivningar och examensmål.

Ser man på hur kvalitetsarbetet genomförs på olika högskolor och universitet, noteras mycket stora skillnader. På många ställen har man dock, som en följd av kvalitetsreformen, från centralt håll gått mer aktivt in i kvalitetsarbetet. Intervjuerna pekar också på att kvalitetsreformen och de konkreta kvalitetsutvärderingarna på många ställen leder till centrala, strategiska överväganden beträffande utbildningsutbudet.

Rektorererna är generellt mycket skeptiska till det nya kvalitetsutvärderingssystemet. De pekar på att systemet lägger alltför stor vikt vid resultat och för lite vid processer. Man ger uttryck för att man har gått från ett system, som primärt tittade på processen, till ett system som först och främst ser på resultatet. De flesta rektorer menar att man bör se på både process och resultat när man utvärderar kvaliteten i utbildningar.

Det nuvarande kvalitetsutvärderingssystemet bedöms favorisera de traditionella akademiska utbildningarna och de utbildningar och lärosäten som är i stånd att dra till sig de bästa studenterna. Systemet är således bäst på att bedöma de traditionella akademiska utbildningarna, medan yrkesutbildningar och tvärvetenskapliga utbildningar kan komma i kläm i detta utvärderingssystem, där huvudvikten läggs på det avslutande examensarbetet. På motsvarande sätt kommer utbildningar och lärosäten, som drar till sig de svagaste studenterna – studenterna med de lägsta betygen och de sämsta förutsättningarna för att studera – att ha sämre möjligheter att klara sig bra i detta utvärderingssystem, där det läggs vikt vid det faktiska slutresultat som uppnås och inte vid den process som den enskilde studenten gått igenom. Häri ligger också en potentiell konflikt mellan det sätt man bedömer kvalitet på och önskemålet om att utbilda många studenter.

2011-reformens kvalitetsutvärderingssystem, med huvudfokus på det avslutande skriftliga arbetet, bedöms varken vara valitt eller pålitligt. Som ett minimum behövs flera indikatorer för att kunna säga något klokt om kvaliteten i utbildningarna. Men i stället för att lappa på det nuvarande systemet – genom att öka antalet indikatorer, se mer till processen osv. – pekar flera rektorer på att det finns ett behov av att tänka nytt om hela systemet. De efterfrågar en förstärkt och bättre dialog med regeringen och UKÄ för att finna ett nytt kvalitetsutvärderingssystem som har större legitimitet i sektorn. Flera rektorer pekar, inte överraskande, på att det förslag som SUHF har lagt fram skulle vara en god utgångspunkt för en sådan dialog. Enligt SUHF:s förslag bör universitet och högskolor ha huvudansvaret för att löpande undersöka kvaliteten i utbildningarna och utveckla kvaliteten, medan UKÄ:s roll i högre grad bör vara att kontrollera lärosätenas överordnade kvalitetsarbete och kvalitetsprocedurer samt att vara den instans som tilldelar – och fråntar – lärosätena ”granskningsrätten”.

Vad gäller själva kvalitetsutvärderingssystemet och dess förmåga att vara kvalitetsdrivande vid svenska universitet och högskolor, opererar systemet med tre betygssteg för de utbildningar som bedöms: bristande kvalitet, hög kvalitet och mycket hög kvalitet; resultaten offentliggörs på UKÄ:s webbplats. Utbildningar som bedöms att inte leva upp till kvalitetskraven får betyget bristande kvalitet och lärosätet har nu ett år på sig att rätta till utbildningen. Sker det inte en tillräcklig förbättring inom ett år, kan lärosätet förlora examenstillståndet för utbildningen. Får en utbildning bedömningen mycket hög kvalitet medför det en ekonomisk bonus till lärosätet.

Trots sitt snäva fokus på resultat och speciellt på det avslutande skriftliga arbetet bedöms kvalitetsreformen dock ha varit kvalitetsdrivande, i det att reformen har tvingat universitet och högskolor att i ännu högre grad än tidigare sätta fokus på utbildningarnas innehåll och kvalitet. Bland rektorerna råder enighet om att det har varit risken för att förlora examenstillståndet och bli ”uthängd” på UKÄ:s webbplats – snarare än den ekonomiska bonusen till utbildningar med mycket hög kvalitet – som har varit kvalitetsdrivande. Det har speciellt gällt arbetet med kvaliteten på de utbildningar som fått betyget bristande kvalitet. Om det är en god idé att lärosätena får bonuspengar för utbildningar som bedöms vara av mycket hög kvalitet, råder det delade meningar om bland rektorerna. Men generellt är man inte särskilt positiv till bonuspengar och pekar på att det handlar om relativt små summor.

Trots kvalitetsutvärderingssystemets brister, finns det enligt rektorerna ändå en relativt hög överensstämmelse mellan bedömningarna från UKÄ:s bedömargrupper och lärosätenas egna upplevelser av kvalitetsnivån i utbildningarna – särskilt när det gäller de utbildningar som fått betyget bristande kvalitet. Flera rektorer nämner 80–20-regeln: 80 procent förväntade resultat och 20 procent överraskningar. Tjugo procent oöverensstämmelse bedöms dock att vara alltför mycket i ett system, där konsekvenserna av att få betyget bristande kvalitet kan bli att man förlorar examenstillståndet och därmed får lägga ned utbildningen, med de ekonomiska och personalmässiga konsekvenser det medför.

Vad gäller bildningsfrågan och frågan om hur samarbetet med det omgivande samhället, speciellt med näringslivet, påverkats av kvalitetsreformen, råder det generellt enighet om att kvalitetsreformen hittills inte haft någon stor betydelse, varken för bildningen eller för samarbetet med det omgivande samhället.

Till sist frågan om den internationella kritiken av det svenska kvalitetssäkringssystemet. Rektorerna bedömer generellt att det är ett allvarligt problem för Sverige att ha ett kvalitetssystem för högre utbildning som inte kan godkännas av ENQA och som därmed inte har internationell legitimitet. Många rektorer uppfattar att det internationella perspektivet på det hela taget blivit nedprioriterat i de senaste årens universitets- och högskolepolitik.

4.3 Reformerna i sitt sammanhang

Rektorerna ger i intervjuerna uttryck för att autonomireformen och kvalitetsreformen från 2011 inte kan ses som isolerade objekt. Dels bör de ses som de senaste skotten på stammen av en lång rad av reformer, dels bör de ses i en större helhet. Det är således inte bara autonomireformen och kvalitetsreformen som skapar ramen för kvalitet i svensk högre utbildning; reformerna bör förstås som en del i en större forsknings- och utbildningspolitisk kontext.

Rektorerna pekar i intervjuerna på att det råder oklarhet om de politiska visionerna för sektorn. Det handlar t.ex. om förhållandet mellan regionala och nationella hänsyn, inklusive det framtida antalet universitet och högskolor samt ett eventuellt behov av fusioner. Men det handlar också om fördelningen av resurser till både forskning och utbildning mellan de olika universiteten och högskolorna – speciellt mellan de stora universiteten och högskolorna och de övriga lärosätena. Och slutligen handlar det om Sveriges förhållande till resten av världen inom detta område.

5 Bilagor

5.1 Appendix 1: Metodbeskrivning

I det följande beskrivs den metod som användes vid intervjuundersökningen med rektorer från universitet och högskolor i uppföljningsprojektet om implementeringen och effekterna av autonomi- och kvalitetsreformerna i Sverige.

5.1.1 Inledning

Intervjuundersökningen har haft till syfte att klargöra, hur man vid svenska högskolor och universitet har arbetat med implementeringen av autonomireformen och kvalitetsreformen – och hur rektorerna bedömer de hittillsvarande effekterna av de två reformerna. Undersökningen började under hösten 2013 och avslutades med denna delredovisning, som är utarbetad i februari 2014. I det följande beskrivs den metod som använts i intervjuundersökningen.

5.1.2 Urval

I intervjuundersökningar har man som regel endast möjlighet att tala med ett mycket litet urval av totalpopulationen. Detta har inte varit fallet med denna intervjuundersökning, där vårt urval har motsvarat totalpopulationen. Vårt urval har således varit definierat som ledare av högskolor och universitet, som omfattas av autonomireformen och/eller har haft minst en utbildning som bedömts med det nya kvalitetsutvärderingssystemet. Det ger ett urval på totalt 30 lärosäten¹⁰ för intervjuundersökningen (se tabell 1 nedan).

5.1.3 Metod

Med ledare av 30 lärosäten i vårt sample har vi haft möjlighet att arbeta med en metod, där vi långsamt och systematiskt kunnat arbeta oss fram till en bild av hur högskolor och universitet i Sverige tagit emot de två reformerna och bedömer de hittillsvarande effekterna av dem. Vi valde att indela våra informanter i tre grupper – och göra olika typer av intervjuer med de tre grupperna: *pilottestintervjuer* med den första gruppen, *semistrukturerade intervjuer* med den andra gruppen och *analystestande intervjuer* med den sista gruppen.

Efter de inledande intervjuerna med de 5 utvalda lärosätena – som representerar såväl högskolor som universitet och har en viss geografisk spridning – delade vi in de resterande 25 högskolorna och universiteten i två grupper.

¹⁰ Per den 9 oktober 2013.

Sorteringen skedde utifrån tre kriterier: Storlek, geografi och typ av lärosäte. De två sista grupperna – den första på 15 lärosäten, den andra på 10 – liknar varandra med hänsyn till de tre kriterierna (se tabell 1).

Tabell 1 De 30 institutionerna delades upp i tre grupper

Första gruppen	Andra gruppen	Tredje gruppen
Högskolan i Borås	Gammelkroppa skogsskola	Blekinge Tekniska Högskola
Göteborgs universitet	Högskolan i Skövde	Försvarshögskolan
Södertörns högskola	Karolinska Institutet	Handelshögskolan i Stockholm*
Kungliga Tekniska högskolan	Sveriges lantbruksuniversitet	Högskolan i Gävle
Stockholms universitet	Högskolan i Halmstad	Högskolan Dalarna
	Högskolan Kristianstad	Chalmers tekniska högskola*
	Högskolan Väst	Karlstads universitet
	Högskolan i Jönköping*	Mälardalens högskola
	Malmö högskola	Uppsala universitet
	Linköpings universitet	Mittuniversitetet
	Linnéuniversitetet	
	Lunds universitet	
	Örebro universitet	
	Luleå tekniska universitet	

*Privata institutioner som inte omfattas av autonomireformen.

5.1.4 De tre intervjuomgångarna

I det följande beskrivs de tre intervjuomgångarna mer utförligt.

5.1.4.1 Första intervjuomgången: Fem pilottestande intervjuer

Fem pilottestintervjuer face-to-face med rektorer från utvalda universitet och högskolor genomfördes i oktober 2013. Intervjuerna hade ett dubbelt syfte: Å ena sidan önskade vi inhämta de första data om hur man på universiteten och högskolorna hade arbetat med implementeringen av reformerna och upplevde effekterna av dem. Å andra sidan önskade vi att testa vår egen förståelse av reformerna som de kom till uttryck i val av ämnen och frågor. Vi var därför också intresserade av informanternas bedömning av frågornas relevans i relation till det överordnade uppföljningsprojektet beträffande reformerna. Vi frågade också därför om vi i våra frågor kom in i de mest väsentliga ämnena och om vilka ytterligare ämnen och frågeställningar vi eventuellt också borde sysselsätta oss med i de efterföljande intervjuerna. Övriga teman som behandlades vid dessa inledande pilotintervjuer framgår av textbox 1.

Textbox 1: Följande teman behandlades under pilotintervjuerna:

Autonomireformen

- Vilka konkreta förändringar har autonomireformen medfört på ditt lärosäte? (Till exempel i förhållande till organisation, rekrytering, befattningsstruktur.)
 - Hur utnyttjar ni det utökade ledningsutrymme, som följer med autonomireformen?
 - Har autonomireformen haft konsekvenser i relation till lärosätets beslutsorgan?
 - Hur påverkar autonomireformen såväl ledningsförhållanden som förhållanden omkring medarbetar- och studentinflytande på ditt lärosäte?
- Vilka debatter och diskussioner har denna reform gett upphov till på ditt lärosäte?
- Vilka positiva såväl som negativa effekter har reformen haft?
 - Har autonomireformen gjort det lättare att nå lärosätets överordnade målsättningar?
- Vilka långsiktiga positiva och/eller negativa effekter bedömer du att reformen potentiellt kommer att ha?

Kvalitetsreformen

- Vilka konkreta förändringar har kvalitetsreformen medfört på ditt lärosäte?
 - Hur har kvalitetsreformen och det nya nationella systemet för kvalitetsutvärdering påverkat kvalitetssäkringssystem och kvalitetsarbete på ditt lärosäte?
- Vilka positiva såväl som negativa effekter har reformen haft?
 - Har kvalitetsreformen haft konsekvenser för prioriteringen av utbildningsutbudet på ditt lärosäte?
- Vilka debatter och diskussioner har kvalitetsreformen gett upphov till på ditt lärosäte? (Till exempel beträffande lärosätets samspel med övrigt samhälle, kvalitetsreformens sammankoppling av evaluering och resursallokering, det ökade fokuset på de studerandes lärande?)
- Vilka långsiktiga positiva och/eller negativa effekter bedömer du att kvalitetsreformen potentiellt kommer att ha?

Bägge reformerna

- Medför kvalitetsreformen och autonomireformen samlat sett ökad kvalitet i det svenska högre utbildningssystemet?
 - Vad förstår du med kvalitet i högre utbildning?
- Hur relaterar de två reformerna sig till internationell utveckling inom högre utbildning?

5.1.4.2 Andra omgången: 12 semistrukturerade intervjuer med institutioner från grupp 2

Intervjuerna från den första rundan blev därefter transkriberade av svensktalande studentmedhjälpare och analyserade i relation till om våra hittillsvarande frågor var täckande. Analysen bildade bakgrund för utarbetandet av en utvidgad intervjuguide till andra omgångens intervjuer:

Intervjuguide till semistrukturerade intervjuer med 15 rektorer

Uppföljningsprojekt om kvalitetsreformen och autonomireformen i det svenska högre utbildningssystemet.

Intervjun inleds med en generell presentation av Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA), uppföljningsprojektet och intervjuundersökningen med de svenska rektorerna.

Autonomireformen

- Vilka konkreta förändringar har autonomireformen lett till på ditt lärosäte?
 - Har den medfört nedläggning av existerande beslutsorgan?
 - Har den fört till inrättande av nya beslutsorgan och/eller rådgivande organ?
 - Vilka motiv har legat bakom dessa förändringar?
 - Varför har det varit viktigt för dig att få dessa förändringar genomförda?
 - Har förändringarna varit inspirerade av kvalitetsreformen/hänsyn till kvaliteten i utbildningen?
- Vilken betydelse har dessa förändringar haft för följande grupperns beslutsamässighet?
 - Rektor och övrig ledning?
 - Medarbetare?
 - Studerande?
- Hur har reformen påverkat samarbetsklimatet på ditt lärosäte?
- Vilka ändringar har autonomireformen medfört i förhållande till befattningsstrukturen och befattningskategorierna på ditt lärosäte?
 - Vilken betydelse har autonomireformen haft för medarbetarnas karriärörlighet på ditt lärosäte respektive mellan lärosätena?
 - Har autonomireformen lett till förändringar beträffande medarbetarnas karriärvägar på ditt lärosäte? (Till exempel ”tenure track”.)
 - Gör autonomireformen enligt din mening det lättare att attrahera och hålla kvar duktiga medarbetare?
 - Vilken är din bedömning av reformens konsekvenser för rekrytering av nationella och internationella medarbetare på längre sikt?

- Hur bedömer du förhållandet mellan autonomi och kontroll i relationen mellan staten, UKÄ och högskolorna?
 - Upplever du att ditt lärosäte på grund av autonomireformen har fått mer autonomi än det hade tidigare?
- Har reformen enligt din mening haft betydelse för den akademiska friheten?

Kvalitetsreformen

- Vilka konkreta förändringar har kvalitetsreformen medfört på ditt lärosäte?
 - Har det införts en ny praxis för kvalitetsarbetet på ditt lärosäte?
 - Om ja, vilken?
 - Hur organiserar ni kvalitetsarbetet?
 - Har det skapats nya forum eller organ på ditt lärosäte?
 - Ligger ansvaret för kvalitetsarbetet centralt eller spritt?
- Vilka motiv har legat bakom dessa ändringar?
 - Vad hoppas ni att uppnå genom dessa förändringar?
- Har kvalitetsreformen varit kvalitetsdrivande på ditt lärosäte?
 - Vad sker på ert lärosäte när en utbildning får betyget bristande kvalitet?
 - Vilka aktiviteter startar ni?
 - Bidrar kvalitetsreformen till att säkerställa att dåliga utbildningar läggs ned eller läggs om, så att kvaliteten blir högre?
 - Stärker kvalitetsreformen de utbildningar, som i förväg har en hög eller mycket hög kvalitet?
 - Har ni överraskats av de betyg som enstaka utbildningar har fått?
 - Har kvalitetsreformen haft konsekvenser för prioriteringen av utbildningsutbudet på ditt lärosäte?
 - Leder kvalitetsreformen till högre kvalitet för enstaka utbildningar?
 - Har kvalitetsreformen varit kvalitetsdrivande på ert lärosäte?
- Är det lämpligt att uteslutande bedöma kvalitet utifrån resultatet?
 - Man kan mäta kvaliteten i utbildning på olika sätt – man kan lägga vikt vid resultatet av utbildningen, på kvalitetssäkringsprocedurer eller bägge delar. I det nya svenska systemet läggs primärt vikt på resultatet. Vad tänker du om det?
 - Om informanten menar att det är en god idé, följ upp med denna fråga: Vad tänker du då om de indikatorer som man bedömer resultatet utifrån – det avslutande examensarbetet t.ex.?

- Om bedömningen är att det saknas indikatorer: Vilka andra indikatorer menar du att man ska se på för att få en tillfredsställande bild av utbildningens kvalitet?
- (Does one size fit all?) Kan man använda samma utvärderingssystem på alla lärosäten – och för alla typer av högre utbildningar?
 - Det har diskuterats om man kan använda samma indikatorer för att mäta såväl yrkesutbildningarnas som de mer akademiska utbildningarnas kvalitet. Vad tänker du om det?
 - Det har också diskuterats om man kan använda samma indikatorer för att mäta kvaliteten i utbildningar på tvären av yrkesmässiga discipliner (t.ex. naturvetenskapliga utbildningar gentemot humanistiska utbildningar). Vad tänker du om denna fråga?
- Kvalitetssäkringsarbete i form av procedurer – hur har det gått med det?
 - Man kan som nämnts mäta kvalitet i utbildningar på olika sätt – man kan lägga vikten vid resultatet av utbildningen, vid kvalitetssäkringsprocedurer eller vid bägge delar. I det nya svenska systemet läggs primärt vikt vid resultatet – medan man tidigare såg mer på procedurerna. Har detta fokusskifte haft betydelse för det dagliga kvalitetsarbetet med utbildningarna på ditt lärosäte? (Har fokus flyttats från processen till resultatet – eller kanske från hela utbildningen till den avslutande skriftliga uppgiften?)
- Betyder kvalitetsreformen att ni använder fler eller färre resurser på kvalitetsarbete?
 - I relation till pengar, tid, medarbetare ...
- Kvalitetsutvärderingen är sammankopplad med en resursomfördelning (bonus till utbildningar med mycket hög kvalitet). Är det förnuftigt?

Reformerna i sammanhang

- Nationellt
 - Ny policyutveckling
 - Vad tycker du om tankarna med en ny stiftelsemodell – att högskolorna kanske ska ombildas till privata stiftelser?
 - Strategi för högre utbildningar
 - Någon har pekat på att man kanske i högre grad borde tänka mer på att koordinera utbildningsutbudet, forskningsinsatsen m.m. mellan de svenska högskolorna i stället för att låta dem konkurrera med varandra – vad tänker du om det?
 - Borde man göra fler uppdelningar mellan olika typer av högskolor – t.ex. universitet och högskolor?
- Nationellt – internationellt

- Svensk högre utbildning i ett internationellt perspektiv
 - Vad betyder det att Sverige fått ”gult kort” av ENQA?
 - Bör Sverige sträva mer efter att harmoniera sitt tankesätt om kvalitet med andra länder i Europa? Eller är Sverige ett föregångsland, som andra länder borde luta sig emot?
 - Gör kvalitetsreformen det lättare eller svårare att attrahera internationella studerande till utbildningar vid de svenska lärosätena?
- Nationellt – regionalt
 - Är det ändamålsenligt att UKÄ fördelar de studerande via ett kvotssystem?
 - Bör man ta regionala hänsyn när man tänker på antalet universitet och högskolor i Sverige – eller ska man snarare låta konkurrensen avgöra vilka och hur många universitet och högskolor som ska finnas i Sverige?

Avslutande slutsatser

- Näst sista frågan: Medför reformerna samlat sett en ökad kvalitet i det svenska högskolesystemet?
- En sista fråga: Om du skulle bedöma reformernas kvalitet samlat sett – och endast bedöma dem utifrån de resultat de har medfört, vilket av följande tre betyg skulle du ge dem: bristande kvalitet, hög kvalitet eller mycket hög kvalitet?
- Finns ytterligare något du vill tillfoga?

Avrundning, där vi tackar för intervjun och kort berättar om det fortsatta arbetet med intervjuerna – och när resultatet av vår undersökning är klar och förväntas bli offentliggjord.

Dessa intervjuer genomfördes i november och december 2013 som semi-strukturerade intervjuer via Skype och per telefon. I allt genomfördes 12 intervjuer.¹¹

Intervjuerna blev efteråt transkriberade av svensktalande studentmedhjälpare – och transkriberingarna blev kvalitetssäkrade av två andra studentmedhjälpare (en svensktalande, som tog hand om de svenska delarna och en dansktalande, som tog hand om de danska delarna). Efter transkriberingarna blev intervjuerna analyserade tillsammans med de fem första pilotintervjuerna. Analyserna är genomförda av seniorforskarna Niels Mejlgaard och Mads P. Sørensen från Dansk Center for Forskningsanalyse, Aarhus universitet, som också har genomfört intervjuerna.

¹¹ När vi landar på 12 intervjuer och inte 15, beror det på att 3 av de 15 institutionerna från denna grupp av olika skäl inte hade möjlighet att delta. Det gäller Gammelkroppa skogsskola, Luleå tekniska universitet och Högskolan i Kristianstad. Det bör i övrigt betonas att Gammelkroppa skogsskola skiljer sig från övriga universitet och högskolor, men då rektor vid Gammelkroppa skogsskola inte ingår i informantgruppen påverkas inte studiens resultat av detta.

Analysen gjordes med en delvis öppen kodning i Nvivo som grund. Utifrån en läsning av intervjuerna skapades ett antal koder (18 totalt), som de totalt 17 transkriptionerna kunde koda i förhållande till. Härfter blev innehållet i de 18 koderna närläst och det gjordes en kondensering. Denna kondensering blev därefter ytterligare kondenserad, och det skapades ett antal *tillfälliga huvudkonklusioner* om hur autonomireformen och kvalitetsreformen har implementerats på de svenska universiteten och högskolorna och vilka effekter rektorerna för tillfället upplever att reformerna har haft.

5.1.4.3 Tredje omgången: Nio strukturerade analystestade intervjuer

De för tillfället totalt elva huvudkonklusionerna testades i en tredje och avslutande omgång strukturerade intervjuer med nio informanter från ledningen för den sista gruppens universitet och högskolor.¹² Dessa analystestade intervjuer genomfördes via Skype och per telefon i januari 2014. I anslutning till intervjuerna frågades det också om reformernas eventuella effekter på bildning respektive samarbete med det omgivande samhället. Intervjuguiden för dessa intervjuer ser ut på följande sätt:

Intervjuguide till strukturerade intervjuer med nio rektorer i tredje omgången av rektorsintervjuundersökningen, januari 2014

Inledning

Först vill vi gärna säga tack för att du tar dig tid att medverka i denna intervju. Vi har under loppet av oktober, november och december intervjuat en rad av dina kolleger om deras upplevelse av kvalitetsreformen och autonomireformen och vi har mot bakgrund av deras svar gjort en tillfällig analys av universitets- och högskolerektorernas upplevelse av de två reformernas implementering och hittillsvarande effekter. I dagens intervju önskar vi att du förhåller dig till huvudkonklusionerna i vår hittillsvarande analys. Huvudfrågan är således: Känner du igen nedanstående beskrivningar – och kan du berätta mer om hur detta kommer till uttryck vid ditt lärosäte? Du får gärna ge exempel.

Vi börjar med kvalitetsreformen, talar därefter om autonomireformen och avslutar med att se på reformerna i ett större sammanhang. Intervjun tar 45–60 minuter.

Den hittillsvarande analysens huvudslutsatser:

I Kvalitetsreformen

1.1 Kvalitetsreformen har generellt medfört större uppmärksamhet på betydelsen av kvalitetsarbete i högskolan. Det arbetas i dag mer systematiskt och strategiskt med kvalitetsarbete och används större resurser än före reformen.

¹² Det gäller åtta rektorer och en universitetsdirektör. Chalmers tekniska högskola hade inte möjlighet att delta i en intervju.

Det avslutande examensarbetet har speciellt kommit i fokus, men det fästes också mer uppmärksamhet på det samlade utbildningsutbudet, examensmålen och frågan om forskningsanknytning.

1.2 UKÄ:s kvalitetsutvärderingssystem lägger alltför stor vikt vid resultaten och särskilt vid det avslutande skriftliga arbetet. Det finns också behov av att utvärdera processer, t.ex. när det gäller det löpande kvalitetsarbetet och de studerandes progression under utbildningen. Det finns också behov av fler och bättre indikatorer för utbildningarnas kvalitet. Kvalitetsutvärderingssystemet är inte lyckat för att mäta tvärvetenskapliga utbildningar – systemet är t.ex. mindre lämpat för att mäta kvaliteten i de yrkesorienterade utbildningarna.

1.3 Trots kvalitetsutvärderingssystemets brister har kvalitetsreformen varit kvalitetsdrivande. Kvalitetsreformen har tvingat universitet och högskolor att i ännu högre grad sätta fokus på utbildningskvaliteten.

1.4 Det är i hög grad sanktionerna i form av risken för att mista examenstillståndet och/eller att bli ”uthängd” på UKÄ:s webbplats, som driver kvalitetsarbetet och ökar kvaliteten. Belöningmekanismen i form av en bonus till utbildningar med mycket hög kvalitet har i mindre grad en kvalitetsdrivande effekt.

1.5 Trots kvalitetsutvärderingssystemets brister existerar ändå en hög grad av överensstämmelse mellan UKÄ:s bedömargrupper och högskolornas egen upplevelse av kvalitetsnivån i utbildningarna. Det är dock inte alltid en överensstämmelse mellan UKÄ:s bedömningar och högskolornas förväntningar. Flera rektorer nämner 80–20-relationen: 80 procent förväntade resultat och 20 procent överraskningar.

1.6 Man bör se de högre utbildningarna vid universitet och högskolor som en del av ett internationellt system – och här blir man tvungen att harmoniera sitt kvalitetsutvärderingssystem med omvärlden. Därför är det ett väsentligt problem för Sverige att ha ett kvalitetsutvärderingssystem, som inte kan godkännas av ENQA.

2 Autonomireformen

2.1 Det är klokt att ge högskolan ökad autonomi – det är en förutsättning för att kunna driva en tidsenlig högskola. Autonomireformen har dock endast i begränsad omfattning medfört ökad autonomi för högskolorna. Det finns ett behov av att den externa kontrollen och detaljstyrningen reduceras; autonomi skulle eventuellt kunna stärkas genom fleråriga budgetavtal.

2.2 Autonomireformen har inte gett upphov till radikala organisationsändringar. Speciellt de ”stora” universiteten har endast i begränsad omfattning reformerat sin interna organisation, vilket har haft smittoeffekt på de övriga högskolorna.

2.3 Autonomi har förstärkt linjeledningen på bekostnad av den kollegiala styrningen. Det har bl.a. inneburit att fakultetsnämndernas beslutsmandat har

begränsats. Strategiska och ekonomiska beslut är tydligare placerade hos rektor och delegerade till linjen. Rektor har också kunnat använda autonomireformen för att genomföra interna reformprocesser, som skulle vara svåra att åstadkomma inom ramen för en kollegial ledning.

2.4 Autonomireformen har inte gett upphov till omfattande revideringar av befattningsstruktur och/eller karriärvägar på högskolorna. Det har dock på flera ställen införts nya och/eller nedlagts gamla befattningskategorier, och reformen har medfört ökad uppmärksamhet på att skapa tydligare karriärvägar för yngre forskare och undervisare.

3 Reformerna i sitt sammanhang

Det är inte bara autonomi- och kvalitetsreformen som skapar ramen för kvaliteten i svensk högre utbildning – reformerna bör förstås som del av en större forsknings- och utbildningspolitisk kontext. Det råder dock oklarheter beträffande de politiska visionerna för sektorn. Det handlar t.ex. om förhållandet mellan regionala och nationella hänsyn, inklusive frågan om antalet framtida högskolor och ett eventuellt behov av fusioner. Det handlar också om fördelningen av resurser till både forskning och utbildningar mellan de olika högskolorna – speciellt mellan de stora universiteten och övriga högskolor. Slutligen handlar det om villkoren för en svensk egalitär modell i ett nytt globalt och konkurrenspräglat sammanhang.

Till slut finns två frågor, som vi också gärna vill tala med dig om. *Den första frågan* handlar om vilken betydelse autonomi- och kvalitetsreformerna har haft för lärosätenas samverkan med övriga samhället, särskilt med avnämarenrepresentanter/näringsliv?

Den nästa – och sista – frågan vi gärna vill höra din mening om, är frågan om och i så fall, vilken betydelse autonomi- och kvalitetsreformen har för bildningsfrågan.

Avrundning

Det var den sista frågan vi hade. Vi vill gärna säga tack för din medverkan. Dina svar blir tillsammans med svaren från de andra rektorerna färdiganalyserade under februari. Därefter utarbetar vi en rapport till utbildningsutskottet om rektorernas upplevelser av de två reformerna – i förhållande till både implementeringen och effekterna. Utbildningsutskottet bestämmer därefter när rapporten ska offentliggöras.

Tack för intervjun.

5.1.5 Avrundning

Intervjuerna blev härefter transkriberade på samma sätt som beskrivits ovan av tre studentmedhjälpare (två svensktalande och en dansktalande). Intervjuutskriften kodades i relation till de hittillsvarande elva huvudkonklusionerna och de två extra frågorna. Härefter företogs en kondensering och analys av

svaren med fokus på en jämförelse av den hittillsvarande analysen/de hittillsvarande huvudkonklusionerna med intervjupersonernas bedömning av denna analys/dessa huvudkonklusioner. Kondenseringen och analysen företogs av Mads P. Sørensen och validerades av Niels Mejlgaard. Den slutliga analysen har dessutom diskuterats med resten av evalueringsgruppen vid Dansk Center for Forskningsanalyse vid Aarhus universitet. Denna avslutande och slutgiltig analys ligger till grund för innevarande rapport, som utarbetats i februari 2014 av Mads P. Sørensen och Niels Mejlgaard.

5.2. Appendix 2: Översikt över informanter i intervjuundersökningen

Informanter i intervjuundersökningen (i alfabetisk ordning efter efternamn)

Namn	Befattning	Lärosäte
Mikael Alexandersson	Rektor	Högskolan i Halmstad
Stefan Bengtsson	Rektor	Malmö högskola
Åsa Bergenheim	Rektor	Karlstads universitet
Björn Brorström	Rektor	Högskolan i Borås
Helen Dannetun	Rektor	Linköpings universitet
Romulo Enmark	Rektor	Försvarshögskolan
Per Eriksson	Rektor	Lunds universitet
Pam Fredman	Rektor	Göteborgs universitet
Peter Gudmundson	Rektor	Kungliga Tekniska högskolan
Lena Gustafsson	Rektor	Umeå universitet
Anders Hamsten	Rektor	Karolinska Institutet
Anita Hansbo	Rektor	Högskolan i Jönköping
Anders Hedenstierna	Rektor	Blekinge Tekniska Högskola
Marita Hilliges	Rektor	Högskolan Dalarna
Stephen Hwang	Rektor	Linnéuniversitetet
Maj-Britt Johansson	Rektor	Högskolan i Gävle
Sigbritt Karlsson	Rektor	Högskolan i Skövde
Kerstin Norén	Rektor	Högskolan Väst
Karin Röding	Rektor	Mälardalens högskola
Torbjörn von Schantz	Prorektor	Sveriges lantbruksuniversitet
Jens Schollin	Rektor	Örebro universitet
Anders Söderholm	Rektor	Mittuniversitetet
Astrid Söderbergh Widding	Rektor	Stockholms universitet
Maira von Wright	Rektor	Södertörns högskola
Lars Ågren	Högskoledirektör	Handelshögskolan i Stockholm
Eva Åkesson	Rektor	Uppsala universitet

2011/12:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning
2011/12:RFR2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om forsknings- och innovationsfrågor
2011/12:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft
2011/12:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium om en nordisk samekonvention
2011/12:RFR5	NÄRINGSUTSKOTTET eHälsa – nytta och näring
2011/12:RFR6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Frågeinstituten som kontrollinstrument Volym 1 och 2
2011/12:RFR7	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna utfrågning på temat Missbruks- och beroendevård – vem ska ansvara för vad? torsdagen den 24 november 2011
2011/12:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning
2011/12:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 8 december 2011 om järnvägens vinterberedskap
2011/12:RFR10	KULTURUTSKOTTET Verksamheten vid scenkonstallianserna – En utvärdering
2011/12:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Kunskapsöversikt om nationella minoriteter
2011/12:RFR12	UTBILDNINGSUTSKOTTET Rapporter från utbildningsutskottet Förstudie – utbildningsvetenskaplig forskning Breddad rekrytering till högskolan
2011/12:RFR13	SKATTEUTSKOTTET Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt
2011/12:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter
2011/12:RFR15	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Arbetsmarknadspolitik i kommunerna Del 1 Offentligt seminarium Del 2 Kunskapsöversikt
2011/12:RFR16	NÄRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om life science-industrins framtid i Sverige

2012/13:RFR1	FINANSUTSKOTTET Statlig styrning och ansvarsutkrävande
2012/13:RFR2	FINANSUTSKOTTET Utfrågningsprotokoll EU, euron och krisen
2012/13:RFR3	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter
2012/13:RFR4	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET OCH NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet
2012/13:RFR5	FÖRSVARsutskottet FöU Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde
2012/13:RFR6	CIVILUTSKOTTET Kontraheringsplikt vid tecknandet av barnförsäkringar
2012/13:RFR7	KU, FiU, KrU, UbU, MJU och NU Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat?
2012/13:RFR8	UTBILDNINGsutskottet Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen
2012/13:RFR9	UTBILDNINGsutskottet Förstudier om – Förskolan – Utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande
2012/13:RFR10	UTBILDNINGsutskottet Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan
2012/13:RFR11	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om folkhälsofrågor onsdagen den 27 mars 2013
2012/13:RFR12	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Mogen eller övermogen? – arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium om erfaren arbetskraft
2012/13:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om sjöfartens kapacitetsmöjligheter
2012/13:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om flygtrafikledningstjänsten – har vi landat i den bästa lösningen?
2012/13:RFR15	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om oredlighet i livsmedelskedjan
2012/13:RFR16	UTBILDNINGsutskottet Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om hur ny kunskap bättre ska kunna komma till användning i skolan
2012/13:RFR17	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om en fossiloberoende fordonsflotta

2013/14:RFR1	SOCIALUTSKOTTET Etisk bedömning av nya metoder i vården – en uppföljning av landstingens och statens insatser
2013/14:RFR2	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid
2013/14:RFR3	KULTURUTSKOTTET En bok är en bok är en bok? – en fördjupningsstudie av e-böckerna i dag
2013/14:RFR4	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om funktionshindersperspektiv i kulturarvet
2013/14:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
2013/14:RFR6	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt
2013/14:RFR7	SKATTEUTSKOTTET Inventering av skatteforskare 2013
2013/14:RFR8	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Ett förlängt arbetsliv – forskning om arbetstagarnas och arbetsmark- nadens förutsättningar
2013/14:RFR9	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus
2013/14:RFR10	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Subsidiaritet i EU efter Lissabon
2013/14:RFR11	SKATTEUTSKOTTET Utvärdering av skattelättnader för utländska experter, specialister, forskare och andra nyckelpersoner
2013/14:RFR12	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om PISA-undersökningen
2013/14:RFR13	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om icke smittsamma sjukdomar – ett ökande hot globalt och i Sverige (onsdagen den 4 december 2013)
2013/14:RFR14	KULTURUTSKOTTET För, med och av – en uppföljning av tillgängligheten inom kulturen
2013/14:RFR15	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om OECD:S handlingsplan mot skatte- baserodering och vinstförflyttning
2013/14:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Framtidens flyg

- 2013/14:RFR17 KONSTITUTIONSUTSKOTTET
Översyn av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen
1995–2012
- 2013/14:RFR18 SOCIALUTSKOTTET
Socialutskottets öppna kunskapsseminarium om socialtjänstens
arbete med barn som far illa
- 2013/14:RFR19 UTBILDNINGSPÄREKOTTET
Utbildningsutskottets seminarium om utbildning för hållbar utveck-
ling inklusive entreprenöriellt lärande
- 2013/14:RFR20 KULTURUTSKOTTET
Offentlig utfrågning
För, med och av – en uppföljning av tillgänglighet inom kulturen
- 2013/14:RFR21 UTBILDNINGSPÄREKOTTET
Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering
och effekter av två högskolereformer i Sverige
Delredovisning 1: Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsrefor-
merna