

Dynamisk inerti: Universiteternes reaktion på reformer

Den seneste reform på universitetsområdet – kandidatreformen – vil i de kommende år forandre universitetsuddannelserne markant. En lang relativt ubrudt vækstperiode bliver efter planen erstattet af om- og nedbygning særligt inden for humaniora og samfundsvidenskab. På basis af viden om tidligere reformprocesser i sektoren diskuteres nedenfor, hvordan universiteterne og deres medarbejdere kan tænkes at reagere på reformen. Der er desværre ikke grund til optimisme. Der tegner sig et billede af et fald i uddannelseskvalitet og et svækket arbejdsmiljø.



Af Hanne Foss Hansen,
tidligere professor på
Københavns Universitet

Universiteterne er en særdeles vigtig institution i det danske samfund. De producerer ny viden via forskning. Og de uddanner stadig nye generationer af højt uddannede, kompetente unge mennesker inden for en stor bredde af fag spændende fra humaniora og samfundsvidenskab over medicin til naturvidenskab og teknik. Universiteterne er på en og samme tid en konservativ og kulturbærende institution og en markant samfundsmæssig fornyelseskraft. Universiteterne er også en vigtig bro til det internationale forskersamfund gennem deres netværk til og samarbejde med forskere i hele verden.

Universiteterne er både reformparate og reformtrætte. Utallige reformer er rullet ud i sektoren igennem en årrække: Bologna-processen med dens 3+2+3 gradsstruktur, ECTS- og akkrediteringssystemet, den i et internationalt lys radikale ledelsesreform, resultatbaserede finansieringsreformer, kontraktstyring, fusionerne med sektorforskningsinstitutter såvel som mellem universiteter, etablering af forskerskoler, fremdriftsreform, dimensionering med sigte på ikke at uddanne til arbejdsløshed samt opbygning og efterfølgende nedskalering af uddannelsesstilbud til udenlandske studerende for blot at nævne de vigtigste elementer.

Kandidatreformen

Nu kommer så kandidatreformen. Regeringsudspillet ”Danmark kan mere III” fra september 2022 lagde op til en meget radikal reform. 50% af studiepladserne på universiteternes kandidatuddannelser skulle omlægges til 1-årige kandidatuddannelser eller til erhvervskandidatuddannelser, hvor de studerende tager en 2-årig kandidatuddannelse

over fire år med deltidsjob men uden SU. Arbejdsudbuddet skulle øges, og der skulle spares.

Reformen bliver nu mindre radikal, men er fortsat ganske omfattende. Ifølge den brede politiske aftale fra juni 2023 og det efterfølgende forligstillæg fra august 2023 skal 30% af studiepladserne i de kommende år omlægges. 20% søges omlagt til erhvervskandidatuddannelser, og 10% forkortes. Hvis 20%-målsætningen ikke kan nås, fordi de studerende ikke i tilstrækkeligt omfang søger mod erhvervskandidatuddannelserne, hvilket meget tyder på, skal andelen af forkortede uddannelsespladser forøges. Herudover skal bacheloroptaget skæres ned med 8% fra 2025. Reformen bliver særligt en udfordring for samfundsvidenskab og humaniora, der skal levere størstedelen af reduktionerne. Og her skal man huske, at mange uddannelser på humaniora allerede over en årrække er blevet skåret ned.

Hvordan reagerer universiteterne og universiteternes forskere og undervisere, når radikale reformer er på dagsordenen? Min erfaring fra at have forsket i universiteternes udvikling og været ansat i sektoren i 40 år er, at reformprocesser typisk foregår i flere til tider overlappende faser. Når radikale reformer sættes på den politiske dagsorden, bliver de først modarbejdet og forsøgt minimeret fra sektorens side. Overlever den politiske reformdagsorden sektorens modstand, sker der herefter en topledelsesmæssig ansvarliggørelse. Dette skaber et ledelsespres nedover i hierarkiet på det enkelte universitet. Der skal findes implementeringsløsninger lokalt på de enkelte fakulteter, institutter og studier. Mel-

lemlederne skal levere – i hvert fald hvis de vil fortsætte i en ledelseskariere. Nogle typer af reformer igangsætter forhandlingsprocesser relateret til, hvem der lokalt skal bære reformens byrder. Universitetspolitik kan i denne sammenhæng være ganske blodig. Lad mig i det følgende dvæle lidt ved hver af disse faser.

Modarbejdelse og minimering

Når en reform kommer på dagsordenen, aktiveres universiteternes interesseorganisation Danske Universiteter. Om der kan skabes enighed i sektoren, afhænger af den pågældende reforms indhold. I relation til en radikal nedskæringsreform, som reformudspillet fra september 2022, skabes hurtigt en fælles front. Også andre interesser aktiveres og søges aktiveret – i den aktuelle reform både fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og politiske oppositionspartier. Mange stemmer gav i efteråret 2022 udtryk for, at regeringens udspil ”Danmark kan mere III” snarere burde have haft overskriften ”Danmark kan mindre”.

I første runde nyttede protesterne ikke. Den politiske reformdagsorden blev fastholdt i regeringsgrundlaget for den nye SVM-flertalsregering, der tiltrådte i december 2022. Her finder vi formodentlig baggrunden for, at Danske Universiteter ændrede strategi. I hvert fald kunne universitetsrektorerne i maj 2023 fremlægge et forslag til det, de kaldte ”en holdbar kandidatreform”. Deres udspil, der lænede sig op ad oppositionspartiernes udmeldinger, blev spillet ind i forhandlinger på Christiansborg. Og oplægget gjorde åbenbart indtryk. Den ovenfor omtalte politiske aftale har i hvert fald markante lighedstræk med rektorernes udspil.

I relation til kandidatreformen fik universiteternes modstrategi således til dels succes. Udspillet 50%-omstillingskrav blev ændret til et overordnet 30%-krav. Samfundsvidenskaberne skal dog omlægge 40% af kandidatstudierne og humaniora 35%. Omstillingskravene blev herudover som allerede nævnt kombineret med en 8%-reduktionen i antallet af studiepladser på bachelorstudierne – den såkaldte sektordimensionering.

Alle parter synes at kende de forhandlings-spil, der igangsættes når et reformudspil lanceres. Formodentlig har politikerne i udgangssituationen derfor spillet ud med en slags overbudspolitik, så der var noget fedt at forhandle væk. På den måde glider upopulære ting lettere ned. De kan også have skelet til, at radikale reformer bedst gennemføres via brede forlig. Besluttet radikale reformer med et smalt flertal, er risikoen for, at de efter en tid rulles tilbage, ganske stor. Endelig kan det have haft en betydning, at SVM-regeringen startede ud med den både politisk og vælgermæssigt meget upopulære afskaffelse af store bededag. Endnu en meget upopulær sag ønskede man måske trods alt ikke.

Ledelsesmæssig ansvarliggørelse

Rektorernes udspil fra maj 2023 er udtryk for, at fasen med ledelsesmæssig ansvarliggørelse er påbegyndt. I den aktuelle reform videreføres denne fase via nedsættelse af det såkaldte kandidatudvalg. I udvalget, der har fået til opgave at udforme fremtidens kandidatlandskab, er alle universiteter repræsenteret ved deres rektorer og med universitetsdirektørerne som bisiddere. Ministeriet deltager toptungt med departementschef, direktør, styrelsesdirektør og vicedirektør. Dette viser, at denne sag tages meget alvorligt. Herudover deltager 2 studenterrepræsentanter.

Kandidatreformen er en nedskæringsreform. Paradoksalt nok skal kandidatudvalget udover opgaven med at tegne det nye kandidatlandskab blandt andet også forholde sig til, hvordan det nye landskab understøtter, at kvaliteten løftes på kandidatuddannelserne, og de studerendes trivsel øges. Det lyder godt, men synes umuligt.

Udvalgets omfattende kommissorium fastlægger flere modsatrettede kriterier for fordelingen af 8%-reduktionen i bachelorstudiepladser. Der skal tages hensyn til uddannelsernes dimittendledighed og aftagernes efterspørgsel efter arbejdskraft og til bæredygtigheden af små fag og tilknyttede forskningsmiljøer. Herudover skal der sikres udbud i hele landet – herunder uden for de

” Formodentlig har politikerne i udgangssituationen derfor spillet ud med en slags overbudspolitik, så der var noget fedt at forhandle væk.

” Tiden frem til oktober 2024, hvor udvalget senest skal afgive deres rapport, bliver et sorteperspil, hvor alle parter vil forsøge at overvælde omstillingsbyrden til andre.

største byer. Der er megen elastik i disse formuleringer. Tiden frem til oktober 2024, hvor udvalget senest skal afgive deres rapport, bliver et sorteperspil, hvor alle parter vil forsøge at overvælde omstillingsbyrden til andre.

Udvalget forventes at nedsætte en række arbejdsgrupper, ligesom der nedsættes et referencepanel med repræsentanter fra erhvervsorganisationer, offentlige arbejdsgivere, faglige organisationer og relevante ministerier. I panelet indgår også repræsentanter for professionshøjskole- og erhvervsakademisektoren. Det er vigtigt, at de andre dele af det videregående uddannelsessystem inddrages. Kandidatreformen synes skabt på basis af en snæver universitetssektortænkning med fokus på besparelser, ikke på en helhedsorienteret tænkning om videregående uddannelse. Politikerne vil gerne styrke professionshøjskolerne og erhvervsuddannelserne ved at investere nogle af besparelserne på disse områder. Men reformmagerne har ikke gennemtænkt, om reformen kan få konsekvenser for arbejdsdeling og samarbejde på tværs af sektorer, ej heller om reformen vil påvirke studenterøgningen til de forskellige typer af institutioner.

Lokal implementering

Formelt starter den lokale implementering, når kandidatudvalget har afrapporteret og udvalgets rapport været fremlagt for forligspartierne. I praksis bliver fakulteter, institutter og studiemiljøer formodentlig aktiveret langt tidligere. Lokalt er sparerunder allerede varslet.

Der findes i omegnen af 60 erhvervs kandidatuddannelser allerede i dag. Disse vil formodentlig relativt enkelt og uden de store omlægningsomkostninger kunne opskaleres. Erhvervs kandidatuddannelserne er imidlertid ganske ujævnt fordelt på universiteter såvel som fagområder. På humaniora og samfundsvidenskab, der skal levere tungt i implementeringen af reformen, er antallet af erhvervs kandidatuddannelser begrænset og har på en del områder svag studenterøgning.

Det tegner derfor til, at der bliver et betydeligt pres for at udvikle korte kandidatuddannelser. Dette kan blive en ganske ressourcetrækkende proces både i forhold til at få studieordninger på plads og efterfølgende godkendt. Det er svært at se, at der skal kunne skabes uddannelser af god kvalitet på disse præmisser. Kan der skabes rum for udenlandsophold? Og hvad med specialet, som er et studieelement, hvor de studerende erfa-

ringsmæssigt virkelig rykker kompetencemæssigt?

Hertil kommer spørgsmålet om, hvordan reformen vil påvirke de studerendes trivsel? Ungekulturen er mange steder meget konkurrencebetonet. For nogle studerende skaber dette mistrivsel. Kandidatreformen kan – trods fastholdelsen af retskravet om, at man som bachelor kan få adgang til en kandidatuddannelse – tænkes at forstærke konkurrencen. For hvilke bachelorer skal kunne få adgang til hvilke typer af kandidatuddannelser?

Forsker- og underviserreaktioner

Hvilke konsekvenser er tænkelige i kølvandet på kandidatreformen udover de ovenfor nævnte umiddelbare konsekvenser for uddannelsernes kvalitet og de studerendes trivsel? Flere undersøgelser (se for eksempel Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd 2023, Hansen et al. 2019, Hansen et al. 2020 samt Pinheiro et al. 2019) har i de senere år peget på, at en stor andel af de universitetsansatte forskere og undervisere ikke oplever, at universiteterne har et godt arbejdsmiljø.

Medarbejderinddragelsen beskrives som begrænset. Ledelseskulturen opleves mange steder som mistillidsbaseret. Og der er en udbredt frygt for repressalier, hvis man udtaler sig kritisk, hvad de færreste derfor gør. Hertil kommer, at der mange steder i de senere år har været gennemført fyringsrunder. Processer der tærer kraftigt på arbejdsglæden. Kandidatreformen kommer næppe til at forbedre disse forhold. Der hvor reformen får begrænset gennemslag, får den formodentlig ingen særlige konsekvenser for arbejdsmiljøet, men der hvor reformen rammer hårdt, og fyringsrunder viser sig nødvendige, kan den vise sig at svække arbejdsmiljøet betydeligt. Der er en risiko for, at medarbejderne vil opleve, at ledelsen og administrationen løber med implementeringsprocessen, mens forskere og undervisere ser apatisk til, selvom de udgør de ”brikker”, der i sidste ende skal udmønte reformen i praksis.

Økonomi

Reformøkonomien, som den fremgår af den politiske aftale, er sammensat og vanskeligt gennemskuelig. Det samlede reformprovenu er beregnet til 1,7 mia. kr. i 2030 stigende til 1,8 mia. kr. i 2075. Knap en tredjedel af midlerne er planlagt ført tilbage i sektoren til blandt andet hævdede takster, flere internationale studerende og særlige talentudviklingsinitiativer for studerende, mens andre

” Men reformmagerne har ikke gennemtænkt, om reformen kan få konsekvenser for arbejdsdeling og samarbejde på tværs af sektorer, ej heller om reformen vil påvirke studentersøgningen til de forskellige typer af institutioner.

midler prioriteres til investeringer i erhvervsuddannelser og velfærdsuddannelser på professionshøjskolerne og mere løst formuleret til børn, unge og uddannelse. Denne øvelse har med alle de usikkerheder, der er i en reform af denne karakter med et langt tidsperspektiv, udpræget karakter af en tænk på et tal-øvelse.

En løftestang?

Reformen er besluttet med en trinvis indfasning. Det er positivt. Den politiske ambition er, at der i 2028 skal optages 10% på en forkortet uddannelse og 10% på en erhvervskandidatuddannelse, mens der i hvert af årene 2030 og 2032 skal optages yderligere 5% på en

erhvervskandidatuddannelse. Dette betyder, at der i 2028 maksimalt kan optages 80% af de studerende på de 2-årige kandidatuddannelser, vi kender i dag, mens dette tal falder til 75% i 2030 og 70% i 2032.

Der er planlagt en samlet erfaringsopsamling i forhold til det nye kandidatlandskab forud for anden og tredje del af den trinvis implementering i 2030 og 2032. Dette er ligeledes positivt. Der er i den forstand indbygget en løftestang for justering og eventuel tilbagelulning af (dele) af reformen, såfremt de mest pessimistiske forventninger skulle vise sig at blive til virkelighed. Reformens dynamik kan vise sig at få et præg af inert.

Referencer

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2023). *Universiteter for fremtiden: Tyve år med universitetsloven*. København: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Hansen, H. F., Geschwind, L., Kivisto, J., Pekkola, E., Pinheiro, R. & Pulkkinen, K. (2019). Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries. *Higher Education*, 78(3): 557-573.

Hansen, H. F., Lind, J. K. & Stage, A. K. (2020). Changing managerial roles in Danish universities. *Science and Public Policy*, 47(4): 447-457.

Pinheiro, R., Geschwind, L., Hansen H. F. & Pulkkinen, K. (2019). *Reforms, organizational change and performance in higher education*. Cham: Pallgrave Macmillan.