

Arbetsrapport 2002-10

Masshögskolans paradoxer – fem inlägg i den svenska högskoledebatten

LILLEMOR KIM

Denna rapport presenterar fem inlägg från olika sammanhang:

- "Conflicts within Swedish Higher Education Policy", *International Higher Education*, number 23/ spring 2001
- "Massification' – en utmaning för svensk högskola", *Framtider*, nummer 4/2000
- "En praktikers perspektiv på tjugo års svenska högskolereformer", kommentar vid symposiet *Transforming Higher Education*, 23-24 nov 2000
- "Ta vara på kvalitetsarbetsbedömningarna", *Nyheter & Debatt* (Högskoleverket), nummer 7/2001
- "Varför fungerar inte gymnasieskolan?", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt 2007-07-19

Institutet för studier av utbildning och forskning
Drottning Kristinas väg 33D
SE-114 28 Stockholm
www.sister.nu

ISSN 1650-3821



INLEDNING

Två problem har dominerat den svenska högskoledebatten under nittioalet: utbyggnaden av och kvaliteten i den grundläggande utbildningen. I grunden handlar det om högskoleutbildningens roll i samhällsutvecklingen och vilka individer den skall omfatta. Det finns olika uppfattningar om vilket samband som råder mellan kvantitet och kvalitet i högre utbildning. Att relationen är komplex och rymmer en rad inbyggda konflikter av både värderingsmässig och praktisk natur torde dock de flesta vara överens om.

I denna arbetsrapport återges ett antal inlägg i denna fråga. De utgörs dels av en kort presentation (på engelska) av svensk högskolepolitik i en internationell tidskrift, dels av tre debattinlägg i olika svenska publikationer samt ett konferensbidrag (kommentar till en internationell forskningsrapport). Dessa inlägg har gjorts vid olika tidpunkter och i skilda sammanhang men har det gemensamt att de kommenterar den aktuella utvecklingen på högskoleområdet i Sverige mot bakgrund av kunskapsläget inom området (egna och andras studier i ämnet). Samtliga bidrag har måst hållas inom ett snävt begränsat utrymme, därav ett minskat antal referenser och en ibland mindre utförlig argumentation.

De flesta inläggen är gjorda före den senaste högskolepropositionen (Prop. 2001/02:15), som trots titeln ”Den öppna högskolan” inte i grunden ändrar de förhållanden som diskuteras. Debattinlägg försvinner lätt i den allmänna informationsfloden och är svåra att spåra i efterhand. Därför kan det finnas skäl att publicera inläggen i stort sett som de framförts tidigare i skilda sammanhang. Endast nödvändiga redaktionella ändringar har införts i texterna. I ett antal kompletterande noter hänvisas till viktigare förändringar som skett sedan inläggen gjordes.

Ett gemensamt tema i de **tre första bidragen** är de problem som den enhetliga svenska högskolan ställs inför vid övergången till massutbildning på eftergymnasial nivå. Det leder framförallt till att kraven på diversifiering ökar. Högskolesystemets struktur måste anpassas till vidare uppgifter, en större mångfald av studenter och nya metoder för kunskapsförmedling och kunskapsproduktion. Ofta diskuteras denna omställning enbart i termer av pedagogisk förnyelse. Den berör i hög grad även utbildningssystemets organisation, styrformer och tillträdespolitik (övergång från en utbildningsform till en annan).

De **två senare bidragen** i denna arbetsrapport har utvärdering som gemensam nämnare. I en decentraliserad organisation ersätts planering och regelstyrning av målstyrning och utvärdering. I högskolesystemet har frågan utvärdering *för* vem och *av* vem inget självklart svar. Det beror på den innebörd man vill ge begreppet kvalitet i högre utbildning, på ansvarsfördelningen och graden av självständighet för de enskilda högskolorna.

För en lärande organisation krävs att förändringar baseras på systematisk utvärdering och kvalificerad analys. Numera saknas ofta sådant underlag när det gäller större reformer på utbildningsområdet. I det sista inlägget diskuteras detta problem inför reformeringen av gymnasieskolan mot bakgrund av det samband som råder mellan utbildning på gymnasie- och högskolenivå.

De frågor som behandlas i dessa inlägg kommer troligen att aktualiseras under våren 2002 i samband med att gymnasieutredningen lägger fram sina förslag, högskoleverket publicerar de första nationella ämnes- och programutvärderingarna och högskolorna börjar tillämpa friare urvalsmetoder vid antagningen av studenter. Möjligen kan de argument och synpunkter som redovisas i dessa debattinlägg då komma till användning.

Lillemor Kim

CONFLICTS WITHIN SWEDISH HIGHER EDUCATION POLICY¹

The higher education reform of 1993 – launched under the catchphrase of "Freedom for Quality" – meant a break with earlier higher education policy in Sweden. Goals were set in more academic terms than before and state regulation and uniform structure of the entire higher education system was questioned. The reform was a reaction to the stagnation and rigidity that marked development of Swedish higher education in the 1980's.

The 1993-reform aimed at facilitating change and creating flexibility through decentralization of responsibilities to the higher education institutions, counter-balanced by efficiency and quality control over outcomes. Although tendencies towards decentralization were already visible in the 1980s, it was the conservative coalition government that came into power in the beginning of the 1990's that carried out the reform.

Soon after the 1993-reform went into effect, its implementation was strongly affected by the economic recession, increasing unemployment, and budget deficit. The returning social democratic government in 1994 cut public expenditure for higher education and made partial returns to a more centralized policy during the second half of the decade.

These shifts in political power, not seen very frequently in Sweden, made the inherent conflicts in the move toward a unified system of higher education more visible. The rate of growth of the higher education sector, institutional autonomy and quality became main issues on the agenda. Gradually the innovative capacity, efficiency and international competitiveness of the higher education system were given more attention. Lately, problems related to governance and authority have moved to the forefront in the debate.

GROWTH

For the last two decades access to higher education in Sweden has been based on a strange combination of restricted admission and mass education. In the 1980's, admissions policies kept total enrollments at an almost constant level, and great emphasis was given to equality of access through a centralized admission system and widely distributed learning opportunities. On the whole the recruitment to higher education has widened. More students from vocation-oriented streams in secondary school, older students and more students from sparsely populated areas are entering higher education, although social inequalities remain.

Despite the great expansion of higher education in the 1990's (a 55 per cent increase in student enrollments), competition for entrance is still intense, in particular among young students. The number of students who transition between upper secondary school and higher education is rather low compared to other European countries. In order to improve the situation the government has proclaimed as a

¹ Published in *International Higher Education*, Number 23 Spring 2001 (p 24-25), The Boston College Center for International Higher Education.

future goal that at least 50 per cent of the age cohort should enter tertiary education before the age of 25 (compared to 35 per cent today). The government also wants to increase the number of adult students taking part in life-long learning. The restriction on access during the preceding decades has resulted in pent-up demand for higher studies. The government's present plan to expand higher education seems inadequate for meeting all these demands.

Further expansion raises the question of quantity versus quality in undergraduate training, a more challenging question than ever when funding per capita is decreasing. For Sweden it also enhances the intriguing problem of diversification. Behind the rhetoric of homogeneity there are, in reality, major differences between the old and the new parts of the integrated higher education system in Sweden – specifically with regard to the composition of student and staff and in research resources. Swedish higher education may need to accept a more diversified structure in order to solve the problem of further growth.

The need for increased diversification is clearly visible in admission policies. Remaining social inequalities and a more diversified student body have made the present system of admissions antiquated. Reform is underway, but political hesitation about moving way from the principles of “justice by uniformity” is apparent. The idea that higher education is a privilege to be equally distributed in society comes into conflict with the goal of a more open higher education system based on the principle of massification.

AUTONOMY

The 1993 reform reduced the detailed influence of central government but called for more planning, accountability and control at institutional level and therefore a stronger and more pronounced institutional governance. The internal devolution of authority, awaited by many academics, did not occur. Instead, the responsibility for those in leadership positions in universities and colleges increased. Collegiality and management in combination became the primary model of institutional governance, supported by a new network of interest groups consisting of the academic elite, scholarly organizations and business establishment.

With the return of the social-democratic government in 1994 the political representation was enlarged in the governing boards of the higher education institutions. Rectors were replaced by people from outside (often industrial leaders or politicians) as chairman of the board. The “unholy” alliance between state and industry was strengthened at the expense of the academic elite. Oddly enough this did not meet with any big resistance. Higher education institutions were also given, explicitly, a new “third role”: to serve the local community and contribute to overall social development.

The growing reliance on external funding has diminished the room for internal collegial decisions. More and more funding for research is coming from the strategic foundations, which were established after the conservative coalition government dismantled the large wage earner's funds in the beginning of the 1990's. As a result, the gap is now widening between the “poor” and the “rich” parts of the higher education system.

The inherent conflict between devolution of authority and preserving academic influence (sometimes in the name of “academic freedom”) remains an important

topic under discussion. The establishment in 2001 of two powerful national authorities, the National Science Council and a new Agency for R & D and Innovation is, according to some spokesmen, another sign of decreasing autonomy for higher education institutions.

QUALITY

The current concern for quality is a natural consequence of ongoing decentralization and of increasing external influence on the orientation of higher education institutions. In Sweden, as in most other countries, quality means more than academic standards; it covers a broad spectrum of reform intentions such as effectiveness, innovation and accountability.

Responsibility for quality rests with the institutions – everybody agrees to that – but the new social and regional roles of higher education widens the group of stakeholders in the process of quality assessment. With the 1993 reform the “buffer organization” (government agency) in the Swedish higher education system was closed down. A university chancellor was appointed with the task of supplying students and stakeholders directly with assessments of quality of the undergraduate education. Students were expected to “vote by their feet”. New principles for allocating resources to undergraduate training based on national price tags, student numbers and performance were introduced. Indicators of quality were part of the funding system.

The demands for more formalized public and external control were gradually turned into a more modest plan for quality development programs at all institutions to be examined by audit teams. The re-established National Agency for Higher Education was later put in charge of this auditing process. It gradually developed a Swedish model that attracted international attention as a sort of compromise between control and autonomy in institutional evaluation.

The National Agency has now been assigned the task – starting in 2001 and occurring every six years – to conduct evaluations of all higher education programs (including post-graduate programs). Unsatisfactory results may lead to loss of the right to award degrees. Assessments, subject by subject, will be made on the basis of traditional peer-review and the former model of quality auditing will be put more in the background.

The Swedish story of auditing and assessment reflects the inherent conflicts in evaluation of higher education at the national level. Should it be used primarily for the sake of institutional development and student counseling or mainly for state control and the allocation of resources? The latter assignment seems to be gaining ground.

Matters of decisive importance are awaiting higher education policy in Sweden. Growing differences between subject areas and institutions may create severe tensions in the integrated system. Managing these conflicts in an expanding and geographically dispersed system remains a great challenge.

”MASSIFICATION” – EN UTMANING FÖR SVENSK HÖGSKOLA²

Två ord återkommer ständigt i den internationella debatten om högre utbildning: *massification* (ungefär: massutbildning) och *life long learning* (livslångt lärande). De används för att beskriva utvecklingen mot ett samhälle där utbildning på högskolenivå är något som angår de flesta människor, under en stor del av livet och på många olika sätt. Tillsammans ställer de vårt utbildningssystem – och våra politiker – inför en rad svåra frågor.

Livslångt lärande är ett positivt laddat ord. Vem motsätter sig tanken att utvecklas, lära nytt och kanske byta yrke under hela livet? Mer problematiskt är det med massutbildning. Det associerar lätt till standardsänkning och utbildning i fabriksmässiga former. Det används inte heller så ofta i Sverige. I stället upprätthåller vi bilden av att villkoren för dagens – eller kanske till och med gårdagens – högskoleutbildning kan vidgas till att omfatta flertalet. Alla högskolor vill bli universitet, all högskoleutbildning skall forskningsanknyttas, kvalitet skall gå före kvantitet. Själv menar jag att *massification*, och de grundläggande förändringar som detta för med sig, är en förutsättning för att högskolan ska kunna möta människors varierande önskemål och behov av kunskap i framtiden.

FRÅN ELIT- TILL MASSUTBILDNING

Ordet *massification* – som är svårt att översätta till svenska – härrör från en uppsats av den amerikanske utbildningsforskaren Martin Trow i början av sjuttioalet (Trow 1974). Han förutsåg en snabb expansion av den högre utbildningen i Europa enligt amerikanskt mönster: från *elit-* via *mass-* till *universell* utbildning på högskolenivå. Övergången från elit- till massutbildning inträffar enligt detta resonemang när mer än 15 procent av en årskull fortsätter med högre studier efter gymnasiet. Övergången från mass- till universell högskoleutbildning sker när detta gäller för mer än hälften av en årskull.

När Trow gjorde sin förutsägelse var flertalet länder i Europa på väg över till massutbildning. Det universella stadiet lät emellertid vänta på sig. Först på nittioalet har 50-procentsgränsen kommit inom räckhåll för flertalet industriländer och den högre utbildningen har fått en ny roll i samhället och i människors liv. Frågor om tillträde till högre studier har därmed åter hamnat i fokus för intresset.

Det intressanta med Trows uppsats är de reflektioner han gjorde kring övergången till massutbildning. Synen på högre utbildning förändras då, menar han, från att vara ett *privilegium* till att bli en *rättighet* och – till slut – en *nödvändighet* för de flesta människor när man når det universella stadiet. Samtidigt sker förändringar i högskolestudiernas mål och innehåll, i synen på vad som är högskolemässigt, i de studerandes studievillkor och karriärplaner, i synen på tillträde till eftergymnasial utbildning och så vidare. Även sättet att leda och planera den högre utbildningen förändras när intressenterna blir allt fler och verksamheten allt mer komplex.

Viktigast är Trows påpekande att övergång till massutbildning förutsätter ett mer varierat högskolesystem där mångfalden kan tillgodoses samtidigt som nödvändiga

² Publicerad i tidskriften *Framtider*, nr 4/2000, Institutet för Framtidsstudier.

delar av tidigare elitsystem kan leva kvar. Men det är viktigt hur balansen mellan de olika delarna och målen hanteras. Om man håller fast vid uniforma lösningar, särskilt sådana som bygger på värderingar som gällt tidigare, minskar möjligheten att expandera – och därmed möjligheten att demokratisera tillträdet.

DIVERSIFIERING NÖDVÄNDIG

Regeringen har satt som mål att minst 50 procent av en årskull ska ha börjat högskolestudier före 25 års ålder (jämfört med dagens dryga 35 procent). I internationell jämförelse är det inget särskilt högt mål. Flertalet jämförbara länder i Europa har ambitioner på minst samma nivå. Och våra nordiska grannländer är på väg att lägga ribban ännu högre.

Med vår enhetliga svenska högskola står vi dock inför ett avgörande: Hur ska vi hantera kravet på diversifiering? Ett högskolesystem som skall ta emot merparten av de ungdomar som går ut gymnasieskolan och därtill tillgodose ett snabbt växande behov av fortbildning kan inte fungera enligt samma principer som fanns i ett tidigare elitistiskt system. Detta gäller särskilt om vi samtidigt vill ge alla dem som under de senaste decennierna tvingats skjuta upp sina högskolestudier en chans att komma igen. De som nu klappar på högskolans port utgör en blandning av människor med helt olika förutsättningar och syften med sina studier. Är det då inte dags att erkänna mångfalden inte bara bland de studerande utan också bland högskolor och utbildningar? Vår enhetliga högskola är satt under stark press.

Beräkningar visar att den planerade utbyggnaden av högskolan inte räcker för att tillgodose efterfrågan hos både kommande ungdomsgenerationer och dagens vuxna befolkning (Brandell 2000). Det behövs fler platser. Samtidigt varnas för brist på lärare, otillräckliga resurser och sjunkande kvalitet. Ekvationen går inte ihop, såvida vi inte accepterar att eftergymnasial utbildning kan och bör ske under olika villkor, med olika mål och ambitionsnivå. I praktiken råder redan i dag skilda villkor för utbildning vid olika slags universitet och högskolor, inom yrkesförberedande respektive forskningsförberedande utbildningar. Men det sker under retorik av enhetlighet, likvärdighet och rättvisa. Samtidigt uppträder allt fler aktörer på den eftergymnasiala arenan. Universitet och högskolor har inte längre monopol.

En tydligare diversifiering skulle kunna göra det lättare att anpassa högskoleutbildningen till den ökade variationen i människors förutsättningar och intressen. Den skulle också underlätta för högskolorna att konkurrera med andra utbildningsanordnare. Och kanske även lösa upp en del av de motsättningar som förefaller finnas mellan kvantitet och kvalitet i den fortsatta utbyggnaden. Krav på kvalitet i traditionell akademisk mening har sitt berättigande i delar av högskolan, men långt ifrån i hela den eftergymnasiala utbildningssektorn. Erfarenhetsbaserad kunskap och rent yrkesinriktade studiemål måste också beredas plats.

I Finland har man inrättat en yrkeshögskola vid sidan av universiteten. Precis som *Fachhochschulen* i Tyskland skapar sig dessa läroanstalter nu en stark och respekterad ställning i det finska samhället. Det är kanske inte lösningen för Sveriges del, men de finska erfarenheterna – och framgångarna – är onekligen en tankeställare, bland annat inför hanteringen av den aktuella KY-utbildningen (kvalificerad yrkesutbildning).³ Det är svårt att ge kortare yrkesinriktade utbildningar på

³ Sedan detta skrevs har förslag lagts fram om ”Yrkeshögskoleutbildning – inriktning, utformning och kvalitetskriterier” (SOU 2001:107).

högskolenivå bra utvecklingsmöjligheter i det svenska utbildningssystemet. Risken för *academic drift* är stor, det vill säga att traditionella akademiska värderingar tar överhanden.

KUNSKAPSKLYFTOR HOT MOT DEMOKRATIN

Massutbildning på eftergymnasial nivå är långt ifrån fritt från konflikter och svåra avvägningar. Det kan vara lockande att låta framtidsoptimismen ta överhand och betrakta livslångt lärande och den nya teknikens möjligheter som lösning på alla problem. Så kan man tolka slutrapporten från Teknisk Framsyn (IVA m fl 2000). I utbildningspanelen, där jag själv medverkade, förde vi dock en mer nyanserad diskussion kring de utmaningar som en utveckling mot livslångt lärande innebär. De fyra olika scenarier, som panelen arbetade med, talar för att utbildning och lärande kommer att ta sig olika former beroende på vilka krafter som driver utvecklingen. Den geografiska närhetens betydelse (globalisering eller lokal samverkan) och vem som driver förnyelse och utveckling (en fåfald eller mångfald av aktörer), identifierade vi som viktiga dimensioner i utvecklingen. Utbildningsverkligheten femton år framåt i tiden illustreras i fyra olika framtidsbilder. Valet mellan dessa avgörs till stor del av förändringar i vår omgivning. Till varje framtidsbild hör dock utmaningar som måste hanteras om lärandet ska komma alla till del.

Trots en allmänt höjd utbildningsnivå i framtiden riskerar kunskapsklyftorna att öka. I ett kunskapssamhälle är det dessa klyftor och inte de ekonomiska skillnaderna som är det främsta hotet mot social rättvisa och demokrati. Den bakomliggande orsaken kan vi kalla "Matteuseffekten" (till den som har skall varda givet). Ju mer utbildning en individ har desto större är hungern att lära mer – det ligger i själva kunskapens och lärandet natur. Att det förhåller sig så är väl belagt och förklarar bland annat varför de sociala skillnaderna i rekrytering till högre studier består trots alla försök till utjämning.

Tyvärr finns det inget som talar för att vidgade utbildningsmöjligheter, en allmänt höjd utbildningsnivå, internationell rörlighet eller den nya informations- och kommunikationstekniken skulle sätta denna princip ur spel. Snarare tvärtom. Den demografiska utvecklingen, globaliseringen och teknikutvecklingen kan bidra till att kunskapsklyftorna i stället ökar mellan människor tillhörande olika generationer, bosatta i städer respektive landsbygd, sysselsatta inom olika samhällssektorer och så vidare. Dessa problem behöver beskrivas och analyseras för att kunna hanteras.

REKRYTERING I STÄLLET FÖR ANTAGNING

Antagningen till högskolestudier utgör ett viktigt reglage i övergången till massutbildning. Det nuvarande svenska antagningssystemet har utformats för att passa ett mer elitistiskt system där högre utbildning ses som en begränsad resurs som skall fördelas rättvist. Det sker genom antagningsspärr och genom att samma regler tillämpas på i stort sett all högskoleutbildning. Inslaget av individuell bedömning är minimalt. Detta system har visat sig få starkt negativa effekter på verksamheten inom gymnasieskolan utan att man för den skull nått de mål om social rättvisa och likabehandling som varit vägledande (Brandell & Kim 2000).

Här krävs nytänkande. De ändringar som görs bör ha framtidens *massification* som riktlinje. Det innebär att antagningen till högskolan bör grundas på krav och

kriterier som ger eleverna inspiration och förberedelse för vidare studier av olika slag. De flesta ska ju fortsätta att utbilda sig. Det handlar mer om rekrytering än om antagning. Metoderna måste anpassas till olika utbildningar och till människor med skiftande erfarenhetsbakgrund. Ambitionen måste dessutom vara att så många som möjligt skall ges utrymme för att läsa det de vill, har förutsättningar för och är intresserade av. Detta mål kan förefalla högt, ja till och med orealistiskt, men vid närmare eftertanke borde det inte vara omöjligt att nå. I dag får knappt två tredjedelar av en årskull grundläggande behörighet för högskolestudier. Det är inte fler än den andel som ”tar studenten” i flera andra länder.

Det förslag till ändringar i dagens antagningsregler som nu diskuteras är emellertid i huvudsak av teknisk natur⁴ och berör bara delvis de nya förutsättningar som följer av utvecklingen mot det som här kallas *massification*.

ANALYS BEHÖVS

I ett samhälle där kunskap är den primära drivkraften och människor utbildar sig livet igenom är kunskapspolitiken central. Och all politik och agerande kräver sitt beslutsunderlag. Men i dag saknar vi kunskap om den högre utbildningens roll under de nya förutsättningar som massutbildning innebär. Det kräver att man betraktar utbildnings-systemet som en helhet, analyserar samspelet mellan utbildning på olika nivåer och i olika former och bortser från formella gränser och ansvarsområden. Formell utbildning utgör bara en bit av varje individs totala lärande i framtiden och utbildnings-institutioner bara en del av de integrerade kunskapsmiljöer där utbildning, forskning och innovation samverkar.

Om högskoleutbildning skall bli en normalitet måste de överordnade idéerna om enhetlighet och likvärdighet överges. Det är viktigare att utbildningen diversifieras och anpassas till människors varierande behov. Utvecklingen mot massutbildning på högskolenivå rymmer målkonflikter som behöver lyftas fram och diskuteras, en uppgift inte minst för SISTER, det nybildade Institutet för studier av utbildning och forskning.

⁴ Formuleringen syftar på det förslag till åtgärder avseende antagningssystemet som utarbetades inom utbildningsdepartementet och sändes på remiss i juni 2000. Sedan dess har förslag till ändringar i antagningsreglerna lagts fram även av Högskoleverket och Mångfaldsutredningen (SOU 2000:47). Högskolepropositionen hösten 2001 (Prop 2001/02:15) innebär vissa uppmjukningar, framförallt en fri kvot om 10 procent där högskolorna själva får bestämma vilka urvalsgrunder som skall gälla, men tillträdesreglerna i övrigt skall bibehållas i avvaktan på översynen av betygssystemet i gymnasieskolan.

REFERENSER

- Brandell, L. 2000: *Hur många utbildningsplatser behövs i den svenska högskolan i framtiden?* Höskoleverkets arbetsrapporter 2000:11 AR. Stockholm: Höskoleverket
- Brandell, L. & Kim, L. 2000: *Privilegium eller rättighet – en ESO-rapport om antagningen till högskolan.* Ds 2000:24. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- IVA 2000: *Utbildning och lärande. Livslångt lärande för alla.* Rapport från Teknisk Framsyn – Panel 8. Stockholm: IVA m. fl.
- Trow, M. 1974: *Towards Mass Higher Education.* Paris: OECD.

EN PRAKTIKERS PERSPEKTIV PÅ TJUGO ÅRS SVENSKA HÖGSKOLEREFORMER⁵

Kommentar till "Transforming Higher Education" – ett komparativt projekt om högskolereformer i England, Norge och Sverige.

UTGÅNGSPUNKTER

Det omfattande brittisk-norsk-svenska projektet "Transforming Higher Education" (under ledning av Maurice Kogan) analyserar utvecklingen av den högre utbildningen i de tre deltagarländerna under de senaste decennierna. Det sker på tre olika nivåer: det vi i Sverige skulle kalla institutionsnivå, högskolenivå och nationell/statlig nivå. Till grund för den komparativa analysen ligger ett antal länderstudier, varav en avser utvecklingen i Sverige med fokus på perioden 1975-1995 (Bauer m fl 1999). Den svenska studien innefattar därmed både 1977 och 1993 års svenska högskolereformer inklusive perioden däremellan.

Min uppgift i detta sammanhang är att kommentera innehållet i framförallt den svenska studien från ett centralt planeringsperspektiv och från en praktikers utgångspunkter. Det betyder att jag bygger på mina erfarenheter från närmare trettio års verksamhet på olika positioner i det svenska högskolesystemet; som administratör och utredare på central och regional nivå, som medverkande i en rad offentliga utredningar genom åren men också som rektor för en av de nya högskolorna under en omvälvande period i början av nittiotalet. Jag kan dock knappast undvika att också referera till min egen forskningsverksamhet, särskilt som frågeställningarna och metoderna i den svenska studien knyter nära an till min avhandling om erfarenheterna av den svenska tillträdesreformen (Kim 1998). Den täcker ungefär samma tidsperiod och jag känner mig dessutom väl hemmastadd i den referensram, den kombination av individ- och strukturperspektiv, de metaforer om arenor m m som författarna av den svenska studien använder sig av.

Projektet "Transforming Higher Education" syftar ytterst till att klarlägga krafter och omständigheter bakom de senaste decenniernas djupgående förändringar av den högre utbildningen och att göra detta i ett jämförande (nord)uropeiskt perspektiv. När Peter Scott anmälde den engelska delstudien i *Times Higher Education Supplement* löd rubriken: "Education has changed – but who changed it?" I den komparativa slutrapporten (Kogan m fl 2000) ställer författarna själva samma fråga med följande tillägg: "Was it an organic revolution or was it imposed change from above?" Det är en mycket relevant frågeställning inte minst i fråga om de senaste decenniernas reformer av svensk högskoleutbildning. Det finns naturligtvis inget enkelt och entydigt svar på denna fråga, det är alltid en blandning – och en balansakt – mellan olika krafter bakom långsiktiga förändringar av högre utbildning. Så lyder också svaret i både den engelska och den svenska länderstudien. De krafter som verkar för kontinuitet och stabilitet är lika betydelsefulla som de krafter som verkar för förändring av högre utbildning.

För Sveriges del håller jag inte helt med om denna slutsats. Vårt land utgjorde ett undantag, eller åtminstone ett särfall, under en stor del av den berörda tidsperioden.

⁵ Kommentar vid symposiet *Transforming Higher Education* i Sigtuna den 23-24 november 2000.

Den högre utbildningen stod under starkt inflytande av statlig styrning och politiskt formulerade mål från 1977 års högskolereform fram till början av 1990-talet. Därtill under en politik som i många avseenden avvek från utvecklingen i Europa i övrigt och från traditionella akademiska värderingar. Inte förrän vid regeringsskiftet 1991 kom Sverige att ansluta till utvecklingstendenserna i omgivningen (expansion, decentralisering, autonomi etc.). Den ändrade färdriktningen berodde inte enbart på det politiska maktskiftet. Själva bytet av personer i maktställning innebar att svensk högskolepolitik kunde lösgöra sig från låsta positioner och ifrågasätta förhållanden som varit närmast tabubelagda under lång tid. Det gällde framförallt idéerna om jämlikhet och rättvisa genom enhetlighet och likabehandling, en grundläggande princip bakom 1977 års högskolereform. Många av de förändringar i decentraliserande riktning som genomfördes (dock inte alla), kom också att leva kvar efter socialdemokratins återkomst i regeringsposition 1994.

På det hela taget anser jag att projektet ”Transforming Higher Education” ger en intressant och rättvisande bild av svensk högskolepolitik under de senaste decennierna. Den komparativa ansatsen gör dessutom att särdragen i den svenska politiken framträder på ett klagörande sätt. Mina kommentarer i det följande begränsar sig till några områden där jag har en avvikande tolkning av händelseförloppet och dess betydelse för utvecklingen. Det gäller framförallt tillträdespolitiken, effekterna av regeringsskiftet 1991 samt den centrala myndighetens roll i förändringsprocessen. Avslutningsvis tar jag också upp några aspekter som *inte* berörs i den svenska delstudien.

TILLTRÄDESPOLITIKEN

Även om expansionen av den högre utbildningen ofta nämns som en viktig bakgrundsfaktor i projektet är den knappast central vare sig i den svenska eller i den jämförande studien. I stället väljer författarna två andra infallsvinklar för att analysera gemensamma drag och kontrastera utvecklingen i de berörda länderna: dels de förändringar som genomförts i den högre utbildningens institutionella organisation, dels i deras system för kvalitetsgranskning. Det må vara att massifikationen (som den ofta kallas) av den högre utbildningen är ett uttjatat tema, ett slagord som döljer mer än det förklarar. Nestorn inom forskning om högre utbildning, Burton Clark, menar också i en aktuell kommentar att “knowledge growth is a more important determinant of the difficulties of university problems than is student growth” (IMHE 2000). Å andra sidan är det inte utan orsak som avsnittet om tillträde i *Encyclopedia of Higher Education* inleds med följande formulering: “Access to higher education has drawn more attention from academic research and from political quarters than higher education itself” (Kallen 1992).

Själv anser jag, efter att i grunden ha studerat de svenska tillträdesreformerna, att expansionen och vidgningen av tillträdet till högre studier är den faktor som bäst lämpar sig som inkörsport om man vill analysera förändringarna i den högre utbildningen under de senaste decennierna. Expansionen är den viktigaste drivkraften bakom högskolesystemens ökade komplexitet och heterogenitet, ett förhållande som Maurice Kogan redan pekat på i sitt inlägg. Martin Trow hade i grunden rätt när han redan 1973 vid en OECD-konferens presenterade sin idé om övergång till ”mass higher education” i Europa (Trow 1974).

Övergång till massutbildning, för att inte tala om det universella stadiet där flertalet i befolkningen förutsätts delta i någon form av eftergymnasial utbildning, tog

visserligen betydligt längre tid än Trow förutspådde. Allt talar nu för att han fick rätt till slut och att det är detta vi upplever både i Sverige och i en rad andra europeiska länder. Övergången till massutbildning orsakar större interna konflikter och påfrestningar på ett enhetligt högskolesystem, som det svenska, än på mer diversifierade system. Min hypotes är att sättet att hantera expansionen och tillträdet till den eftergymnasiala sektorn förklarar flera av de skillnader mellan Sverige å ena sidan och England och Norge å den andra, som framträder i ”Transforming Higher Education”.

I den avhandling, som Susan G. Marton arbetat med i anslutning till det internationella projektet, analyseras utvecklingen inom ett antal policyområden mer i detalj, framförallt hur dessa förändringar påverkat universitetens autonomi (Gerhard Marton 2000). Av hennes analys framgår att tillträdespolitiken i många avseenden ”faller ur ramen”. Den följer inte den allmänna förändringen mot ökad decentralisering och avreglering, hela antagningssystemet är ju fortfarande till stor del detaljstyrt från central nivå. Tillträdespolitiken och dess ideologiska grund har förblivit mer dominerad av “social goals” medan andra undersökta policyområden förflyttat sig närmare läget för “the invisible hand” under 1990-talet.

Varför är det då så viktigt att ta med tillträde och expansion i studiet av svensk högskolepolitik under de senaste decennierna? Jo, det är nödvändigt därför att dessa förhållanden är så nära förknippade med själva kärnan i de svenska högskolereformerna – både 1977 och 1993. De har dessutom fortfarande återverkningar på efterfrågan på högre utbildning, på utbildningsval och övergång från gymnasieskola till högskola och på möjligheterna att finansiera den eftergymnasiala sektorn i vårt land.

Det finns ett tydligt samband mellan tillträdespolitiken och idén om ett sammanhållet och enhetligt högskolesystem, den svenska ”högskolan”. Begränsning av tillträdet var i praktiken en förutsättning för realiserandet av denna idé. Enhetligheten var den bärande grundidén i efterkrigstidens svenska utbildningsreformer. Utländska betraktare (bl a Neave & Jenkinson 1983) har konstaterat att begreppet ”enhetlighet” är svårt att översätta och klargöra för en utomstående. Det är närmast ett normativt begrepp, starkt förankrat i den rådande utbildningsideologin, som syftar till att åstadkomma jämlikhet i högskolesystemet genom gemensamma och likformiga regler, likabehandling av utbildningar, institutioner, regioner etc. och jämlik behandling av olika kategorier av individer. Det innebär att framgången också mäts i termer av lika resultat mellan sådana kategorier, inte mellan individer.

I realiteten har Sverige från slutet av 1970-talet (då det fria tillträdet för alla behöriga definitivt upphörde) haft en mer restriktiv tillträdespolitik än de flesta andra jämförbara länder. Det känner de flesta utländska betraktare inte till. Genom låga behörighetskrav och särskilda tillträdesregler för vuxna (25-5-regeln) har Sverige snarast skaffat rykte om sig att ha ett särskilt öppet högskolesystem. Att studentantalet låg på en närmast oförändrad nivå under hela 1980-talet och att konkurrensen om platserna varit hårdare här än på andra håll, är i allmänhet inte känt.

Tanken bakom denna tillträdespolitik var att rekrytringen skulle utjämnas genom en mer rättvis fördelning av tillgängliga platser, genom geografisk spridning av utbildningsutbudet och centraliserad antagning efter särskilt anpassade urvalsregler (premiering av arbetslivserfarenhet, allmänna studielämplighetstest m m). Det handlade mer om fördelningspolitik än om dimensioneringspolitik. En allmän utbyggnad av högskolans grundutbildning betraktades inte som en förutsättning för en breddad

rekrytering. I flertalet länder i Europa startade utbyggnaden av den högre utbildningen tidigare än i Sverige.

Som ansvarig för planerings- och budgetenheten vid dåvarande UHÄ deltog jag i årliga överläggningar med utbildningsdepartementet kring bl a budgetdirektiven till universitet och högskolor. Jag vet därför att visionerna på den tiden var mycket trånga och styrda av ekonomiska och tekniska hänsyn⁶. Det var först på våren 1991, efter en massiv uppvaktning från fackliga, politiska och studenternas organisationer samt – inte minst – från de nya högskolorna, som riksdagsmajoriteten i utbildningsutskottet tvingade fram en plan för successiv utbyggnad av den grundläggande högskole-utbildningen (Utbildningsutskottet 1991). Därmed anslöt sig Sverige till den internationella utbyggnadstrenden på högskoleområdet. Regeringsskiftet, som kom några månader senare, underlättade omsvängningen mot en mer expansiv högskole-politik, en politik som sedan fortsatt under hela 1990-talet.

Min beskrivning av händelseförloppet talar för att utvecklingen från 1977 års högskolereform fram till 1990-talets början närmast kan betraktas som en parentes, ett resultat av en unik svensk tillträdespolitik ”imposed from above”, medan utvecklingen därefter snarare var en ”organic revolution” influerad av internationella trender och samhällsutvecklingen i stort (för att knyta an till den övergripande problemställningen för projektet enligt ovan). I ett internationellt perspektiv ledde det till anpassning i konvergerande riktning – från en mycket speciell svensk utgångspunkt.

FÖRÄNDRINGENS TID KRING 1990

Enligt min mening underskattas betydelsen av det politiska maktskiftet i Sverige i början på nittioalet i ”Transforming Higher Education”. 1993 års högskolereform karaktäriseras som en kodifiering av de kontinuerliga policyförändringar och successiva justeringar som pågått under hela 1980-talet. Själv följde jag utvecklingen under denna tid inifrån departement och centrala myndigheter och jag delar definitivt inte denna bedömning. Visst förekom en del ”tinkering with decentralisation”, men det berodde snarast på att man introducerade nya former av styrning generellt i statsförvaltningen. Det var knappast uttryck för en förändrad högskolepolitik.

I praktiken togs det ytterst få beslut som innebar konkreta förändringar när det gäller dimensioneringen, resursfördelningen eller studieorganisationen i högskolan före regeringsskiftet 1991. I stället blev den praktiska politiken alltmer splittrad och reaktiv. Kritiken mot den förda politiken växte långt in i regeringskansli och myndigheter. Även inom regeringspartiet förekom meningsskiljaktigheter på högsta nivå under perioden före maktskiftet 1991. Jag tvivlar starkt på att några större förändringar hade kommit till stånd om det inte blivit byte vid makten. När det berömda pressmeddelandet från utbildningsdepartementet damp ner på högskolorna våren 1991 (i samband med den proklamerade ”Högskolans dag”), där dåvarande utbildningsministern Bengt Göransson förkunnade att linjesystemet skulle skrotas, var vi många som tvivlade på avsikten. Det hela upplevdes som en omvändelse under galgen.

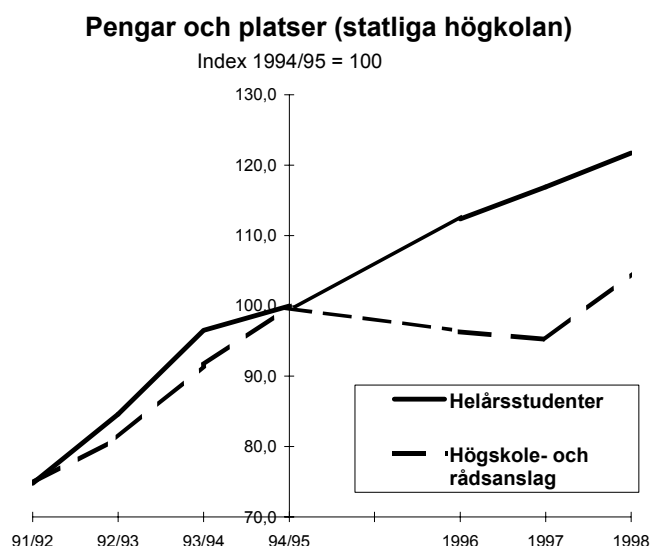
⁶ Ett konkret exempel är de kompletterande budgetdirektiv som den dåvarande regeringen gav till UHÄ våren 1989. De gick ut på att analysera effekterna av minskade ungdomskullar och en oförändrad dimensionering av högskolans grundutbildning – nedskärning snarare än expansion.

Många kände en stor lättnad när den gamla regimen i utbildningsdepartementet på hösten 1991 lämnade över till nya krafter. Det var som om locket lyftes av en kokande gryta. Så kände även flera av mina rektorskollegor – oberoende av politiska sympatier. En kursändring var nödvändig. I praktiken behövde vi inte heller vänta på formella lagändringar. Jag minns att tjänstemän i utbildningsdepartementet under en tid blundade för handlingar som var formellt olagliga, bara de stämde med de nya strömningarna. Bestäm själv, var det svar man fick när man begärde tillstånd att avvika från detaljreglering av utbildningsplatser och anslag.

När det gäller omsvängningen i högskolepolitiken vill jag för min del peka på två händelser. Den ena var tillsättandet av Högskoleutredningen och det utvecklingsarbete och förslag som den genomförde under mottot ”Frihet, ansvar, kompetens”.⁷ Den andra händelsen var SULF:s initiativ och Ulf av Trolles bidrag till högskoledebatten i form av boken *Mot en internationellt konkurrenskraftig akademisk utbildning* (af Trolle 1990). De markerade båda en ny syn på universitetens och högskolornas självständighet och individernas (studenternas och lärarnas) betydelse för utvecklingen i högskolan. Därför noterar jag med förvåning att de i projektet refereras under rubriken ”tinkering with decentralisation” och associeras med den gradvisa attitydförändringen och anpassningen inom det socialdemokratiska partiet. Det är både en underskattning och feltolkning av dessa bidrag. Man frågar sig varför författarna överhuvudtaget är så angelägna att peka på kontinuiteten i skeendet och att betona att förändringarna startade redan på 1980-talet. Kanske är det uttryck för den svenska strävan efter konsensus och forskarnas ovilja att röra vid politiskt känsliga frågor?

Skiftena vid makten under 1990-talet politiserade den svenska högskoledebatten och gjorde att klyftan mellan retorik och realiteter växte. Att peka på enkla fakta tolkades lätt som ett politiskt ställningstagande. Oklarheten om vad som faktiskt gällde t ex i fråga om dimensionering och resurstilldelning var samtidigt stor. I en rapport försökte jag illustrera den växande klyftan mellan retorik och realiteter när det gäller rekrytering och finansiering av grundutbildningen i högskolan (Kim 1999). I figur 1 redovisas några mycket grova trender (observera dock att resurstilldelningen här avser såväl utbildnings- som forskningsanslag).

⁷ Högskoleutredningen tillsattes av den socialdemokratiska regeringen 1988 och avlämnade sitt slutbetänkande till den borgerliga regeringen 1992 (SOU 1992:1). Dess sammansättning var helt opolitisk.



Figur 1. Utvecklingen av utbildningskapacitet och resurstilldelning 1991 – 1998.

(Källa: Kim 1999).

Som framgår av diagrammet ökade studentantalet och de statliga högskoleanslagen i samma takt under 1990-talets första hälft, varefter klyftorna vidgades betydligt. Ökningstakten var högre i början än under senare delen av decenniet. Brytpunkten omkring decenniets mitt förklaras till stor del av det statsfinansiella läget och de nedskärningar i de offentliga utgifterna som den socialdemokratiska regeringen genomförde efter återinträdet 1994. De senaste uppgifterna för 1998 tyder på att gapet mellan platser och pengar minskar igen.⁸

Diagrammet ger inte en korrekt bild av urholkningen av grundutbildningsanslagen, men illustrerar ändå att det var fråga om ordentliga förändringar i den svenska högskolepolitiken både 1991 och 1994 (om man beaktar att tiden kring 1990 också innebar ett trendbrott jämfört med stagnationen under föregående decennium). Att alla brytpunkterna sammanfaller med regeringsskiftet och byten på posten som utbildningsminister är knappast en tillfällighet. Från ett enkelt diagram som detta är det också lätt att förstå varför akademien i så stor utsträckning ställde upp på den borgerliga regeringens högskolepolitik och varför det nätverk som understödde denna politik såg ut som det beskrivs i ”Transforming Higher Education”.

DEN INTERMEDIÄRA NIVÅN

När den statliga styrningen av universitet och högskolor minskade på 1990-talet ökade arenan för policyformulering. Med decentraliseringen följde ett ökat utrymme för högskoleledningarna, även om det skedde i konkurrens med andra intressenter. Decentraliseringen ställde samtidigt nya krav på dem som skulle ikläda sig detta ansvar. Personligen upplevde jag det som en stor fördel att ha erfarenhet från planering och beslutsfattande på central nivå när jag som rektor fick ta ansvar för

⁸ Beräkningar av storleken på detta gap har presenterats under hösten 2001 av både SULFoch SUHF. De tyder på en betydande urholkning av resurserna till högskolans grundutbildning under senare delen av 1990-talet.

saker som tidigare beslutats centralt. Det var naturligtvis frestande att smita från ansvaret genom att delegera beslutanderätten uppåt eller nedåt i systemet. En ”populär” åtgärd var att delegera ansvaret vidare till andra organ inom högskolan. Men att bara föra vidare prislappar och ekonomiskt ansvar till institutionsnivån och inte se resursallokeringen som ett viktigt led i den strategiska planeringen, att inte engagera sig i kvalitetsutvecklingen eller att låta tidigare regler leva vidare utan att själv ta ställning innebär att undandra sig ledningsansvaret. Att fortsätta att agera för detaljbeslut från högre nivå (bedriva lobbying till den egna högskolans förmån) innebär å andra sidan ett svek mot högskolornas självständighet på sikt.

En förklaring till varför trendbrotten i utvecklingen under nittitalet inte blev mer kännbara kan vara bristande handlingskapacitet hos dem som förväntades ta ansvar. Handlingsutrymmet fanns, men handlingskapaciteten saknades ibland både på central och lokal nivå. Resonemanget kring denna problematik i den svenska studien är tankeväckande (Bauer m fl 1999, s. 35). Kanske återspeglar utvecklingen i de tre länderna lika mycket variationer i handlingskapacitet hos berörda beslutsorgan och beslutsfattare som strukturella förhållanden?

En allmän slutsats i den svenska studien är att vidgningen och överlappningen mellan policyformulerings- och realiseringsarenorna ökade den intermediära nivåns betydelse, dvs de centrala myndigheternas och högskoleledningarnas inflytande på utvecklingen. Jag anser att detta är fel, i alla fall i fråga om myndighetsnivån i Sverige. Över huvud taget ger analysen en alltför positiv bild av den problematiska situation som sk *buffer organisations* har i ett decentraliserat högskolesystem.

Det svenska Högskoleverket har en oklar roll, och samma sak tycks gälla motsvarande organisationer i England och Norge. Särskilt problematisk är deras roll i utvärdering och kvalitetskontroll av högre utbildning. Marianne Bauer och jag arbetade båda på 1980-talet i det dåvarande UHÄ och erfor den ökande frustrationen hos medarbetarna och de eviga diskussionerna om verkets roll i ett decentraliserat högskolesystem. Det nya Högskoleverkets roll är en annan än det tidigare UHÄ:s, men inte mycket tydligare. Dess roll i utvärdering och kvalitetskontroll har ändrats flera gånger i riktning mot ökad kontrollfunktion. Den uppgift som verket nu, genom riksdagsbeslut, blivit tilldelad är att genomföra ett gigantiskt nationellt program för kvalitetsbedömning av all högre utbildning (inklusive forskarutbildning). Det innebär att den tidigare modellen med granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete skjutits i bakgrunden (Prop. 1999/2000:28).

Omsvängningen i vad som kan kallas ”kvalitetspolicy” på central nivå bottnar i osäkerhet om vem som har ansvaret för högskoleutbildningens innehåll och kvalitet och vilket syfte kvalitetsbedömningar på nationell nivå bör ha. Är de primärt till för utveckling och information om verksamheten eller för statlig kontroll och allokering av resurser? Den senare ståndpunkten förefaller att vinna terräng, åtminstone i Sverige. Denna problematik hade varit värd ett närmare studium i jämförelse med England och Norge, som tillämpat andra och sinsemellan olika principer för kvalitetsbedömning av högre utbildning.⁹

⁹ Denna problematik utvecklas närmare i det följande inlägget om Högskoleverkets granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete.

AVSLUTANDE KOMMENTAR

I detta inlägg har jag bara berört ett fåtal av alla de aspekter som analyseras i projektet ”Transforming Higher Education”, i huvudsak sådant som jag som praktiker och utvärderare kommit i kontakt med. Avslutningsvis vill jag peka på några förändringar i svensk högskolepolitik under det senaste decenniet som *inte* berörs i projektet, men som ändå, enligt min bedömning, har stor betydelse.

Först och främst tänker jag då på strävan efter större långsiktighet i planering och styrning av universitet och högskolor. Det var både en förutsättning för och ett syfte med decentraliseringen. Den gamla modellen med årliga anslagsframställningar och årsvisa budgetbeslut hade spelat ut sin roll i slutet av 1980-talet. Den ersattes med treåriga uppdrag och resursramar för högskolorna i det nya resurstilldelningssystem som infördes 1993. Den ökade marknadsorienteringen och den nya management-tänkandet har kommit att motverka dessa strävanden. Utvecklingen går återigen mot kortare planeringsperioder, detaljerade budgetbeslut och lobbying direkt gentemot den politiska beslutsapparaten. Detta riskerar att minska högskolornas autonomi.

En annan tendens i samma riktning gäller högskolornas styrelser. När socialdemokraterna återkom i regeringsställning 1994 var en av de första åtgärderna att öka den politiska representationen i universitetens och högskolornas styrelser. Rektorerna ersattes som ordförande av externa personer, ofta med förankring i näringsliv och politik. Detta skedde i en sorts ”ohelig allians” mellan näringslivet och det politiska systemet på bekostnad av akademien. Att detta inte mötte på större motstånd eller åtminstone orsakade mer debatt är märkligt med tanke på den vikt som tidigare tillmätts frågan om balans mellan interna och externa intressen i högskolornas styrelser.

Detta är exempel på ytterligare frågor där ett internationellt jämförande perspektiv hade varit nyttigt. Men inte ens ett projekt av denna storleksordning kan ge sig i kast med alla de förändringar som den högre utbildningen genomgått under senare tid. Läsningen av det omfattande arbete som redovisas i rapporterna från projektet ”Transforming Higher Education” har givit mig som praktiker nya perspektiv, framförallt genom komparationen med jämförbara länder som England och Norge. Särskilt uppskattar jag avslutningen och epilogen i den svenska studien - en verklig plädering för diversifiering av det svenska högskolesystemet. Detta behov framstår än tydligare i jämförelse med andra länder. Projektet har därmed bidragit till diskussionen av den kanske viktigaste frågan i svensk högskolepolitik under åren framöver, enhetlighetens vara eller icke vara.

REFERENSER

- Bauer, M., Askling, B., Marton, S. Gerhard & Marton, F. 1999: *Transforming Universities. Changing Patterns of Governance, Structure and Learning in Swedish Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Bleiklie, I., Hostaker, R. & Vabo, A. 2000: *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities*. London: Jessica Kingsley.
- Gerhard Marton, S. 2000: *The Mind of the State: The Politics of University Autonomy in Sweden, 1968-1998*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- IMHE 2000: "Focussing on Institutions". I *IMHE-Info*, No 2, 2000. Paris: OECD
- Kallen, D. 1992: "Access to Higher Learning". I Clark, B. & Neave, G.R. 1993: *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon
- Henkel, M. 2000: *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Kim, L. 1998: *Val och urval till högre utbildning. En studie baserad på erfarenheterna av 1977 års tillträdesreform*. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Education 76. Uppsala: Uppsala universitetsbibliotek.
- Kim, L. 1999: "Retorik och realiteter. Om resurser och utbildningskapacitet i högskolan under nittioalet". *Akademikerfakta* nr 2, 1999. Stockholm SACO.
- Kogan, M. & Henney, S. 1999: *Reforming Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I. & Henkel, M. SACOM. 2000: *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London: Jessica Kingsley.
- Neave, G. & Jenkinson, S. 1983: *Research on Higher Education in Sweden. An Analysis and an Evaluation*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Prop 1999/2000:28. *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan*. Stockholm: Riksdagstrycket.
- SOU 1992:1: *Frihet, ansvar, kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*. Betänkande av Högskoleutredningen. Stockholm: Utbildnings-departementet.
- af Trolle 1990: *Mot en internationellt konkurrenskraftig akademisk utbildning*. Lund: Studentlitteratur.
- Trow, M. 1974: *Towards Mass Higher Education*. Paris: OECD.
- Utbildningsutskottet 1991: *Pressmeddelande 1991-04-11*. Stockholm: Riksdagens arkiv.

TA VARA PÅ KVALITETSARBETSBEDÖMNINGARNA!¹⁰

Att medverka i granskningar av högskolornas kvalitetsarbete är alltid en stimulerande erfarenhet. Den senaste bedömargrupp jag medverkat i gäller Högskolan Kristianstad (Högskoleverket 2001b). Resultatet är förhoppningsvis av värde för den berörda högskolan men det ger också anledning att fundera på vilken roll dessa granskningar har för utvecklingen av högskolesystemet i stort.

I Högskoleverkets programförklaring sägs att utvärderingarna nu skall inriktas "mer mot bedömning av kvalitet i stället för kvalitetsarbete". Bedömningarna av högskolornas eget kvalitetsarbete och kvalitetskontroll skall tonas ned till förmån för ett synsätt "där kontroll och utveckling ses som två sidor av samma mynt", allt i enlighet med statsmakternas beslut (Högskoleverket 2001a). Jag beklagar denna utveckling av flera skäl.

När vi i Sverige i början på 1990-talet beslutade att sätta kvalitetsarbetet i fokus valde vi en annan väg än de flesta andra länder. Det väckte också viss internationell uppmärksamhet. Vi lanserade en modell som försökte undvika problemen med ranking, förenklade kvalitetskriterier, normering och likriktning. Det blev en trevande start, det medges, men det är inte skäl nog att lämna den inslagna vägen för en modell med nationella ämnes- och programutvärderingar.

I flera länder överger man nu sina tidigare utvärderingssystem baserade på sådana nationella ämnesvisa kvalitetsgranskningar. I Danmark ersätts de s k turnusevalueringarna med tematiska analyser. I Storbritannien lanseras ett förenklat kvalitetssäkringssystem, som innebär en kraftig reduktion av de ämnesvisa kvalitetsbedömningarna till förmån för "institution-level review, conducted on audit principles". Bakgrunden är bl a den massiva kritik som riktats mot kostnaderna för de tidigare utvärderingarna, men också en önskan att resultaten skall komma hela högskolesystemet till godo på ett bättre sätt.

Vid årets CHER-konferens presenterades en modell över olika faser i utvecklingen av kvalitetssäkringssystem i europeisk högre utbildning (Jeliazkova & Westerheijden 2001). Fas ett representeras där av system som syftar till att identifiera utbildningar som inte möter uppställda standards. I följande utvecklingsfaser vidgas syftet med kvalitetssäkringen för att till slut helt inrikta sig på formerna för kvalitetsgranskningen, på att identifiera *good practice* och stimulera till självreglering. Rapporteringen till högskolorna och staten får helt olika funktion. Med nuvarande granskningsmodell och hotet om indragna examensrätter förefaller Sverige ha hamnat i fas ett efter att tidigare ha legat före de flesta andra länder i utvecklingen.

Kvalitetsarbete är ett bra redskap för att utveckla verksamheten i en högskola. Det bygger nämligen inte på några fastställda kriterier för vad som är bra eller dåligt, bara på vissa grundläggande värderingar. Det är *sättet att arbeta* för att förverkliga de egna målen som granskas och bedöms av utomstående. Studenternas erfarenheter och bedömningar är avgörande, inte centralt fastställda kriterier för vad som är god kvalitet. Personligen är jag dessutom övertygad om – från min tid som rektor – att kvalitetsarbete är en bra metod att förankra värderingar och mål för en högskolas utveckling. Universitet och högskolor är ju professionella organisationer där mål och

¹⁰ Införd i Högskoleverkets nyhetsblad *Nyheter & Debatt*, nr 7 2001.

kvalitetskriterier för verksamhetens innehåll inte kan bestämmas externt. Däremot finns det skäl för anslagsbeviljande instanser att granska effektiviteten i verksamheten.

Med andra ord håller jag med om den kritik som SIQ-chefen och ett antal välkända kvalitetsforskare riktade mot Högskoleverkets kvalitetsgranskningar framförda i *Svenska Dagbladet* under rubriken Brännpunkt (Bergman m fl 2001). Författarna underströk betydelsen av kvalitetsgranskning som led i högskolornas eget förbättringsarbete och menade att den ökade kontrollfunktionen var ett påtagligt steg tillbaka som inte utnyttjar modernt synsätt inom kvalitetsutveckling.

Högskoleverket svarade att verkets uppdrag är att pröva utbildningarnas kvalitet utifrån de mål som anges i högskolelagen (Nitzler & Pettersson 2001). Dessa mål är emellertid varken tänkta eller formulerade så att de kan läggas till grund för en sådan bedömning. Innehållet i högre utbildning varken kan eller bör målstyras från centralt håll. Högskolelagen är snarare till för att precisera vissa rättigheter och skyldigheter för lärare och studenter och slå fast vissa ramvillkor för verksamheten.

Vad kan man då från central nivå bidra med i kvalitetsarbetet? Jo, man kan utveckla och sprida metoder och goda exempel, och framförallt kan man ur de genomförda kvalitetsarbetsgranskningarna lyfta fram strukturella problem för närmare analys. De kan peka på viktiga restriktioner för det lokala kvalitetsarbetet. I Kristianstad-rapporten redovisar vi två sådana problematiska förhållanden:

- 1) kravet på att en högskola skall ha ett erkänt vetenskapsområde för att få (vetenskaplig) status och statliga forskningsresurser och
- 2) de växande kontroll- och utvärderingsaktiviteterna på central nivå.

I bedömargruppen drog vi slutsatsen att principen om vetenskapsområde försätter framförallt de mindre högskolorna i en besvärlig sits. Det blir nästintill omöjligt att få uppslutning kring alternativa framtidsvisioner, som t ex att profilera sig som högklassig producent av grundutbildning inom specifika områden. Vi ansåg också att det centrala utvärderingsmaskineriet riskerar att uppta så mycket av högskolans resurser att utrymmet för uppföljning mot egna mål blir för litet.

Elaine El-Khawas diskuterar i en färsk artikel i *Tertiary Education and Management* ansvarfördelningen mellan staten och högskolorna när det gäller kvalitetskontroll (El-Khawas 2001). Hon förespråkar ett delat ansvar byggt på ömsesidig respekt för inblandade parter intressen och kompetens. Då måste man skilja på vad som är den centrala statsapparaten (och i den inkluderas självfallet Högskoleverket) respektive högskolornas ansvar. Jag menar att statsapparaten svarar för högskolesystemet som helhet (dess ekonomi, organisation, styrning etc.) medan lärosätena svarar för innehållet i verksamheten. I konsekvens härmed borde kvalitetsbedömningen på nationell nivå i första hand gälla "systemkvaliteten", d v s hur ramförutsättningarna främjar eller hindrar kvaliteten, medan kontrollen av utbildningens och forskningens kvalitet bör åvila högskolorna själva.

Det vore onekligen ett steg tillbaka om det nya systemet för ämnesvis kvalitetsgranskning tog över den tidigare satsningen på kvalitetsarbete. I stället borde Högskoleverket ta tillvara den kunskap om villkoren för den högre utbildningen som finns att hämta i de redan genomförda granskningarna av högskolornas kvalitetsarbete.

REFERENSER

- El-Khawas, E. 2001: "Who's in Charge of Quality? The Governance Issues in Quality Assurance." *Tertiary Education and Management*, Volume 7, No 2, 2001. Nederländerna: Klüwer Academic Publ.
- Högskoleverket 2001 a: *Högskoleverkets utvärderingar – från bedömning av kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet*. Högskoleverkets rapportserie 2001:8 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket 2001 b: *Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid Högskolan Kristianstad*. Högskoleverkets rapportserie 2001:23 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Jeliazkova, M. & Westerheijden, D. F. 2001: "A Next Generation of Quality Assurance Models. On Phases, Levels and Circles in Policy Development". Paper presented at the EAIR Annual Conference in September 2001.
- Bergman, B., Edvardsson, B., Klefsjö, B., Lindström, J. & Wiklund, H. 2001: , "Låt studenterna vara med", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt 2001-06-20
- Nitzler, R. & Pettersson, L. 2001: "Kvalitetsutveckling inte vårt ansvar", *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt 2001-06-27.

VARFÖR FUNGERAR INTE GYMNASIESKOLAN?¹¹

Efter alla larmrapporter är det väl numera ingen som förnekar att skolan har problem. När det gäller gymnasieskolan håller även skolministern med om att något måste göras. En ny gymnasieutredning har tillsatts. Men det är tveksamt vad den kan åstadkomma.

Innan man börjar ändra på gymnasieskolan måste man analysera hur den fungerar idag och ta reda på varför det inte blev som man en gång hoppades. Skolverket har publicerat en utvärdering av 1990-talets gymnasieskola (Skolverket 2000). Där borde svaren finnas. Rapporten handlar dock bara om hur 1990-talets reformer omsatts i praktiken och i vilken grad de politiska ambitionerna realiserats. Kritiken är hård. De organisatoriska förändringarna har tagit all kraft från det inre förnyelsearbetet i gymnasieskolan, kommuner och skolor har haft svårt att ta till sig syftet med reformerna och skillnader i kultur och status mellan olika studievägar har inte minskat.

I en kommentar drar skolministern och skolverkschefen slutsatsen att 1990-talets reformer inte nått ända fram och att verket inte förmått ”att införa tankegångarna och att få de nya idéerna att bita sig fast i gymnasieskolorna” (Ekholm & Wärnersson 2000).

Vad skolverkets utvärdering *inte* tar upp är att det skulle kunna vara något fel på tankegångarna bakom reformen eller att förutsättningar kan ha saknats för en positiv utveckling i gymnasieskolan. Ändå finns det i utvärderingsrapporten mycket som tyder på detta, framförallt i elevernas och lärarnas reaktioner. Föga förvånande finner Skolverket att ”eleverna värderar de olika inslagen i utbildningen efter den mening de finner i dem”. På de produktionsinriktade programmen anses undervisningen i kärnämnen alltför abstrakt och teoretisk. På program med pedagogisk och vårdande inriktning får vissa elever för dålig grund för fortsatta studier. Även eleverna på det samhällsvetenskapliga programmet är ”besvikna” och anser att kraven är för låga. På naturvetenskapsprogrammet har de flesta siktet inställt på högre studier och ser utbildningen i första hand som en transportsträcka dit. Kravet på att kurserna i kärnämnen, trots olika innehåll, skall vara ”likvärdiga” framstår som ett verkligt ”kärnproblem”.

Skolverkets analys berör inte alls de kvalitetsproblem som stått i fokus för debatten, elevernas kunskapsnivå och det faktum att andelen elever som når grundläggande behörighet för högskolestudier stadigt sjunker. Det görs inte heller några jämförelser med situationen i andra länder. Vi saknar fortfarande en sakkunnig bedömning av hur svensk skola står sig internationellt. Alla tycks finna stöd för sin uppfattning i sådana internationella jämförelser, både kritiker och försvarare av den förda politiken. Den EU-studie som de ansvariga beslutsfattarna använt sig av för att bevisa att svensk skola befinner sig i Europatopp ger definitivt inte underlag för sådana slutsatser.¹²

¹¹ Publicerad under rubriken ”En skola som misshushållar med människor”, *Svenska Dagbladet*, Brännpunkt 2000-07-19.

¹² Sedan detta skrevs har nya jämförande OECD-studier av skolsystemet i olika länder publicerats (”Education at a Glance 2000”, ”Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000”) utan att detta föranlett några närmare analyser från officiellt svenskt håll.

Skolverkets studie räcker därmed inte för att förstå vad som gått fel, än mindre för att avgöra vad som måste göras. Orsakerna till misslyckandet ligger med stor sannolikhet utanför de förhållanden som styrs av kommunpolitiker, skolledare och lärare. De ligger i de grundläggande antagandena bakom reformerna och i de förutsättningar som gällt för gymnasieskolan under senare tid. Som gammal utvärderare kan man inte annat än förvånas över bristen på analys av de sk ramfaktorerna. Arbetet i gymnasieskolan är beroende av förhållandena i både grundskolan och högskolan. Kursplaner och undervisning måste anpassas till växande skaror av elever med kraftigt varierande och i många fall otillräckliga förkunskaper från grundskolan. Kraven för att läsa vidare på högskolenivå styr elevernas agerande under gymnasietiden. Ekonomiska besparingar, arbetslöshet och invandring innebär nya och förändrade villkor. Så länge dessa ramfaktorer inte beaktas i analysen lär svaren på de viktiga frågorna utebli – och reformerna fortsätta att planeras på felaktiga grunder.

Exempel på en viktig ramfaktor i sammanget är högskolans antagningsregler. Det är fel av skolministern att skylla problemen i gymnasieskolan på det nya betygssystemet (Wärnersson 2000). Det är inte betygen utan det sätt på vilket betygen används vid urval till högre studier som är problemet. Att antagningsreglerna har starkt negativ inverkan på arbetet i gymnasieskolan är känt sen länge. Det framgår också av en ESO-studie om antagningen till högskolan (Brandell & Kim 2000) och har nyligen på nytt illustrerats i en TEMO-undersökning bland elever i fyra gymnasieskolor (Skolverket/ Högskoleverket 2000).¹³ Det är samma skolor där jag själv för tjugo år sedan genomförde en liknande undersökning – med samma resultat. Då som nu ger skolledare och elever samma bild av antagningsreglernas effekter: eleverna väljer taktiskt, det går ut över kunskaper som behövs för fortsatta högskolestudier och många tvingas skjuta upp sina studier och ta vägen över Komvux. Antagningsreglerna skapar dessutom onödigt stress i gymnasieskolan. Eleverna tycker att de enhetliga reglerna är orättvisa och föredrar mer varierade urvalsmetoder för olika utbildningar.

Den senaste antagningsreformen genomfördes så sent som 1997 (Prop.1995/96:184). Effekterna blev desamma som efter tidigare reformer av antagningsreglerna. Ungdomar som ville läsa vidare direkt efter gymnasiet missgynnades och tvingades ta omvägar för att komma in i högskolan. Den proportionella kvoteringen mellan olika sökandegrupper fick oönskade och oväntade effekter. Betygshets och taktikval ökade i stället för att minska. Ändå borde man sedan tjugo år tillbaka ha varit medveten om mekanismerna. Kritik och förslag att ändra på antagningssystemet har inte saknats. Så sent som 1995 föreslog RUT-93 en rad åtgärder som skulle ha motverkat dessa negativa effekter (SOU 1995:71). Att inte lyssna på dessa råd hade möjligen varit försvarligt om man samtidigt nått de mål om social utjämning, likabehandling och effektivitet som gällt för antagningsreformerna alltsedan 1970-talet. Den nämnda ESO-studien visar att så inte är fallet – tvärtom. Antagningssystemet är en misshushållning med mänskliga och samhällsekonomiska resurser.

Nu har det äntligen blivit accepterat att kritisera dagens antagningsregler. Frågan är vad som skall sättas i stället.

Det räcker inte att bara räkna betygen på nytt sätt eller att göra vissa förändringar i högskoleprovet, som föreslås från bl a Högskoleverket (Högskoleverket 2000). Antagningen till högskolan måste grundas på krav och kriterier som bidrar till att skapa en gymnasieskola som ger eleverna inspiration och förberedelse för vidare

¹³ En senare TEMO-undersökning bland studerande som antagits hösten 2001 bekräftar ånyo bilden av antagningsreglernas effekter i gymnasieskolan.

studier av olika slag. Det måste utvecklas prov och antagningsmetoder som är anpassade för olika utbildningar. Principen bör vara att man ska antas till en utbildning för att man har goda förutsättningar för att genomföra dem, inte att man stoppas på grund av meriter som är utan betydelse för den sökta utbildningen. Framförallt måste man göra upp med missuppfattningen att enhetliga urvalsregler gör antagningen mer ”rättvis”.¹⁴

Ambitionen måste vara att så många som möjligt skall ges utrymme för att läsa det de vill och är intresserade av. Det borde inte vara omöjligt att på lång sikt ge högskolan resurser så att tillträdet till många utbildningar blir fritt för alla behöriga sökande. Det är vad som gäller i många andra europeiska länder. Ibland kan det vara mer rättvist att lägga förkunskapskraven högre än idag om man därigenom kan undvika tveksamma urvalsmetoder.

Det finns även andra ramfaktorer för gymnasieskolan än antagningsreglerna som man måste ta hänsyn till, framförallt resultaten från grundskolan. Om inte grundskolan fungerar som det var tänkt är det ganska självklart att det blir problem i gymnasiet.

Vad gör då regeringen? Jo, man tillsätter en ny gymnasieutredning (samtidigt som de senaste ändringarna i den gällande läroplanen genomförs!). Direktiven bär inga spår av förståelse för sammanhangen. Ingen koppling sker vare sig till situationen i grundskolan eller till högskolans krav och antagningsregler. I stället skall studieorganisationen i gymnasiet återigen ändras för att skapa större likvärdighet mellan olika program och en breddad rekrytering till högskolan.. ”Alla program skall tillgodose såväl individens utbildningsbehov som aktiv samhällsmedborgare som arbetsmarknadens behov och behovet av förberedelse för vidare studier.” Det torde vara en omöjlig uppgift om inte ramförutsättningarna ändras radikalt.

Problemen finns inte i första hand i gymnasieskolan utan i bristen på sammanhang och konsekvens i utbildningspolitiken. Det behövs en realistisk politik för hela utbildningsområdet, som utgår från en allsidig analys av hur det verkligen ser ut i dagens skola – oavsett vilka politiska ambitioner som gäller för stunden.

¹⁴ Efter att detta inlägg publicerades har antagningsreglerna ändrats på vissa punkter. Se not 4. De grundläggande principerna i antagningssystemet har dock inte förändrats.

REFERENSER

- Brandell, L. & Kim, L. 2000: *Privilegium eller rättighet - En ESO-studie om antagningen till högskolan*. Ds 2000:24. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Wärnersson, I. 2000: "Gymnasiets betyg ett fiasko". *Dagens Nyheter*, DN Debatt 2000-05-04.
- Eckholm, M. & Wärnersson, I. 2000: "Svenska skolan i Europatopp". *Dagens Nyheter*, DN Debatt 2000-06-21.
- Högskoleverket 2000: "Tillträde till högre utbildning". Högskoleverkets skrivelse till regeringen 2000-06-20.
- Prop. 1995/96:184: *Tillträde till högre utbildning m. m.* Stockholm: Riksdagen.
- Skolverket 2000: *Reformeringen av gymnasieskolan – en sammanfattande analys*. Skolverkets rapport 187. Stockholm: Liber
- SOU 1995:71: *Behörighet och urval. Förslag till nya regler för antagning till universitet och högskolor*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Skolverket/Högskoleverket 2000: *Tillträdesreglerna till högskolan och dess inverkan på gymnasieskolan*. TEMO-rapport juni 2000

TIDIGARE ARBETSRAPPORTER/WORKING PAPER

- 2001:1 Alexander Kanaev & Albert Tuijnman : *Prospects for Selecting and Using Indicators for Benchmarking Swedish Higher Education*
- 2001:2 Lillemor Kim, Robert Ohlsson & Ulf Sandström : *Kan samverkan mätas? Om indikatorer för bedömning av KK-stiftelsens satsningar*
- 2001:3 Jenny Beckman, Mats Brenner, Olle Persson & Ulf Sandström : *Nya arbetsformer inom diabetesforskning – studier kring en nätverkssatsning*
- 2001:4 Ulf Sandström : *Om den svenska arkitektur-, bostads- och stadsbyggnadsforskningens karaktär*
- 2001:5 *Verksamhetsberättelse 1999-2000*, Föreningen för studier av forskning och utbildning
- 2001:6 *Kunskapssystem i förändring*, Verksamhetsprogram 2001-2003
- 2001:7 Martin Meyer : *Science & Technology Indicators Trapped in the Trippel Helix?*
- 2001:8 Bo Persson : *Reluctant Agencies : Sectorial Agencies and Swedish Research Policy in the 1980s*
- 2002:9 Sverker Sörlin: *Cultivating the Places of Knowledge*