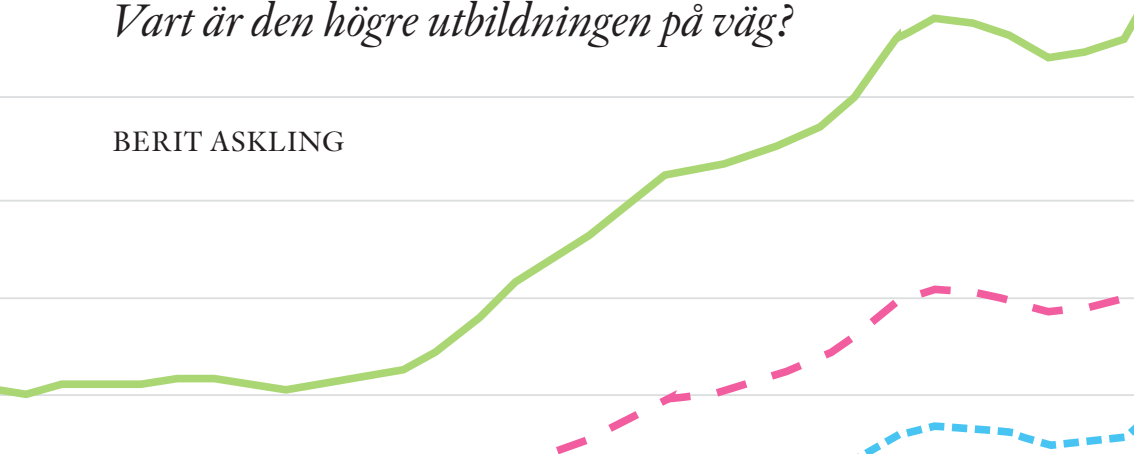


EXPANSION, SJÄLVSTÄNDIGHET, KONKURRENS

Vart är den högre utbildningen på väg?

BERIT ASKLING



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Berit Askling

EXPANSION,
SJÄLVSTÄNDIGHET,
KONKURRENS

Vart är den högre utbildningen på väg?

Berit Askling

Göteborgs universitet 2012

OMSLAG & GRAFISK FORM: *Anders Eurén*

TRYCK: *Billes*

ISBN: 978-91-7360-374-4

www.gu.se



FÖRORD 9

1. INLEDNING 11
2. ATT STUDERA HÖGRE UTBILDNING I FÖRÄNDRING
– perspektiv, begrepp och modeller 17
Förväntningar, processer och utfall på olika nivåer 18
Strukturer 19
Akademi, discipliner och akademisk identitet 20
Auktoritet och makt 22
Anpassnings- och förändringsprocesser 25
En arbetsmodell för översikt och analys 28
3. EN UNIVERSITETSINSTITUTION 1961 OCH 2011 30
Ett longitudinellt material fyller 50 år 32
Den akademiska hemvisten 1961 33
Den akademiska hemvisten 2011 35
Jämförelse 1961 – 2011 36
4. DEN HÖGRE UTBILDNINGEN I SVERIGE UNDER 50 ÅR 41
Efter andra världskriget: En växande ström av studenter 41
Ett stebent universitetssystem 42
En universitetsutredning tillsätts 45
1960-talet – Försök att lösa filosofiska fakultetens ”översvämningsproblem” 48
1970-talet: En genomgripande reformering av den högre utbildningen 51
1980-talet: Mål- resultatstyrning introduceras 57
1990-talet: 1993 års högskolereform – en frihetsreform 59
2000-talet: Ökad autonomi men också ökad Europaanpassning 64

5. INTERNATIONELLA UTVECKLINGSLINJER 75
- Från elit – till massutbildning* 75
 - Gamla ideal och nya förväntningar* 78
 - Autonoma samhällsinstitutioner och/eller kunskapsproducerande företag?* 85
 - Den akademiska professionen* 95
 - Ökad Europasamverkan* 98
 - Kritiska röster om EU-kommissionens policy* 103
 - Komplexa samhällsinstitutioner med många olika uppdrag* 106
 - Sammanfattning* 109
6. DE FEMTIO ÅREN I BACKSPEGEL
- vad har skett i det som skett? 111
 - Uppdrag och funktion* 111
 - Formellt integrerat men reellt diversifierat* 118
 - Makt och inflytande - från statlig detaljstyrning till ökad institutionell autonomi* 120
 - Påverkan på det inre livet* 127
 - Sammanfattning – självständiga lärosäten med många samhällsuppdrag* 133
7. VART ÄR DEN HÖGRE UTBILDNINGEN PÅ VÄG? 135
- Reformer och deras genomslag* 136
 - Identitet och legitimitet* 138
 - Institutionell autonomi kontra individuell akademisk frihet* 140
 - Varifrån kommer impulserna till reformer och förändringar?* 141
8. REFERENSER 144

Förord

Ett jubileum kan inspirera till att stanna upp och blicka bakåt i tiden och att jämföra hur det var då med hur det är nu. Denna rapport är resultatet av ett sådant tillbakablickande, men syftar också till att ge underlag för att fundera framåt.

Hösten 2011 var det 50 år sedan det longitudinella forskningsprojektet *Individualstatistikprojektet* genomförde sin första datainsamling. Projektet har utvidgats i olika etapper och ansvarar nu, under projektbenämningen *Utvärdering genom uppföljning*, för en omfattande databas som utnyttjas i ett flertal pågående nationella och internationella forskningsprogram. Under alla år har projektet haft sin vetenskapliga hemvist vid samma institution vid Göteborgs universitet.

Femtioårsjubileet gav projektledningen osökt anledning att inventera vad projektet åstadkommit under sina 50 år, hur det insamlade och ackumulerade datamaterialet använts inom institutionen och hur det även utnyttjats inom andra discipliner. I samband med en konferens i december 2011 ombads jag, som under några år haft en viss anknytning till projektet, att teckna en bild av hur den högre utbildningen förändrat under de 50 åren. Som ett konkret avstamp för en översikt över reformer och förändringar av hela den svenska högre utbildningen från 1960-talets början och fram till i dag valde jag att jämföra projektets värdinstitution 1961 och 2011. Mitt konferensbidrag växte så småningom ut till denna rapport, som dels ger en bild av hur den svenska högre utbildningen utvecklats och förändrats, dels ger några glimtar av motsvarande processer i andra länder. Jag vill tacka Jan-Eric Gustafson, som bad mig medverka i konferensen, samt Allan Svensson, Monika Lindström, Lena Eriksson, Agneta Bladh och Inger Rydén-Bergendahl, som på olika sätt hjälpt mig med faktaunderlag och gett mig värdefulla synpunkter och kommentarer.

Själv blev jag hösten 1962 förordnad som amanuens vid institutionen. Mina egna studieobjekt har dock inte varit individvariabler utan olika typer av utbildningar (förskollärarytbildningen, klasslärarytbildningen) och så småningom reform- och förändringsprocesser i den högre utbildningen generellt. Jag arbetade som lärarutbildare vid Högskolan i Kalmar och var engagerad i olika utrednings- och utvärderingsuppdrag för bl a Skolöverstyrelsen och Universitets- och högskoleämbetet innan jag 1989 blev professor i pedagogik vid Linköpings universitet och 1997 vid Göteborgs universitet. I Linköping och sedan i Göteborg hade jag, som vicerektor, ansvar för utveckling och samordning av respektive universitets övergripande kvalitetsarbete. Rapporten tecknar därmed också en bild av hur mina egna arbetsplatser utvecklats och förändrats under 50 år – arbetsplatser som under årens lopp bjudit på en stor variation av arbetsuppgifter, en hel del prövningar men framför allt många stimulerande utmaningar.

Bromma i mars 2012

Berit Askling

1 Inledning

I den svenska högre utbildningen finns nu fler lärosäten, fler studenter och fler lärare och forskare än någonsin tidigare. Allt fler orter i landet utgör centra i högskolelandskapet och allt fler individer har sin verksamhet och utkomst i landskapet. Högskolan är i dag med sina drygt 70.000 anställda den största statliga arbetsgivaren och utgör med alla sina studenter en verksamhet som i en eller annan form engagerar cirka 500.000 individer. Den kvantitativa ökningen gäller också de ekonomiska resurserna, som till större delen kommer från staten och gör den högre utbildningen till ett omfattande politiskt åtagande inom den offentliga sektorn. Lärosätenas totala intäkter var 2011 cirka 55 miljarder kronor och av dessa kom cirka 90 procent från offentliga finansärer, varav drygt 60 procent som direkta anslag över stadsbudgeten. Knappt hälften av intäkterna avsåg utbildning på grundnivå och avancerad nivå och drygt hälften forskning och utbildning på forskarnivå.

De ökade volymerna av arbetsplatser, individer och resurser väcker naturligtvis frågor om för vilka syften medlen tilldelas och på vilket sätt verksamheten skall styras och kontrolleras, så att de förväntningar som formuleras också blir infriade. Huvuduppgifterna definieras i termer av utbildning och forskning och förväntas bidra till både samhällets och individers utveckling och förnyelse. Dessa uppgifter kan redovisas i antal genomgångna kurser, examina och publicerade forskningsresultat. En ytterligare uppgift är den mer svårämbara att samverka med omgivande samhälle. I senare års högskolepolitik har universitetens och högskolornas betydelse i den ökande interna-

tionella konkurrensen inom kunskapsutvecklingens område alltmer betonats. Utformningen av styrning, ledning och kontroll av denna omfattande verksamhet, så att alla formulerade förhoppningar infrias, har blivit en viktig men också komplicerad uppgift.

Demografiska, ekonomiska och sociala förhållanden och politiska ambitioner har förändrats över tid och medverkat till att den högre utbildningens olika funktioner och olika målsättningar formulerats om. Även utformningen av styrning, ledning och kontroll har varierat under olika skeden. Olika idéströmningar har satt sin prägel på relationen mellan staten och lärosätena och den interna organisationen inom varje lärosäte.

Genom den s k autonomireformen, som trädde i kraft 1 januari 2011, har lärosätenas självständighet ökat. Varje lärosäte råder nu själv över utformningen av sin egen interna organisation med två viktiga undantag: Lärosätet skall ha en rektor och en styrelse. Men bortsett från dessa båda begränsningar har lärosätena fått stor frihet vid rekrytering och tillsättning av professorer och lärare. Dimensioneringen av utbildningarna har överlåtits till lärosätena själva att fastställa utifrån egna bedömningar av studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och det egna lärosätets kapacitet att ge utbildning med god kvalitet. Det är i högre grad än tidigare lärosätena själva som skall fatta de strategiska besluten och också i högre grad än tidigare själva arbeta fram underlagen för dessa beslut.

Många universitet och högskolor är i dag djupt engagerade i visionsarbeten, utformar strategiska planer och ser över sina interna organisationer och sina delegationsordningar, allt i syfte att på ett konstruktivt sätt kunna hantera den ökade självständigheten i en alltmer utsatt konkurrenssituation. Men den ökade självständigheten för lärosätena uppfattas av många utmana den hittillsvarande kollegiala styrningen och hota den traditionella akademiska friheten.

Vilka styrmedel har då regeringen att spela med för att påverka den högre utbildningen?

En form av statlig styrning sker med regeringens *tilldelning av resurser* för grundutbildning och forskning. För grundutbildningens del gäller fortfarande i stort det system för resurstilldelning som infördes genom 1993 års högskolereform och som innebär att resurser tilldelas efter

antal registrerade studenter, omräknat till helårsstudenter, och antalet avklarade poäng, omräknade till helårsprestationer. Systemet är alltså prestationsrelaterat. Inom de områden ett lärosäte har rätt att examinera bestämmer lärosätet sedan själv hur många studenter som skall erbjudas utbildning. Från och med 2013 kommer resurstilldelningssystemet för utbildningen på grundnivå att kompletteras med en viss fördelning som baseras på kvalitet utifrån omdömen från Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar. Denna kvalitetsbaserade resurstilldelning tilldelas lärosätet som helhet och är ej öronmärkt för just de utbildningar som utmärker sig i kvalitetsbedömningen.

Medlen för forskning och forskarutbildning tilldelas genom det sk basanslaget, som går direkt till lärosätena och som delvis påverkas av de två kvalitetsindikatorerna externa medel (dvs hur framgångsrika forskarna varit i konkurrensen om externa forskningsmedel) och publiceringar/citeringar (dvs hur framgångsrika forskarna varit i att få sina forskningsresultat publicerade och därefter refererade till genom citeringar). I båda fallen bygger indikatorerna indirekt på forskarsamhällets egna peer review-granskningar. Sedan 2010 har utöver detta en viss del av universitetens och högskolornas forskningsanslag delats ut (omfördelats) i konkurrens. Från forskningsråd och andra statliga myndigheter tillförs lärosätena betydande medel för forskning genom externa medel som sökts i konkurrens forskare emellan. Därutöver fördelar regeringen medel för forskning till universitet och högskolor för strategiska forskningsområden inom främst tre övergripande områden: medicin, teknik och klimat.

De förändringar i resurstilldelning som regeringen arbetar med kan, i förening med demografiska förändringar, komma att leda till drastiskt försämrade ekonomiska villkor för mindre högskolor¹. När kullarna minskar, så minskar också inflödet av resurser i samma takt, vilket innebär att det, enligt utbildningsminister Jan Björklund², blir verkligheten snarare än regeringen som kommer att lägga ner vissa utbildningar. Redan nu finns exempel på taktiska motdrag till en sådan utveckling inom högskolesystemet. Högskolan i Kalmar och Växjö universitet gick 2010 samman och bildade det nya Linnéuniversitetet. Teaterhögskolan i Stockholm och Dramatiska institutet gick 2011 sam-

1 Se Universitetsläraren 18/2011

2 Se Universitetsläraren 16/2011

man i Stockholms dramatiska högskola. Högskolan på Gotland har nyligen slutit ett samarbetsavtal med Uppsala universitet. Liknande tankegångar har framförts från högskolorna i Borås och Skövde. Dessa reaktioner visar att ökad autonomi, i förening med ökad konkurrens, visserligen kan leda till en önskad variation inom högskolelandskapet men av enskilda lärosäten upplevas så riskfyllt att de hellre samordnar sin verksamhet med något annat lärosäte än profilerar sig. Dessutom skärper regeringen tonen mot skollproducerande studenter. De studenter, som inte producerar poäng, skall inte heller utgöra något underlag vid resurstilldelningen.

När den statliga styrningen minskar, så ökar i motsvarande grad statens behov av uppföljning och utvärdering av verksamheterna. *Högskoleverket* har i uppgift att granska kvaliteten i den högre utbildningen. Att utforma riktlinjer och välja metoder för att öka den statliga kontrollen, utan att samtidigt strypa den innovations- och utvecklingskraft som är ett signum för den högre utbildningen, är en grannlaga uppgift, där statens behov av kontroll skall balanseras mot lärosätenas autonomi och forskare och lärares akademiska frihet. Högskoleverket har nu, efter en viss turbulens, inlett ett program för nationell granskning av kvaliteten i grundutbildningarna, i vilket utbildningarnas resultat snarare än deras förutsättningar och genomförande, granskas.

Men det är inte bara Högskoleverket som kontrollerar. *Riksrevisionen* utgör, som ett självständigt organ, en del av riksdagens kontrollmakt med uppgift att granska vart statens medel går och hur de används, dvs i första hand hur regering och myndigheter fullgör sina uppgifter. Under senare år har Riksrevisionen uppmärksammat de svenska universitetens och högskolornas effektivitet och målpuppfyllelse. Med allt större självständighet för varje lärosäte att agera är det, enligt Riksrevisionen, viktigt att även följa hur regeringen styr den högre utbildningen och forskningen och hur dessa i sin tur leder och följer upp sin verksamhet. Riksrevisionen³ har bl a gjort regeringen uppmärksam på att lärosätenas delegerade ansvarsordning medfört att externa forskningsmedel inte förbrukas i den takt som vore önskvärd utan samlas på hög som buffertar, att förväntningarna på lärosätena att profilera sina verksamheter svårigen låter sig genomföras när

3 Riksrevisionen 2012.

lärosätena samtidigt konkurrerar med varandra och då hellre imiterar varandras framgångsrecept än tar risken att satsa på en (kanske olönsam) profil, att det prestationsrelaterade resurstilldelningssystemet innebär en risk för alltför generösa bedömningar av studenternas resultat och, dessutom, motarbetar satsningar på bl a distansutbildning (där prestationsgraden är lägre) samt att det kan vara svårt att säkra en tillfredställande forskningsanknytning av grundutbildningen när själva begreppet framstår som oklart.

Högskoleverkets och Riksrevisionens rapporter, liksom en lång rad översikter, utredningar, betänkanden och debattinlägg som publicerats under senare år, belyser problemet att för den högre utbildningen finna en balans mellan å ena sidan statlig styrning för att uppnå nationella utbildnings- och forskningspolitiska effektivitets- och kvalitetsmål och å andra sidan ökad autonomi för att ge incitament till innovation och förnyelse. Denna avvägning tycks nu, i början av 2000-talet, vara en stor utmaning inte bara i det svenska högskolesystemet utan även internationellt.

Det här är en förändring i den statliga styrningen, som måste ses i relation till den kraftiga dimensioneringsökningen. Dagens svenska högskolesystem kan inte styras enligt de ideal och de modeller, som en gång var funktionella när landet hade två universitet och ett par tusen studenter. Men den förändrade relationen mellan statsmakterna och lärosätena utmanar inte bara invanda föreställningar om hur beslut skall fattas utan ställer även på sin spets frågor som rör den högre utbildningens syften och funktioner och vilken samhällsutveckling som skall främja genom utbildning och forskning.

Avsikten är att i denna rapport översiktligt beskriva hur förväntningarna på den högre utbildningen förändrats över tid och hur avvägningen mellan statlig styrning och lokal frihet utformats fram till den autonomireform, som nu implementeras.

Förändringarna skall belysas med hjälp av statliga utredningar, propositioner och riksdagsbeslut mm. Det är i första hand förändringar i policy och strukturer på makronivå som är i fokus. Jag skall belysa vilka uppfattningar om den högre utbildningens karaktär och funktioner, som förts fram sedan början av 1960-talet, försöka tolka vad expansionen betytt, och varför synen på styrning och ledning förändrats. Jag skall också relatera de svenska erfarenheterna till internationella utvecklingstendenser.

Som inledning gör jag två konkreta nedslag i en bestämd svensk universitetsinstitution för att få fram kontrasterande bilder av hur en institution var uppbyggd alldeles i början av den stora omdaning av det svenska högskolesystemet och hur samma institution ser ut i dag.

Men först skall jag ge en orientering om några av de begrepp och modeller, som utnyttjats för att beskriva och förklara den högre utbildningens utveckling.

2. Att studera högre utbildning i förändring – perspektiv, begrepp och modeller

En nations högskolesystem är en komplex företeelse. Ur olika officiella måldokument går det att läsa fram vilka mål som satts upp för den högre utbildningen och hur den bör vara uppbyggd och verka för att målen skall nås. I samband med reformer går det att ur betänkanden, utredningsrapporter och propositioner identifiera eventuella dysfunktioner som systemet vid ett visst tillfälle uppfattas lida av och hur dessa bäst bör avhjälpas. Av betydelse för måluppfyllelse är *strukturella* förhållanden, såsom dimensionering, antagnings- och urvalsprinciper och hur väl lärosätena är tillgodosedda med forskningsresurser, men också *organisatoriska* förhållanden, såsom fördelning av makt- och beslutsbefogenheter inom systemet, liksom val och utformning av *styrmedel* (regelverk och/eller kontrollinstrument och återkopplingsmekanismer).

De stora förändringar, som skett under senare årtionden, har gjort den högre utbildningen till ett spännande forskningsobjekt ur olika disciplinära perspektiv. Flera teoribildningar, tankemodeller och begreppsapparater har utvecklats för att beskriva och förklara företeelsen ”högre utbildning” med avseende på målsättningar, förutsättningar, verksamheter och resultat. Så har t ex teoribildningar kring human-kapital, makt, samhällsinstitutioner, organisationer, organisationsutveckling och New Public Management gett teoretiska referensramar för studier av den högre utbildningens möjligheter att svara mot kunskapssamhällets behov, som instrument för ökad social jämlikhet, som objekt för styrning och ledning, som ett landskap med olika kategorier och typer av lärosäten och som ett eget socialt och kulturellt system⁴. I studier av förändringsprocesserna i den högre utbildningen har sådana kontrasterande teman som enhetlighet kontra mångfald,

4 Brennan och Teichler, 2008, sid 261.

anpassning kontra kontinuitet, differentiering kontra integration, aktualiserats. De många disciplinära hemvisterna för forskningen om den högre utbildningen har gett många stimulerande avgränsningar av och perspektiv på forskningsobjekten men har samtidigt inneburit att forskningsresultaten ibland inte fått sådan spridning att de kunnat generera ämnes- och teoriövergripande forskning i den utsträckning som vore önskvärt⁵.

Förväntningar, processer och utfall på olika nivåer

Tony Becher och Maurice Kogan presenterade 1980 en arbetsmodell för att förstå "the internal nature of higher education, and its diverse and distinct components, conceived as a system with its own internal logic"⁶. Fokus låg på "how the workings of that system can best be understood and explained, in terms of that internal logic as much as of any extrinsic rationale"⁷. I modellen, som kompletterades 1992, gjorde Becher och Kogan en åtskillnad mellan nivåerna "central authority", "institution" (dvs lärosäte), "basic unit", (dvs det svenska begreppet institution), och "individual" och kunde på så sätt fånga in interaktionen mellan aktörer och strukturer på olika nivåer. De gjorde också en åtskillnad mellan två sidor av det akademiska livet, en normativ (vad som är fastlagt policy, intentioner, målsättningar), och en operativ (hur verksamheten upplevs och fungerar i vardagsverkligheten). De höll också isär interna källor till förändring från externa källor. De såg högskolesystemet som ett öppet snarare än ett slutet system och som en social institution, lika mycket formad genom historiska avlagringar och kontinuerliga förhandlingar som genom rationell planering. Modellen hjälpte dem att analysera förändringar som skett i det brittiska högre utbildningssystemet men öppnade också för jämförande studier av olika nationers utbildningssystem. I ett senare arbete har Kogan, tillsammans med Bleiklie⁸, betonat betydelsen av att länka nivåerna till varandra i analyser av reformer och deras genomslag i praktiken.

5 Sedan Rådet för forskning om högre utbildning avvecklades 1997 saknas i Sverige inte bara en finansär med ett övergripande ansvar för forskningen utan också en gemensam arena för forskare inom området.

6 Becher och Kogan 1992, sid 1.

7 Becher och Kogan 1992, sid 1.

8 Bleiklie och Kogan 2006.

Komparativa studier utifrån Bechers och Kogans modell har visat på slående likheter mellan olika länders system men också tydliga skillnader, framför allt med avseende på vilka som har tillträde, dvs hur öppet systemet är för studenter från underliggande skolformer (och därmed också vilka målsättningar och funktioner systemet förväntas ha) liksom hur makt och inflytande i systemet är fördelad.

Strukturer

Att den högre utbildningen i är utformad på varierande sätt i olika länder ger naturligtvis skilda förutsättningar för utbildningssystemen att verka, trots att de olika ländernas politiska retorik om samhällsutveckling, akademisk frihet, kunskapsamhällets behov etc ter sig närmast identisk. Antal studenter och antal lärosäten är lättidentifierade strukturella variabler, men även uppgifter om i vilken grad systemet är enhetligt eller diversifierat i fråga om typer av lärosäten, program och i graden av prestige och renommé, är strukturella drag som bör beaktas.

Ulrich Teichler⁹ har jämfört den högre utbildningen i flera industriländer med avseende på hur länderna löst problemet att organisera sin högre utbildning. Han identifierade några olika tematiska strukturella förhållanden, som lämpliga att granska vid komparativa studier. Hit hör den totala omfattningen av den högre utbildningen, dess position i nationens utbildningssystem samt typ av lärosäten inom och eventuellt utanför högskolesystem. Hit hör också hur studenter, personal och resurser är fördelade på olika kategorier av lärosäten och i vilken utsträckning lärosäten skiljer sig åt med avseende på om betoningen ligger på utbildning eller forskning. Slutligen hör föreskrifter om tillträde och urval till de strukturella förhållanden, som kan skilja sig åt mellan olika länders högskolesystem.

Den amerikanska högre utbildningen är exempel på ett rikt *diversifierat* system medan den svenska högre utbildningen betraktas som *enhetlig (integrerat)* med avseende på innehåll och kvalitet. I Sverige är olika typer av utbildningar och forskning integrerat i ett och samma system, som uppfattas vara likvärdigt. Många europeiska system har en mer eller mindre uttalat *binär* struktur. Det engelska systemet för högre utbildning blev formellt ett integrerat system 1992, när alla polytechnics fick universitetsbenämning, men behöll samtidigt

9 Teichler 2002, 2005.

statusskillnaderna mellan de gamla universiteten och de nya (fd polytechnics) och kan därför i realiteten betraktas som binärt, med forskning koncentrerad till universiteten och med professionsutbildningar företrädesvis lokaliserade till högskolor utan forskningsresurser. Variationen kan dessutom, enligt Teichler¹⁰, antingen vara interinstitutionell (dvs skillnad mellan olika lärosäten¹¹) eller intrainstitutionell (dvs skillnad inom ett och samma lärosäte¹²).

Teichler¹³ har även karaktäriserat högskolesystemen i USA, Europa och Australien med avseende på en *vertikal* (hierarkisk) dimension, som anger skillnader i kvalitet och status (baserat bl a på förekomsten av framgångsrika forskare och kvalificerade forskningsresultat, studenternas intagningsnivå och uppnådda resultat) och en *horisontell* dimension, som anger karaktären på den utbildning som ges (t ex klassisk akademisk, professionsinriktad). Det amerikanska systemet är diversifierad både i vertikalled (status) och horisontalled (olika inriktningar och olika utbud) medan andra system, som t ex Tyskland, Nederländerna, Australien, har en svagare vertikal stratifiering. Efter den genomgripande högskolereformen 1977 (se kap 4) saknar det svenska högskolesystemet i formell mening vertikal stratifiering, dvs alla högskoleutbildningar anses vara likvärdiga oavsett vid vilket lärosäte de bedrivs, och har inte heller någon uttalad horisontell stratifiering, dvs de flesta lärosäten försöker ha en viss bredd i sitt utbud. I flera europeiska länder har dock sedan 1980-talet, enligt Teichler¹⁴, en vertikal differentiering, baserad på omdömen och gott anseende (uti från genomförda rangordningar av lärosäten), blivit allt tydligare.

Akademi, discipliner och akademisk identitet

I centrum för den högre utbildningens lärosäten finns kunskapen. Kunskapen är, med vVughts¹⁵ ord, ”discovered, conserved, transmitted

10 Teichler 2002, sid 178.

11 Som t ex mellan Uppsala universitet och Högskolan på Gotland.

12 Svenska exempel på lärosäten med tydliga intrainstitutionella skillnader i form av flera fakulteter och ett brett spektrum av utbildningsprogram är Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet.

13 Teuchler 2005, sid 99.

14 Teichler 2008, sid 361.

15 vVught 1996, sid 197.

and applied” och det är koncentrationen på kunskapshantering som ger de akademiskt professionella experterna stor självständighet. I jämförelse med andra delar av samhället intar, menar Teichler¹⁶, den högre utbildningen och forskningen en särställning genom det unika expertkunnande som akademikerna (the academic profession) har. Den högre utbildningen karaktäriseras av

... a relatively open set of goals, by loose mechanism of coercion, control and steering from above, by a high degree of fragmentation and last, not least – by a strong influence of the principal workers – the academic profession – on the determination of goals, on the management and administration of its institutions and on the daily routines of work in the respective sectors.

(Teichler 1996, sid 15)

Tony Becher¹⁷ har i flera empiriska studier pekat på de stora skillnaderna inom den akademiska professionen mellan olika disciplinära kulturer (”academic tribes and territories”), medan andra, bland dem Teichler¹⁸, menar att de disciplinära skillnaderna överdrivits. Även Mary Henkel¹⁹ har i flera arbeten betonat den disciplinära hemvistens betydelse. Universitetens kunskapsområden är betydelsefulla sociala miljöer, som erbjuder sina deltagare en speciell, ofta disciplinbunden, identitet som akademiker. Centralt i hennes arbeten är uppfattningen att akademikerna utvecklar en stark identitet, som är kopplad till deras disciplinära tillhörighet. Skilda discipliner erbjuder helt olika förutsättningar för det akademiska identitetsskapandet. I detta identitetsskapande ryms, enligt Henkel, att acceptera och ta till sig de kognitiva och kulturella traditionerna i disciplinen, men att samtidigt ha modet och förmågan att engagera sig i en kritisk dialog med sina kolleger. Henkel har under senare år modifierat sin syn på hur den akademiska identiteten utvecklas. När allt mer forskning bedrivs gränsöverskridande i mångdisciplinära sammanhang, så blir det än mer betydelsefullt att kunna förstå essensen i vetenskapen som sådan och ej bara i den egna disciplinen²⁰.

Vid början av 1990-talet, då behovet av kraftfulla satsningar på

16 Teichler 1996, sid 15.

17 Becher 1989.

18 Teichler 1996.

19 Henkel 2000, 2005.

20 Henkel 2005.

forskning efterfrågades (som en motvikt till expansionen inom grundutbildningen), började också den disciplinbundna indelningen ifrågasättas. Michael Gibbons m fl²¹ menade att för den kunskapsproduktion, som behövs i dagens samhälle, är den traditionella akademiska disciplinorganiseringen (Mode 1) inte den mest ändamålsenliga. I stället förordade de en kunskapsorganisation som interagerar med det omgivande samhället och som svarar mot kunskapens tillämpningsområden (Mode 2). Vetenskapen förväntas producera ”contextualised Knowledge”, dvs kunskap som skall lösa problem som formulerats av individer, grupper och organisationer eller av samhället som helhet. En ”socialt robust” kunskap måste värderas mot andra kriterier än den traditionella inomakademiska kunskapen. Oavsett om man väljer att uppfatta mode 1 som överspelat av mode 2 eller ej går det, enligt Helga Nowotny m fl²², att finna belägg för att disciplinerna förändras i riktning mot ett slags internt mode 2 mönster, något som också förändrar synen på vad som är akademisk kvalitet.

Auktoritet och makt

Burton Clark²³ presenterade 1983 en jämförande studie av den högre utbildningens organisation i olika länder. Han använde sig av en analysmodell, med vars hjälp han såg den högre utbildningen som ett socialt system med tre organisationselement: 1) Hur de akademiska uppgifterna att generera och förmedla kunskap är institutionaliserade och fördelade mellan olika specialister, 2) Hur olika normer och värderingar är utvecklade och fördelade inom systemet, samt 3) Hur den legitimerade makten, ”authority”, är fördelad.

Det tredje elementet, ”Authority”, beskrev Clark²⁴ som ett triangulärt förhållande mellan ”state authority”, ”academic oligarchy” och ”market” med avseende på var auktoriteten genererades. I jämförande studier fann Clark att fördelning av makten (”pattern of authority”) skiljer sig åt mellan länder och även över tid beroende bl a på hur den högre utbildningen vuxit fram, hur expansionen genomförts och hur den högre utbildningen organiserats.

21 Gibbons m fl 1994.

22 Nowotny m fl 2001.

23 Clark 1983.

24 Clark 1983, se också Teichler 1988, sid 106.

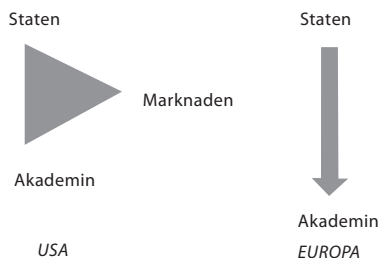
Det alltmer ökade europeiska samarbetet, i vilket inledningsvis OECD var pådrivande, har riktat uppmärksamheten mot just fördelningen av olika sorters auktoritet, makt och inflytande. En viktig frågeställning, som OECD bearbetat i flera forskningsprogram²⁵, bl a ledda av Franz v Vught, har rört den högre utbildningens förmåga till innovation och förändring och på vilket sätt staten bäst bör agera för att främja detta: att behålla eller delegera instrumenten för styrning och kontroll. v Vught²⁶ utgick i sina arbeten från Clarks triangel, men renodlade fördelningen av auktoritet som ett spel mellan två poler: staten och lärosätena. Se figur 1.

V Vught skiljer mellan en ”state control model”, baserad på strategin att styra med ”rationell planering och kontroll”, och en ”state supervising model”, baserad på strategin att styra genom ”själv-reglering”. State control modellen har varit den utmärkande modellen i kontinentaleuropeiska stater och karaktäriseras av att staten styrt med fast hand genom en omfattande central byråkrati som reglerar antagningskrav, studieplaner, examenskrav, behörighetsregler för tjänster osv. Samtidigt har staten litat till akademikernas eget professionella ansvarstagande för kvaliteten genom akademins väl utvecklade system för kollegial intern kontroll (peer reviews vid tjänstetillsättningar och fördelning av forskningsmedel osv). Ledningsnivån på lärosätena har med denna modell varit svagt utvecklat. Rektor har varit mer av ceremoniell procedurledare (primus inter pares) än effektiv ledare. Som kontrast till denna modell tecknar v Vught state supervising modellen, som varit den utmärkande modellen i den anglo-saxiska (England, USA) universitetstraditionen. Modellen karaktäriseras av att staten inte utvecklat någon egen central byråkrati. I stället har ledare inom lärosätena (president, rektor, dekaner, administrativa chef) starka positioner, liksom även ”the community of scholars”. Staten styr på avstånd och har en övervakande roll, ofta utförd av någon självständig myndighet eller annat organ. I denna modell framträder tre nivåer av aktörer: staten (makro-nivån), lärosätesledningen (meso-nivån) och akademikerna (mikro-nivån) och staten förväntar sig en betydande

25 Text programmet ”Institutional Management in Higher Education”.

26 v Vught 1989.

förmåga till eget ansvarstagande på meso-nivån²⁷. Skillnaderna mellan USA och Europa i fördelning av auktoritet/makt/kontroll är schematiskt åskådliggjord i figur 1.



Figur 1. Fördelning av "Authority" enligt Clark och vVught.

Robert Berdahl²⁸ har kompletterat Clarks och vVughts modeller genom att göra en åtskillnad mellan akademisk frihet på individnivå (academic freedom) och akademisk självständighet på lärosätetsnivå (institutional autonomy). Han gör också en åtskillnad mellan "substantive autonomy" och "procedural autonomy". Substantive autonomy avser lärosätets handlingsutrymme för att bestämma målsättning och utbildningsprogram, dvs frågan om vad universitetet skall göra för att fullgöra sitt övergripande samhällsuppdrag. Med procedural autonomy menas utrymmet för universitetet att verkställa sina uppdrag.

Bleiklie och Kogan²⁹ menar att det under senare delen av 1900-talet skett en utveckling från universitetet som "a republic of scholars" till universitetet som "a stakeholder organisation". I den förstnämnda modellen kan institutional autonomy och academic freedom ses som två sidor av samma mynt. Ledarskap och beslutsfattande baseras på kollegiala beslut av oberoende scholars. I det senare fallet ses den institutionella autonomi som förutsättningen för strategiska beslut som fattas av ledare, vilka har i uppgift att leda universitetet på sätt som tillfredsställer intressenterna (the stakeholders) och där akademiker ingår bland intressenterna.

27 Detta har bl a kommit till uttryck i de europeiska överenskommelserna om att kontrollera att lärosätena har egna fungerande kvalitetssystem.

28 Berdahl 1990, se också Braun och Merrier, 1999, sid 21.

29 Bleiklie och Kogan 2007.

På uppdrag av det norska Kunnskapsdepartementet har Egil Kallerud³⁰ gjort en inventering av den internationella forskningslitteraturens behandling av begreppet akademisk frihet. Han påpekar att litteraturen, som i hög grad är anglosaxisk, trots sina vetenskapliga förtecken inte bara ger utrymme för analys utan också behandlar policy (polemik), den senare ofta utifrån perspektivet att den akademiska friheten är hotad.

Som kärnan i den akademiska friheten lyfter Kallerud fram vetenskapens och forskningens frihet att följa sin viktigaste uppgift, sökandet efter sanning. Det är inte en frihet i förhållande till ett lärosäte eller en statsapparat, det är inte heller friheten att få lov att göra precis vad man själv vill. Det är i stället friheten att få vara lojal mot vetenskapssamhället och de kollektiva normer (bekämpa egen nytta, fusk, bristande objektivitet) som vetenskapssamhället formulerat för undervisning och forskning. Men volymökningen i många länders högskolesystem, de allt fler förväntningarna som knyts till den högre utbildningens forskning och utbildning, samt de uttalade begränsningarna i resurser som är en konsekvens av expansionen i både volym och uppgifter och som skapar konkurrens om medel, gör att det ligger det nära till hands att i stället hävda forskningens sociala kontrakt och peka på forskningens kulturella och sociala förpliktelser och därmed också forskningens nyttovärde. Ju större andel av forskningen som finansieras genom externa projektmedel som söks i konkurrens, desto mindre blir forskarens frihet att själv bestämma över sin forskning. Man blir som forskare hänvisat till att forska på det som ger forskningsmedel. Li Bennich-Björkman³¹ menar att man måste skilja mellan den formella akademiska friheten och den reella friheten, som med hänsyn till det ökade beroendet av externa medel blir mycket mindre. Friheten blir en chimär om den inte förses med möjligheter att förverkligas eller användas.

Anpassnings- och förändringsprocesser

Det är ganska lätt att teckna en statisk bild av ett visst högskolesystem vid en viss tidpunkt med avseende på strukturella förhållanden (dvs antal studenter, total ekonomisk omslutning, antal personal osv), och

30 Kallerud 2006.

31 Bennich-Björkman 2004.

organisatoriska (dvs formellt fastställda regler och förordningar mm). Det är betydligt svårare att fånga dynamiken i systemet och förklara *varför* högskolesystemen förändras och *hur* politiska reformeringar av styrning och strukturer implementeras i samspel mellan olika beslutsnivåer och aktörer inom systemet och under påverkan från faktorer och förhållanden både inuti och utanför systemet. I varje högskolesystem finns, enligt Clark³², spänningar mellan krafter som strävar i riktning mot stabilitet och enhetlighet och sådana som strävar i riktning mot anpassning, förändring och diversitet (olikheter). Dessa motstridiga krafter opererar ofta på skilda nivåer i ett högskolesystem, vilket bidrar till att systemet ter sig komplext och svåröverskådligt.

Lika svårt är det att förstå och förklara hur epistemologiska och kulturella förändringar inom de enskilda disciplinerna uppstår, ibland som följd av till synes helt oberoende skeden, ibland som offensiva motreaktioner, ibland som defensiva reaktioner på påbudna förändringar eller förändrade förhållanden i omvärlden. Aant Elzinga³³ myntade begreppet ”epistemic drift” som beteckning för vad som sker, när internaliserade akademiska kriterier för god vetenskap inom en disciplin gradvis förskjuts under inflytande av nya kriterier, ofta externa relevanskriterier.

Den högre utbildningen är en samhällelig verksamhet och har att svara mot samhälleliga förväntningar. Reformen som genomförs vilar oftast på politiska överväganden. Nya målsättningar presenteras och nya strukturella och organisatoriska förändringar introduceras i top-down- processer, som väntas leda till önskat utfall genom linjära implementationsprocesser genom de olika nivåerna. Men empiriska studier av implementationsprocesser ger ofta en annan bild och väcker ibland mer frågor än genererar svar³⁴. Är det reformen som ger upphov till förändringen, eller är det förändringen som driver fram reformen? Förhållandet mellan reform och förändring är sällan så enkelriktat som många reformpolitiker vill tro.

Vad som blir det reella utfallet av en reform är resultat av anpassnings- och modifieringsprocesser, där det på varje nivå uppstår en dragkamp mellan vad som är påbudet uppifrån respektive vad som

32 Clark 1983.

33 Elzinga 1985.

34 Elmore 1989, Sabatier 1986.

känns angeläget och mindre angeläget att förändra i den egna sociala miljön (kontexten)³⁵. Med utnyttjande av Walter Powell och Paul DiMaggios³⁶ definition av ”organizational fields”, som ”a recognized area of institutional life”, och Pierre Bourdieus³⁷ begrepp, ”social fields”, har både det faktiska och det upplevda handlingsutrymmet betydelse för hur styrinstrument (föreskrifter, regler kontra utvärderingar, uppföljningar, kontroller) tolkas och efterlevs.

Becher och Kogan³⁸ gör en åtskillnad mellan ”radical change” och ”organic growth”. Vid en radikal förändring ersätter nya ideal och mål de gamla. En förändring kan emellertid i stället ses som resultatet av en gradvis anpassningsprocess³⁹, där nya idéer och synsätt läggs till och så småningom organiskt smälter samman med de tidigare idéerna genom långsamma sedimenteringsprocesser. Charles Lindblom⁴⁰ talar om inkrementella processer, i vilka förslag till förändringar ses flyta fram (muddle through) snarare än ses som solitära enheter, vilka vid ett givet tillfälle skapar en viss förväntad förändring. Dessutom, vad som ur en viss nivå eller en bestämd aktörs perspektiv upplevs som en logisk och harmonisk ”organic growth”, kan ur ett annat perspektiv te sig som en hotande eller utmanande ”radical change”. En radikal högskolereform som förändrar strukturen på ett genomgripande sätt åstadkommer därför, enligt Bleiklie och Kogan⁴¹, inte så stora förändringar inne i systemet som man kanske kan vara böjd att tro. Socialt beteende och sociala relationer i högskolesystemet är alltför komplexa för att de skall förändras genom top-down-implementerade reformer. Det institutionella sammanhanget spelar stor roll. Institutionen, som i den anglosaxiska forskningen om högre utbildning ibland används som beteckning för den nationella eller internationella ”community of scholars” i sin helhet och ibland för ett enskilt lärosäte, erbjuder den sociala verkligheten som aktörerna upplever och förhåller sig till⁴².

35 Bleiklie och Kogan 2007.

36 Powell och DiMaggio 1991.

37 Bourdieu 1988.

38 Becher och Kogan 1980, 1992.

39 Olsen 2007.

40 Lindblom 1959.

41 Bleiklie och Kogan 2000, sid 26.

42 March och Olsen 1989.

Ingvild Marheim Larsen, Peter Maassen och Björn Stensaker⁴³ påpekar att man inte får bortse från att det kan finnas brister i reformerna själva, att de kan vara dåligt ”designade” och ibland också inrymma tydliga motstridiga element. Det är svårt att bedöma om en reform är dåligt implementerad eller dåligt designad. Det är också svårt att bedöma vad som egentligen är det reformmål, mot vilket en implementeringsprocess och ett reformutfall skall bedömas. En reform genomgår ofta så många modifieringar innan den beslutas, att vad som skall implementeras ibland ligger långt ifrån det ursprungliga reformmålet⁴⁴.

En arbetsmodell för översikt och analys

Med sina lärosäten utgör den svenska högre utbildningen en betydelsefull del av det svenska samhällssystemet. Varje lärosäte är en komplex hierarkisk organisation med olika nivåer. Med utnyttjande av den modell, som Becher och Kogan⁴⁵ presenterat, opererar i den svenska högre utbildningen aktörer på följande nivåer.

- *Statsmakterna* (riksdag, regering och ämbetsverk) är aktörer, som genom lagar, förordningar och föreskrifter styr och reglerar verksamheten och som genom sina myndigheter planerar och kontrollerar på *makronivån*. I kraft av att ha tillgång till omfattande utredningsresurser kan statsmakterna också initiera förändringar i hela systemet och därmed sätta mer eller mindre tvingande gränser för övriga aktörer.
- *Lärosätena* kan ses som aktörer som formar *meso-nivån*. Den slentrianmässiga uppfattningen är att lärosätena rör sig långsamt och tungfotat, men en närmare granskning av vad som sker i lärosätena visar snarare upp en bild av stor lyhördhet för signaler som skickas ut från statsmakter, arbetsmarknad, studenter och avnämare och en stor förmåga att med elasticitet och flexibilitet kunna växa både i antal studenter, undervisningsutbud och forskningsuppgifter.
- *Lärarna/forskarna* är aktörer på *mikronivån*. De verkar inne i högskolan och har som arbetstagare att vara lojala mot de nyttokrav som arbetsgivaren ställer upp, men de förväntas samtidigt som

43 Larssen, Maassen och Stensaker 2009.

44 Cerych 1980, sid 6.

45 Becher och Kogan 1992.

akademiker vara skapare av ny kunskap och fungera som en kritisk kraft i samhället.

- Studenterna har ibland hanterats som passiva konsumenter, men är inte bara medaktörer i högskolan på mikronivån utan också en kritisk kraft i högskolan och i samhället.
- Avnämarna har blivit allt fler. Från att ha stått utanför och närmast med vördnad sett på universiteten och högskolorna har de bjudits in att som samhälls- och yrkeslivsrepresentanter delta och ha medinflytande i beslutsorgan på olika nivåer.

I olika skeden har alla dessa aktörer på sina olika nivåer haft varierande grad av inflytande och makt över formulerandet av visioner och förväntningar, men också över utformningen av strukturer och valet av innehåll och arbetsformer. Aktörerna har dock inte helt och håller varit statistiskt bundna till sina respektive nivåer. Under längre eller kortare perioder kan aktörer på mikronivån agera på ovanliggande nivåer (t ex som nämndledamot, dekan, eller sakkunnig) eller också kan de, som led i den personliga yrkeskarriären, permanent förflytta sig från en nivå till en annan.

I det följande skall jag försöka teckna de stora linjerna i utvecklingen i Sverige under de senaste femtio åren, fram allt i utvecklingen på makro- och meso-nivåerna. Avsikten är att beskriva utvecklingen, så som den framträder genom politiskt genomförda reformer, och om möjligt fånga det kraftfält som den svenska högre utbildningen befinner sig i och är en del av. I beskrivningen av det svenska reformarbetet använder jag huvudsakligen ett top-down-perspektiv och ser de politiska reformskedena utifrån följande frågeställningar:

- *Hur ser problembilden ut vid en viss tidpunkt och hur hanteras den?*
- *Vilka lösningar föreslås för att komma till rätta med problemen?*
- *Utifrån vilken idégrund (teoretisk och/eller politisk) hämtas lösningar och åtgärder?*

3. En universitetsinstitution 1961 och 2011

År 1961 genomfördes den första datainsamlingen vid Pedagogiska institutionen, Göteborgs universitet, i vad som då kallades *Individualstatistikprojektet* (IS). Initiativtagare till datainsamlingen var pedagogikprofessorn Kjell Härnqvist, som bl a i sitt utredningsarbete för 1955 års universitetsutredning kunnat konstatera hur tidskrävande det var att samla in underlag för att kunna genomföra reformuppföljningsstudier. Ett viktigt skäl till att projektet drogs igång var Härnqvists insikt om betydelsen av att ha tillgång till uppdaterade individuppgifter för att kunna följa förloppen och bedöma utfallet av de utbildningsreformer som planerades och genomfördes under 1950- och 1960-talen i Sverige. Projektet har under årens lopp utvidgats i flera steg och erbjuder nu, som projektet *Utvärdering genom uppföljning* (UGU), en omfattande stickprovsdatabas⁴⁶. Projektet bedrivs i nära samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) och inom projektet genomförs regelbundet nya datainsamlingar samt bearbetningar, analyser och reanalyser av redan insamlat material⁴⁷.

UGU-projektet har under sina 50 år förvaltats av en universitetsinstitution, som vid ett flertal tillfällen bytt benämning, fakultets-tillhörighet och geografisk lokalisering på ett sätt som speglar det svenska högskolesystemets expansionshistoria med dess många inslag av organisatoriska och lokalmässiga samgåenden, differentieringar och specialiseringar.

När UGU-projektet startade var cirka 38.000 studenter⁴⁸ inskriva vid något av de 9 lärosäten, som då gav akademisk utbildning. Idag

46 Tillsammans med populationsdata utgör UGU den integrerade databasen GOLD (Gothenburg Educational Longitudinal Databas).

47 Svensson 2011.

48 SOU 1963:9, sid 22. Två år senare, höstterminen 1963 hade antalet ökat till 48.000 (SOU1965:11, sid 217).

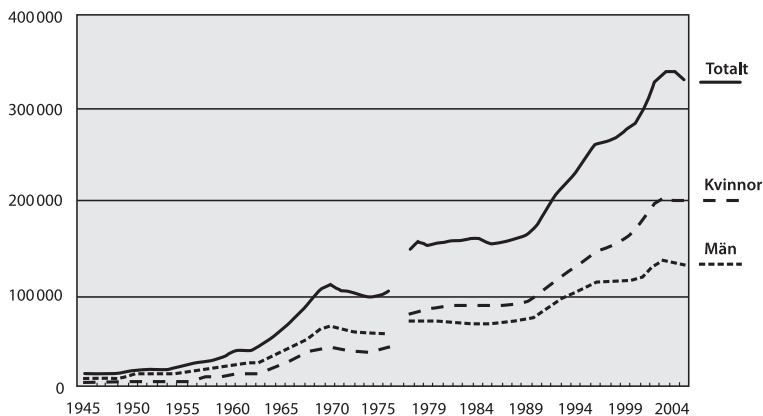
finns cirka 400.000 studenter på grundnivå och avancerad nivå inskrivna vid något av de 37 universitet och högskolor som i dag ger högre utbildning⁴⁹. Se figur 2, som ges en närmare förklaring i följande kapitel. Av de 37 lärosätena har närmare hälften (22 stycken) rätt att utdela doktorsexamen i ett eller flera vetenskapsområden⁵⁰. Men även bland dessa lärosäten finns en stor variation. Här finns 12 universitet och specialhögskolor, som tillkommit före 1970-talet, fyra nya universitet som fick universitetsstatus på 1990-talet, högskolor med rätt att utfärda doktorsexamen inom vissa ämnesområden och högskolor utan denna rätt. I denna senare grupp ingår konstnärliga högskolor. Nästan en halv miljon personer är i dag verksamma vid landets lärosäten som studenter och anställda⁵¹. Högskolan är numera den största statliga sektorn, med en fjärdedel av alla statligt anställda.

Bakom volymökningen döljer sig en stark omvandling av universitetens och högskolornas funktioner i samhället. Dagens cirka 400.000 studenter får utbildning med helt andra syften och innehåll än vad de 38.000 studenterna fick för 50 år sedan. Medan undervisning framstod som den dominerande verksamheten fram till 1960-talet, har därefter forskningens betydelse ökat. Forskningen utgör nu den dominerande verksamheten vid flera universitet och specialhögskolor (Karolinska institutet cirka 80 procent, Lunds och Uppsala universitet nästan 70 procent), medan den vid högskolorna utgör cirka 20 procent. För att driva den högre utbildningen krävs omfattande statliga resurser för lärarinsatser, lokaler och studiemedel mm. Det är därför högst rimligt att även styrning och organisation av den högre utbildningen idag är en helt annan än för 50 år sedan.

49 Uppgifterna är hämtade från Högskoleverkets årsrapport 2010.

50 Högskoleverkets årsrapport 2010.

51 Högskoleverkets årsrapport 2011, sid 3 och 59.



Figur 2. Antalet studenter i grundutbildning vid universitet och högskolor 1945 – 2004. Högskoleverket (2006), sid 14.

Ett longitudinellt material fyller 50 år

I december 2011 samlades gamla och nya medarbetare i UGU-projektet, liksom forskare från andra discipliner som på olika sätt utnyttjat projektets databaser, till en tvådagarskonferens i Göteborg vid Institutionen för pedagogik och didaktik. Konferensen anordnades av UGU-gruppen vid institutionen. Konferensen *Utbildningsreformer under ett halvt sekel – visioner och realiteter* behandlade utifrån olika disciplinära infallsvinklar och teoribildningar sådana teman som ungdomskolans utveckling och betydelse, rekrytering till gymnasieskola och högre utbildning, effekter på och av skolgång samt långtidseffekter av utbildning på livsutfall.

Men även om konferensens huvudsyfte var att diskutera den information om individernas livsvägar, utbildningssystemets effekter och det interaktiva samspelet mellan individ- och systemvariabler som under årens lopp genererats ur det insamlade datamaterialet, så gav 50-årsjubileet också incitament till att reflektera över hur hela utbildningssystemet själv som en karriärstege för individerna att klättra på har förändrats, och vad som varit pådrivande krafter bakom de utbildningsreformer som genomförts. Den högre utbildningen har för UGU-projektet en dubbel roll. Högskolan utgör ett väldefinierat steg i UGU-materialets ackumulerade individuella livslopp, och högskolan

har även sedan projektets start fungerat som projektets arbetsplats och gett projektet dess akademiska hemvist. I UGU-materialet speglas den högre utbildningens volymökning genom att allt fler individer i de yngre kohorterna påbörjat, och även genomfört, någon form av högskolestudier. Vad som dock inte framkommer ur UGU-materialets databas är hur den högre utbildningen förändrats med avseende på funktion, finansiering, relation till statsmakterna och inre organisation.

Som utgångspunkt för att teckna en bild av den svenska högre utbildningens egen utveckling, denna rapportens huvudsyfte, har jag valt att jämföra den akademiska hemvisten för Individualstatistikprojektet 1961 med UGU-projektets hemvist femtio år senare. En sådan jämförelse kan ge en konkret illustration av de djupgående förändringar som den högre utbildningen genomgått och kanske också perspektiv på och distans till dagens reformarbete och de reaktioner och motreaktioner som väcks.

Min avsikt är att teckna den högre utbildningens utveckling i Sverige från 1961 och framåt, hur synen på dess funktion förändrats och varifrån influenserna kommit till de förändringar och reformer med avseende på organisation och ledning som kan iakttas under den aktuella 50-årsperioden.

Den akademiska hemvisten 1961

Efter några års planerings- och förberedelsearbete vid Pedagogiska institutionen, Göteborgs universitet⁵², genomförde UGU-projektet 1961 sin första materialinsamling. I projektet, som leddes av institutionens professor Kjell Härnqvist, deltog många av institutionens lärare och studenter som testkonstruktörer, försökspersoner under utprövningsfasen, rättare av testuppgifter och i bearbetningarna och analyserna av de insamlade materialen. Projektet bidrog även med åskådningsmaterial i undervisningen på 1- och 2-betygsnivå och erbjöd undersökningsmaterial för 3-betygsstudenter, licentiander och doktorander.

Vid början av 1960-talet var knappt 300 studenter⁵³ registrerade vid institutionen. Institutionen hade en mycket omfattande utbildning på 1-betygsnivå och den s k ”obligatoriska kursen” för lärare, det senare

52 Göteborgs universitet hade 1960 3.000 studenter. (Lindberg och Nilsson, 1996, sid 9).

53 204 studenter på 1-betyg och obligatorisk kurs, 18 på 2-betyg (psykologinriktningen), 43 på 3-betygsnivå och 9 på lic.nivå.

ett obligatoriskt inslag i dåvarande fil.mag. examen, dvs den universitetsförlagda delen av dåvarande ämneslärarutbildning. Institutionens 2-betygsutbildning hade två inriktningar, varav den ena utgjorde en del i den dåvarande utbildningsgången till psykologyrket⁵⁴. Trots den stora volymen studenter som tog ett betyg eller obligatoriska kursen för att bli ämneslärare, var institutionen i hög grad präglad av pedagogikämnets närhet till psykologin och institutionens medverkan i psykologutbildningen.

Eftersom institutionen hade bildats 1957 (genom delning av det dåvarande ämnet psykologi och pedagogik) tog det tid innan 3-betygs- och forskarutbildning inom ämnet pedagogik kom igång⁵⁵. UGU-materialet bidrog till att institutionen utvecklade utbildning även på avancerad nivå⁵⁶.

Institutionen var en del av den Humanistiska fakulteten, men hörde till den grupp av institutioner som 1964 fördes över till den då nyinrättade Samhällsvetenskapliga fakulteten. 1999 lämnade institutionen denna fakultet och bildade tillsammans med några andra institutioner den Utbildningsvetenskapliga fakulteten.

Institutionen hade 1961 sammanlagt 13 personer anställda som lärare och forskare: En professor och tre disputerade docenter/lektorer samt nio odisputerade assistenter och amanuenser med varierande tjänstgöringsgrad. I början av 1960-talet hade universitetet svårt att tillräckligt snabbt täcka sina egna behov av kvalificerade akademiker för att ge undervisning till de allt större kullarna av studenter. Amanuens- och assistentförordnanden erbjöd ett flexibelt sätt för institutionen att lösa behovet av lärare utan utdraget och krångligt tillsättningsförfarande.

Den administrativa personalen utgjordes av 2–3 personer, anställda som kontorister respektive kanslibiträden och den tekniska personalen

54 Denna utbildningsgång upphörde i och med 1977 års högskolereform och inrättandet av en särskild psykologlinje, i vilken psykologiämnet fick det största utrymmet. Pedagogik kom i stället att utgöra en betydande del i det personaladministrativa programmet (den s k PA-linjen). Institutionens engagemang i lärarutbildningen var från början litet men har ökat markant under de senaste 20 åren. Den geografiska och institutionella samordningen har säkert haft stor betydelse, liksom förändringar i lärarutbildningens uppläggning och inriktning.

55 Många studenter som hade påbörjat sin utbildning före 1957 fortsatte på högre nivåer inom psykologiämnet.

56 1959 godkändes 3 C-uppsatser, 1960 var det 4 st, 1961 var det 3 st, 1962 var det 6 st, 1963 var det 16 st, 1964 var det 19 st, 1965 var det 27 stycken, 1966 var det 33 st, 1967 var det 27 st, 1968 var det 23 st, 1969 var det 49 st och 1970 var det också 49 st.

av två personer (expeditionsvaktmästare och städerska). Dessutom fanns vid institutionen 3-4 lönebidragsanställd personal, s k arkivarbetare. Se tabell 1.

Pedagogiska institutionen hade sina lokaler i ett kontorshus på Mölndalsvägen 36. I huset fanns även Psykologiska institutionen och delar av Statsvetenskapliga institutionen. Efter några år fick institutionen även tillgång till lokaler i ett hus på Almedalsvägen och därefter i ett kontorshus längre söderut på Göteborgsvägen. Huvudsakligen på grund av platsbrist flyttade institutionen 1975 till den då nybyggda Lärarhögskolan i Mölndal, ett huskomplex som tillkommit för att råda bot på den skriande lokalbristen som den alltmer omfattande lärarutbildningen brottades med. Lärarutbildningen sorterades då under Skolverstyrelsen.

Genom högskolereformen 1977 fördes Lärarhögskolan formellt in under Göteborgs universitet och upphörde att vara en självständig högskola. Några år senare, 1984, slogs universitetets och Lärarhögskolans pedagogiska institutioner samman till en institution med två professurer, en i pedagogik och en i praktisk pedagogik med inriktning mot specialpedagogik.

Den akademiska hemvisten 2011

I dag är UGU:s värdinstitution Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, en av de tre institutioner inom den utbildningsvetenskapliga fakulteten som har pedagogik i sitt institutionsnamn. Institutionen är i långt högre grad än tidigare både innehållsligt och organisatoriskt knuten till lärarutbildningarna och lärarfortbildning. 2011 var det totala antalet inskrivna studenter på de tre institutionernas grundutbildningsnivå 6 400⁵⁷, på avancerad nivå 2 600⁵⁸, omvandlat till helårsstudenter motsvarar det tillsammans cirka 2 200 studenter. Cirka 85 procent av studenterna på avancerad nivå och cirka 80 procent av studenterna på grundutbildningsnivå studerar inom lärarutbildning eller lärarfortbildning. Antalet doktorander i examensämnet pedagogik är 28 och i pedagogiskt arbete 38. Dessutom bedriver 16 doktorander forskarutbildning i ämnesdidaktik, ett ämne som inte fanns 1961.

57 Motsvarar 1 600 helårsstudenter.

58 Motsvarar 660 helårsstudenter.

Institutionerna har 19 professorer, drygt 100 universitetslektorer, drygt 90 universitetsadjunkter, knappt 20 forskare/biträdande forskare och forskarassistenter och ett 60-tal doktorander. Sammanlagt är cirka 300 personer anställda som lärare/forskare/doktorander vid de tre institutionerna.

Cirka 20 personer har rent administrativa/ekonomiska/tekniska uppgifter (med tjänstebeteckningar som administrativ koordinator, avdelningsdirektör, dataansvarig, ekonom, ekonomiadministratör institutionscontroller, institutionssekreterare, intendent, tekniker och webbredaktör). På fakultetskansliet är dessutom 20 personer verksamma som studieadministratörer och studievägledare⁵⁹ och cirka 50 procent av deras arbete är riktat mot de tre institutionerna. Se tabell 1. För dessa funktioner krävs i dag fackkompetens och formell utbildning (ofta akademisk) långt utöver vad som tidigare krävdes för en kanslistbefattning. Flera administrativa tjänster kräver i dag doktorsexamen. Den tidigare skarpa uppdelningen i akademisk och icke-akademisk personal är i dag delvis genombruten.

Tabell 1: Antal studenter och personal vid institutionen 1961 och 2011.

	1961	2011
Studenter	300	2.200*
Doktorander	0	66
Professorer	1	19
Lärare/forskare	12	220
TA-personal	7	26 + cirka 10 på fakultetskansliet

* helårsstudenter

Jämförelse 1961 - 2011

Den kvantitativa expansionen av högre utbildning (i antal studenter och personal, i antal utbildningar och kurser, i volymen forskning och forskarutbildning och i uppdragsverksamheter av olika slag) sågs som en del i det svenska samhällets välfärdsutveckling, även om inspirationen till expansionen kommit från internationellt etablerade Human Capital teoribildningar, i vilka utbildningens och kunskapsutveckling-

59 Motsvarande cirka 10 helårsarbeten.

ens betydelse för ett lands ekonomiska välstånd poängteras. Samma teoribildningar har inspirerat många länders utbildningspolitiker och gett ungefär samma utveckling i hela västvärlden. Expansionen har också på det hela taget tagits väl emot av dem som varit verksamma inom högskolesystemet. Arbetsuppgifterna har räckt till allt fler och blivit alltmer varierade. (De nedskärningar som drabbat stora delar av den offentliga sektorn, t ex inom socialvård och sjukvård, har inte varit lika påtagliga inom högskolan). Expansionen har också uppfattats positiv bland allmänheten som, speciellt i tider av ekonomisk åtstramning, kunnat låta akademiska studier bli ett alternativ till arbetslöshet. Den geografiska spridningen av högskoleutbildningar har också tacksamt tagits emot av många regioner och kommuner, som upplevt en vitalisering genom inflödet av studenter och deras studiemedel.

Jämförelsen av institutionsbemanningen visar att basverksamheterna forskning och undervisning 1961 bedrevs av forskare och lärare med tjänstebeteckningar som i stor utsträckning återfinns i dag, med några undantag. Amanuenser och assistenter har utgått och i stället finns nu postdoc-, adjunkt- och doktorand-tjänster (som kanske mer i klartext benämner de funktioner som ingick i många av dåtidens amanuensers och assistenters tjänstgöring). Dessutom finns nu mer eller mindre omfattande nedsättningar i tjänsten för funktioner som prefekt, studierektor, kursansvarig mm. Tabell 2.

Tabell 2. Akademiska befattningar vid institutionen 1961 och 2011.

1961	2011
Professor	Professor
Docent	Forskare
Universitetslektor	Postdoc
Assistent	Forskarassistent
Amanuens	Universitetslektor
	Universitetsadjunkt
	Doktorand
	<i>Dessutom möjlighet till nedsättning för uppdrag som</i>
	- <i>Dekan</i>
	- <i>Prefekt</i>
	- <i>Studierektor</i>
	- <i>Utbildningsledare</i>
	- <i>Samordningsansvarig</i>
	- <i>Forskningsledare</i>
	- <i>Projektledare</i>
	- <i>Likabehandlingshandläggare</i>
	- <i>Programansvarig</i>
	- <i>Kursansvarig</i>

För forskare och lärare upptas en del av arbetstiden numera av avrapporteringar avseende olika inslag i verksamheterna (forskningsprojekt, kurser, uppdrag mm), efterfrågade av administrativa enheter inom och utanför universitetet. Inte sällan skall rapporteringarna lämnas enligt olika administrativa system, vilket för avlämnarens del innebär att samma uppgifter ibland måste kläs i delvis olika redovisningsdräkt vid de skilda redovisningarna.

Om vi lämnar de enskilda institutionerna, som ovanstående data är hämtade från, och betraktar utvecklingen av akademiska tjänster i hela landet, så framträder minskningen i professorskategorin tydligt. En jämförelse mellan uppgifter från 1963 och 2011 över den akademiska personalen visar att professorerna i början av 1960-talet utgjorde den dominerande gruppen av fast anställda akademiker, medan professorsgruppen 2011 endast utgör 18 procent av antalet akademisk personal. Se tabell 3. Dock finns en felkälla för denna jämförelse. Uppgifterna från 1963 avser de tjänster som var fastställda av regeringen och inkluderar inte de amanuenser och assistenter, som med varierande grad av tjänstgöringsskyldighet och förordnandelängd var knutna till institutionerna för att medverka i undervisningen av en allt större skara studenter och för vilka institutionerna fick ersättning enligt automatik. Vad tabellen med stor tydlighet visar är att den fasta lärarstaben dominerades av professorerna. Även om amanuenser och assistenter hade inkluderats i sammanställningen, så skulle detta i realiteten inte förta bilden av professorsdominansen, då flertalet amanuenser och assistenter samtidigt var knutna till sina respektive institutioner som 3-betygsstudenter, licentiander eller doktorander. Oftast hade institutionens professor, i sin dubbla funktion som både institutionsförestandare och vetenskaplig ledare/doktorandhandledare, handplockat lämpliga personer till amanuens – och assistentuppgifterna bland sina egna 3-betygare, licentiander och doktorander.

Tabell 3. Antal personal i akademiska tjänster 1963 och 2011.

Kategori	1963 ⁶⁰		2011 ⁶¹	
Professor	563	65,0 %	4.515	18,3 %
Laborator	178	20,6 %		
Forskarassistent			1.306	5,3 %
Universitetslektor	124	14,4 %	7.120	28,9 %
Adjunkt			5.737	23,3 %
Gäst- och timplärare			448	1,8 %
Annan forskande och undervisande personal			5.501	22,4 %
Totalt	865	100,0 %	24.627	100,0 %

Bland TA-personalbefattningarna har de gamla kanslist- och kansli-skrivarfunktionerna försvunnit helt. I stället har en hel flora av nya tjänstebestämmingar vuxit fram, som tagna tillsammans indikerar en långt driven specialisering och differentiering av de administrativa och tekniskt stödjande verksamheterna. Se tabell 4. Dessutom har en hel del servicefunktioner, både gamla som t ex lokalvård, och nya som t ex IT-support, lyfts ut från institutionsnivån och utgör nu fakultets-gemensamma funktioner alternativt servicefunktioner som är gemensamma för hela universitetet.

Tabell 4. TA-personalbetäckningar vid institutionen 1961 och 2011

1961	2011
Kanslist	Administrativ koordinator
Kanslibitråde	Avdelningsdirektör
Arkivarbetare	Databasansvarig
Vaktmästare	Ekonom
Städerska	Ekonomiadministratör
	Institutionscontroller
	Institutionssekreterare
	Intendent
	Projektassistent
	Projektkoordinator
	Tekniker
	Webbredaktör
	<i>Dessutom fakultets- och/eller universitetsgemensamma</i>
	- <i>Studieadministration</i>
	- <i>Studievägledning</i>
	- <i>PA/HA-stöd</i>
	- <i>Vaktmästeri</i>
	- <i>Datasupport</i>
	- <i>Lokalvård</i>

60 Uppgifterna är sammanställda från SOU 1963:9, sid 126.

61 Uppgifterna är hämtade från Högskoleverkets årsrapport 2011.

Det sofistikerat datorstöd, som i dag finns för många av de funktioner som tidigare gjordes för hand, borde egentligen ha reducerat behovet av TA-personal, men samtidigt vittnar den omfattande och specialiserade staben av administrativ och teknisk personal om att universitetets relation till statsmakterna numera är helt annorlunda, liksom fördelningen av ansvar och inflytande inom lärosätet. Ett New Public Management-influerat styrsystem ställer stora krav på redovisningar, rapporteringar, återkopplingar mm mellan olika nivåer i systemet vilket genererar en rad administrativa uppgifter. Av Kungl Majt:s detaljerade föreskrivande regelverk och det professorsvälde som rådde vid 1960-talets början finns i dag inget kvar.

Medan den kvantitativa expansionen i stor sett varit rätlinjig, om än med några hack då och då, så har utvecklingen av styrnings-, lednings- och organisationsformerna präglats av större osäkerhet och ryckighet och inte heller upplevts speciellt positivt av de berörda. Förslag till hur universitet och högskolor skall styras av staten och hur de bör ledas och organiseras, har mötts av mer eller mindre starkt motstånd och ifrågasättande från dem som är verksamma inne i universiteten och högskolorna. Även här har internationellt etablerade teorier varit inspirationskällor till förändringar, men nu från den omfattande management-litteraturen med sina antaganden om hur kunskapsintensiva företag bäst rustar sig för att överleva på en osäker och oförutsägbar marknad.

De omfattande förändringar i omfattning, organisation och ledning, som mina kontrasterande institutionsbilder från 1961 och 2011 visat, är resultat av en hel rad genomgripande reformer som berört hela eller delar av högskolesystemet, men också av samhällsförändringar både inom och utanför landets gränser som gett återverkningar i den högre utbildningen. Sammantaget har reformerna och förändringarna resulterat i en högre utbildning som i dag till målsättning, struktur, organisation och innehåll är en helt annan än den var för femtio år sedan.

4. Den högre utbildningen i Sverige under 50 år

Ett sätt att belysa hur det svenska högskolesystemet förändrats över tid är att studera det svenska officiella utbildningspolitiska reformarbetet, så som detta framträder i regeringarnas utredningsuppdrag, i propositioner, riksdagsbehandlings- och riksdagsbeslut och hur dessa utspel och beslut påverkat högskolesystemet i stort. En sådan beskrivning ger förvisso inte hela bilden av de förändringar som skett. Regerings- och riksdagsbeslut ger den politiska färdriktningen och sätter ramar för vad som sedan kan ta form i systemet. Framför allt utelämnas i stor utsträckning de krafter och motkrafter till förändring som kommer från alla dem som är verksamma i den högre utbildningen.

Efter 2dra världskriget: En växande ström av studenter

1950- och 1960-talen kännetecknades av en stigande expansionstakt både inom näringslivet och i den offentliga sektorn. Bakom expansionen låg den tekniska omvandlingen inom i första hand tillverkningsindustrin, vilket i sin tur ledde till ökad efterfrågan på kvalificerad arbetskraft, inte minst inom naturvetenskap och teknik. Samtidigt skapade utbyggnaden av grundskolan och gymnasiet stor efterfrågan på utbildade lärare.

1940 fanns 11.000 studenter inskrivna vid universitet och fackskolor i Sverige (universiteten i Uppsala och Lund, de båda privata högskolorna i Stockholm och Göteborg⁶², Handelshögskolan i Stockholm, Chalmers, KI och KTH). Vid andra världskrigets slut, 1945, var cirka 14.000 studenter inskrivna. 1950 hade antalet ökat till 17.000 och 1960 till 37.000. 1970 fanns 125.000 studenter inskrivna vid landets universitet och högskolor⁶³.

62 Göteborgs högskola förställdes och blev universitet 1954, för Stockholms högskolas del skedde motsvarande 1960.

63 SOU 1972:1, sid 43.

De skolreformer som genomförts efter andra världskriget hade stor betydelse för denna ökning. Grundskolereformen 1962 innebar, enligt Torsten Husén⁶⁴, att alla ungdomar utöver folkskolans pensum också fick det viktigaste av vad den tidigare realskolan och mellanskolan hade att bjuda. Före 1962 års reform var det bara några procent av de ungdomar som växte upp i glesbygd som gick vidare till gymnasium. Tillkomsten av högstadium i glesbygdskommuner betydde att andelen som gick vidare till gymnasium ökade dramatiskt under ett eller ett par årtionden. Ökningen var också stor i tätorterna och här var det framför allt ungdomar från socialgrupp 3, bland vilka ambitionen att gå vidare till realskolan tidigare varit svag, som läste vidare.

För att möta den ökade efterfrågan och för att kunna ta emot de stora kullar som föddes under 1940-talet byggdes gymnasiet ut under 1950- och 1960-talen. Allt fler ungdomar blev därigenom behöriga att fortsätta till högre utbildning. Ett rikt utbud av kvällsundervisning vid kursverksamheterna vid universiteten och korrespondensinstituten lockade många deltagare och bidrog till att öka antalet behöriga⁶⁵. Antalet årligen avlagda studentexamina vid de allmänbildande gymnasierna mer än fördubblades mellan åren 1950 och 1960. 1953 hade en tredje linje, den s k allmänna linjen, införts på gymnasieskolan som komplement till latin- och reallinjerna. Även benägenheten att fortsätta med studier efter studentexamen ökade, vilket innebar att gymnasiets expansion följdes av en ökad tillströmning till akademiska studier. Andelen av en årskull, som skrevs in vid en utbildning som byggde på studentexamen, ökade från 3,1 procent 1940/41 till 9,0 procent 1958.

Ett stelbent universitetssystem

För att möta denna expansion var universiteten dåligt rustade. Som exempel kan nämnas att antalet professorer 1950 var ungefär lika stort som 1920. Det hade alltså på trettio år inte skett någon förändring i universitetets uppsättning av ämnen/discipliner.

Universitetens organisation vid början av 1960-talet var i sina grunddrag fastställd i 1956 års universitetsstatuter⁶⁶. Statsmakterna

64 Husén 2002, sid 165.

65 Frängsmyr 2000, sid 309.

66 Se SOU 1963: 9, sid 437.

- dvs regering och riksdag – öronmärkte anslagsbelopp för olika ändamål och beslutade om lokaler och utrustning. Universitetens fakultetsindelning var given med teologi, juridik, medicin samt de filosofiska fakulteterna, dvs de humanistiska, samhällsvetenskapliga och matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna. Regeringen bestämde även indelningen i institutioner och därmed också antalet professorer i olika ämnen. (Ett exempel på hur bromsande detta kunde te sig från ett lärosätes och en fakultets perspektiv ger Håkan Westling i sin beskrivning av turerna kring tillkomsten av en professur i njurmedicin i Lund⁶⁷).

Regeringen tillsatte professorer med fullmakt, vilket gjorde innehavarna i det närmaste oavsättliga. Regeringen angav ämne för ämne vilka ordinarie och extra ordinarie professors- och universitetslektorstjänster som inrättats. För övriga lärartjänster skulle varje lärosäte årligen till Kanslersämbetet redovisa hur det s k ”kursanslaget” hade använts.

Lärlöneanslaget, den största posten i statsbudgetanslaget, var synnerligen detaljreglerat. Fram till 1960-talets början bestämde riksdagen även antal tjänster inom varje kategori av kanslipersonal vid varje enskild institution⁶⁸. Alla medel till undervisningen kom genom statsanslaget. Någon uppdragsutbildning förekom inte. Däremot kom cirka 20 procent av forskningsresurserna från externa källor (forskningsråd och sektorsforskningsorgan).

Universitetens ställning som från den övriga statsverksamheten fristående, om ej oberoende, institutioner markerades genom att den högsta ledningen låg hos en av Kungl Maj:t utnämnd men av universitetet själva vald förtroendeman, kanslern för rikets universitet. Kanslern valdes genom indirekta val. Elektorerna utsågs av universitetens professorer och laboratorer och vissa av deras chefstjänstemän. När kanslern väl valts, blev han utnämnd utan tidsbegränsning. Kanslern var universitetets högste företrädare inför Kungl Maj:t, i andra sammanhang uppträdde kanslern som universitetets högste styresman. Kanslersämbetet, dvs det ämbetsverk som kanslern ledde tillsammans med en liten stab av tjänstemän, framlade universitetets behov av medel för nästkommande budgetår, kompletterad med kanslerns egen

67 Westling 2000.

68 Ända fram till 1993 års reform var det Kungl Maj:t som inrättade nya professorer och utnämnde professorer.

bedömning av dessa behov, t ex beträffande behovet att inrätta professurer i nya ämnen. Från 1964 formaliserades kanslersämbetet som ett eget ämbetsverk, Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Den lokala universitetsledningen utgjordes av det större konsistoriet, universitetets högsta beslutande myndighet, och det mindre konsistoriet. Rektor var ordförande i det större konsistoriet, i vilket ingick ett 20-tal professorer. Det större konsistoriet avgav en årlig petitaframställning, avgav större remissvar och utsåg sakkunniga för bedömning av sökande till ledigförklarade professurer. Även i det mindre konsistoriet var rektor ordförande, i övrigt ingick prorektor och dekaner. Detta organ var beredningsorgan åt det större konsistoriet. Rektor valdes av de ordinarie lärarna vid lärosätet för en period om fyra år och utsågs av regeringen. Rektor hade vid sin sida en förvaltningschef. Även denne utsågs av regeringen. Tillsammans bildade rektor och förvaltningschef rektorsämbetet.

Ansvaret för utbildningens innehåll och organisation låg hos fakulteterna. Den egentliga verksamheten bedrevs vid institutionerna, vars formella ställning dock knappast alls var reglerad i universitetsstatuterna. Institutionen förvaltades av en föreståndare och det förutsattes att institutionens, dvs ämnets, förvaltning sköttes av ämnets föreståndare, dvs professorn (stolsinnehavaren). Hela beslutsmakten låg hos inomakademiska församlingar, även om handlingsutrymmet för dessa församlingar var mycket begränsat.

Den rådande styrningen var utpräglad kollegial med de permanenta lärartjänsternas innehavare som den helt dominerande gruppen (det s k professorsväldet) och med en ledning utövad av rektor, vars reella makt och inflytande framför allt berodde på innehavarens personlighet och intresse. Att professorerna blev en så dominerande kategori har sin grund i att i Sverige rådde samma mönster som i Tyskland med en professor i varje ämne. I flera ämnen (institutioner) var professorn den ende med fast anställning⁶⁹. Det ytterst begränsade antalet tjänstemän i universitetsförvaltningarna hade övervägande juridiska och ekonomiska förvaltningsuppgifter.

Denna organisation speglade universitetens traditionella uppgift att förse staten och kyrkan med kvalificerade "funktionärer" för arbetsuppgifter som jurister, läroverkslärare, präster mm.

69 Frängsmyr, 2000, sid 312.

En universitetsutredning tillsätts

Till de filosofiska, teologiska och juridiska fakulteterna vid universiteten hade studenterna fritt tillträde, till övriga fakulteter, dvs de medicinska och odontologiska fakulteterna samt de tekniska högskolorna, farmaceutiska institutet, Handelshögskolan, Gymnastiska centralinstitutet och Lantbrukshögskolan mm, var utbildningarna i princip spärrade, vilket innebar att betygen i studentexamen avgjorde om man blev antagen eller ej⁷⁰. Framför allt till de filosofiska fakulteterna blev tillströmningen av studenter stor under 1950-talet.

För att möta den starkt stegrade efterfrågan på utbildningsplatser och för att samtidigt svara mot samhällsutvecklingens behov av kvalificerad personal, framför allt inom industrin och näringslivet men även inom det växande skolväsendet, krävdes en snabb och stark utbyggnad av universitetets och högskolornas forsknings- och utbildningsorganisation. 1955 års *universitetsutredning* fick i uppgift att ge riktlinjer för det högre utbildningsväsendets utbyggnad, grundat på en bedömning av tillgång och efterfrågan på den akademiska arbetsmarknaden. En långsiktig planering av de högre läroanstalternas fortsatta utbyggnad framstod som ytterst angelägen⁷¹. Utredningen leddes inledningsvis av statssekreteraren Ragnar Edenman, men när Edenman blev statsråd 1957 efterträddes han av rektorn för Uppsala universitet, Torgny Segerstedt. Sammanlagt avlämnade utredningen sju betänkanden. Utredningens första betänkande inleds på följande sätt och ger en uppfattning om den framtidstro på det moderna samhället som präglade den tidens utbildningspolitik:

Om vi får leva i fred, lovar oss teknikens män ett nästan nytt samhälle inom loppet av några decennier. Nationalekonomerna räknar samtidigt med att i detta nya samhälle standarden mycket väl kan bli dubbelt så hög som den vi nu har.
(SOU 1957: 24, sid 13)

Den ökade efterfrågan av utbildning kunde ses som en möjlighet till samhälllig kapitalbildning. Att samhället fick mer välutbildad arbetskraft – framför allt inom områdena teknik och naturvetenskap – antogs förr eller senare ge ekonomisk, social och kulturell utdel-

70 SOU1959: 45, sid 123. Ett viktigt skäl för spärrad antagning var dessa utbildningsbehov av laboratorier, praktikplatser mm.

71 SOU 1957:24, sid 9, där utredningsuppdraget återges.

ning⁷². Här framträder humankapitalteoretiska tankegångar om utbildningsnivåns betydelse för den ekonomiska tillväxten som ett tungt argument för en reformering av den svenska högre utbildningen. Men behovet av utbyggnad speglade också enskilda individers ökade intresse för utbildning och det faktum att dessa individer ingick i växande årskullar.

Ett stort problem i mitten av 1950-talet var att så många studenter, som påbörjade studier inom de filosofiska fakulteterna, tog lång tid på sig innan de nådde fram till examen. Dessutom avbröt ett stort antal studenter sina studier utan att avlägga examen. Universitetsutredningen genomförde flera statistiska analyser av studieavbrott och studietid i olika ämnen och fakulteter och kom fram till att situationen var mycket allvarlig och, med tanke på den förmodade fortsatta tillströmningen till de s k fria fakulteterna, närmast alarmerande. Analyserna visade på anmärkningsvärt stora skillnader mellan examensfrekvenserna vid fackhögskolor och fria fakulteter. I det förra fallet rörde det sig om cirka 80 – 90 procents examensfrekvens, medan det i det senare fallet rörde sig om drygt 45 procent⁷³. Utredningen diskuterade för- och nackdelar med att låta hela eller delar av den högre utbildningen vara spärrad eller helt öppen⁷⁴ men stannade slutligen för att bibehålla det fria tillträdet. Utredningen genomförde också flera beräkningar av det ökade behovet av lärarresurser och lokaler⁷⁵.

För att komma tillrätta med problemen inom de filosofiska fakulteterna krävdes, menade utredningen, en reformering av undervisningens former och organisation, liksom en översyn av lärarstabens sammansättning och undervisningsuppgifternas fördelning på olika lärarkategorier. Den traditionella katederföreläsningens form var hårt kritiserad och utredningen diskuterade handledning som komplement till de laborationer, lektioner och seminarier som också genomfördes – om än i begränsad omfattning och i alltför stora undervisningsgrupper. Det behövdes alltså både kvalitativa och kvantitativa förändringar. För att snabbt kunna bemästra den stora ökningen av undervisningsvolymen som var att vänta var det, enligt utredningen,

72 Lindberg och Nilsson 1996, sid 9.

73 Uppgifterna är hämtade från Dahllöf 1998.

74 SOU 1959:45.

75 SOU 1957:51.

nödvändigt att introducera en helt ny kategori av lärare, vars huvuduppgift skulle ligga på undervisning. På förslag från utredningen inrättades renodlade undervisningstjänster, s k universitetslektorstjänsterna. Härmed introducerades, med hänvisning till då rådande bristsituation, en uppdelning av den disputerade lärarpersonalen på forsknings- respektive undervisningstjänster.

Som en följd av 1955 års universitetsutredning kom universitetens resurser för grundutbildning, genom ett riksdagsbeslut 1958⁷⁶, att fördelas enligt den s k universitetsautomatiken, vilket innebar att resurserna för undervisning i de filosofiska ämnena automatiskt avpassades efter studenttillströmningen⁷⁷. Man kan säga att undervisningen utfördes på löpande räkning. Systemet förutsatte centralt fastställda s k organisationsplaner för undervisningen i varje ämne, i vilka undervisningsvolym, gruppstorlek och undervisningsform reglerades. Systemet krävde också detaljerade terminsvisa redovisningar från institutionerna av antal registrerade studenter i varje ämne. Redovisningarna sammanställdes av fakultets- och universitetsförvaltningarna innan de fördes vidare till Universitetskanslern och regeringen.

Universitetsutredningen ägnade ett av sina betänkanden⁷⁸ åt frågor som rörde universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Utredningen inleder detta betänkande på följande sätt:

Den snabba expansionen av universitets- och högskoleväsendet gör det nödvändigt att från grunden ompröva dess organisation och förvaltning. Man har visserligen full anledning att erkänna den mycket stora elasticitet, som den nuvarande organisationen visat sig besitta vid de påfrestningar, som det senaste årtiondets expansion inneburit. Det måste dock konstateras, att den nuvarande organisationen avpassats för en verksamhet av avsevärt mindre omfattning än den som bedrivs vid våra högre läroanstalter och för en avsevärt långsammare takt i verksamhetens utveckling än den vi redan bevittnat under det senaste decenniet.

(SOU 1963:9, sid 21)

Den gamla universitetsstrukturen måste luckras upp och utredningen gav förslag till en ny lednings- och organisationsmodell. I denna modell framträder behovet av att kunna göra kraftfulla planeringsinsatser på alla nivåer. Universitetsledningarnas uppgift måste bli att kunna utarbeta riktlinjer för en snabb uppbyggnad av universitetens

76 SOU 1973:2, sid 74.

77 SOU 1992:1, sid 53.

78 SOU 1963:9.

forsknings- och utbildningsorganisation. Forskningsuppbyggnaden var också en viktig förutsättning för att universiteten skulle kunna möta studenterna med kvalificerad lärarpersonal. Utredningen beräknade behovet av förstärkning av förvaltningsapparaten och kom fram till att den behövde kraftigt förstärkas, ja nästan fördubblas, både inom Universitetskanslersämbetet och på de olika lärosätena⁷⁹.

1955 års universitetsutredning resulterade i riksdagsbeslut 1958, 1963 och 1965 om förändringar, som syftade till att göra undervisningen mer effektiv och universitetens organisation mer överblickbar för alla de planeringsuppgifter som de ökande studentkullarna genererade.

I detta reformarbete framträder tilltron till humankapitalets betydelse och universitetets *instrumentella* roll i att förädla detta kapital. I en skrift om ”Utbildning och samhälle” tog Torgny Segerstedt upp den idémotsättning som utredningen hade att hantera. Segerstedt skiljde mellan ”emotionell bildning” och ”instrumentell bildning” och argumenterade för att dessa båda typer av utbildning måste gå hand i hand⁸⁰. Begreppet begåvningsreserv, i betydelsen utbildningsreserv, spelade vid denna tid stor roll i arbetet med att utforma den grundläggande skolan, men var också i hög grad aktuell i diskussionerna om den högre utbildningen. Inte minst gällde detta behovet av naturvetenskapligt och tekniskt utbildad arbetskraft. Utredningen uppdrog åt Kjell Härnqvist⁸¹ att söka beräkna den faktiska utbildningsreserven (begåvningsreserven) av matematiskt och tekniskt inriktade personer. (Se inledningen till kapitel 3).

1960-talet – Försök att lösa filosofiska fakultetens ”översvämningsproblem”

1970 hade antalet studenter ökat till 125.000, dvs en ökning med 88.000 på tio år. Ett nytt studiemedelsystem hade godkänts av riksdagen 1964, vilket starkt bidrog till att öka tillströmningen till högre utbildning. Studiemedelsystemet byggde på ett förslag som lagts fram av den Studiesociala utredningen, ledd av Olof Palme, och innehöll en bidragsdel och en lånedel⁸². En viktig principiell förändring i

79 SOU 1963:9, sid 343.

80 Fängsmyr 2000, sid 311.

81 Härnqvist 1987.

82 SOU 1963c. Se också SOU 1992: 122.

förhållande till tidigare studiemedel var att behovsprövningen mot föräldrarnas ekonomi avskaffades. Utifrån synsättet att de studerande i postgymnasiala utbildningar var vuxna, skulle de ha rätt till studiemedel oavsett föräldrabakgrund. Däremot skulle stödet enbart gå till personer som hade behov av ekonomiskt stöd, alltså inte till personer med egen inkomst eller eget kapital. Alla som påbörjade en utbildning fick rätt till studiemedel, vilket innebar att den studielämplighetsprövning som hade gällt tidigare försvann. Däremot skulle en prövning göras efter det första studieåret i relation till uppnådda studieresultat. Amorteringstiden anknöt till låntagarens ålder, men lånet skulle vara återbetalat vid 50 års ålder.

1963 års riksdag biföll regeringens proposition om fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen och regeringen gav 1963 års *universitets- och högskolekommitté* (U 63) i uppgift att utreda möjligheterna för denna utbyggnad⁸³. Kommittén föreslog inrättandet av universitetsfilialer och sådana inrättades under senare delen av 1960-talet i Linköping, Karlstad, Växjö och Örebro. Den tekniska utbildningen byggdes ut i Lund, Linköping och Luleå. Två nya universitet inrättades, i Umeå 1965 och i Linköping 1975.

Medan tillströmningen blev stor, var examinationsfrekvensen inte lika imponerande. Många studenter var förstagenerationsstudenter och betade med välbehag av det spännande smörgåsbord av ämnen som den ospärrade filosofiska fakulteten hade att erbjuda, men utan att alltid ha gjort klart för sig till vad utbildningen så småningom skulle leda. Ämneskombinationerna blev många och ibland så spretiga att de inte svarade mot de behov arbetsmarknaden hade och inte heller mot de fastställda kombinationer av ämnen som krävdes för t ex adjunks- och lektorstjänster inom skolväsendet.

1960-talet var också studentprotesternas tid och präglades av demonstrationer och upplopp både i Sverige och i andra länder. Inte minst studentrevolten 1968 i olika delar av Europa kom att påverka den fortsatta utvecklingen av den högre utbildningen.

Under hela 1960-talet hade på utbildningsdepartementet i olika steg bedrivits utredningsarbeten som syftade till att lösa den filosofiska fakultetens problem. Inom Universitetskanslersämbetet fick 1966 en arbetsgrupp, *Universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar mm*

83 SOU 1965:11.

(kallad UKAS), i uppdrag att utarbeta fasta studiegångar och kursbundna studier inom enskilda ämnen. Förslaget presenterades i april 1968 och möttes av massiv kritik från radikala studentgrupper som menade att förslaget gynnade näringslivet och monopolkapitalet, men också från flera professorer som reagerade mot att yrkesutbildningsmålen skulle komma att tränga undan bildningsmålen. Efter ingripande från utbildningsministern Olof Palme i modererande riktning genomfördes den s k PUKAS-reformen 1969, (P-et stod för Palme). Begreppet normalstudietid introducerades och blev en av huvuduppgifterna för både centrala och lokala administratörer att bevaka. Härmed introducerades ett enhetligt prestationsmätt, som underlätade en bedömning av uppnådda studieresultat. Normalstudieplaner för alla ämnen fastställdes av UKÄ och de tidigare betygsnivåerna (ett, två och tre betyg) avskaffades och ersattes av ett poängsystem. Detta innebar bl a att de långa terminskurserna delades upp i mindre avsnitt och att de sammanfattande slutexaminationerna försvann. Mönstret att dela upp utbildningarna i kortare avsnitt blev sedan ytterligare konsoliderat genom att studiemedelsystemet byggde på fortlöpande redovisningar av studieresultat. Många kritiska rösten höjdes mot denna ”snuttifiering” av de akademiska studierna. Normalt bedrevs studierna på heltid och studiemedelsystemet var utformat för denna studiegång. Från 1971 blev det möjligt även för deltidsstuderande att få studiemedel. Den övre gränsen för att erhålla studiestöd ökade till 57 år. Studiestödet kunde erhållas under 16 terminer.

Expansionen av grundutbildningen och de inrättade universitetslektorstjänsterna samverkade till en splittring mellan undervisning och forskning, en tendens som förstärktes av att 1963 års forskarutredning föreslog att professorer, docenter och forskarassistenten huvudsakligen skulle undervisa i forskarutbildningen. (Denna splittring förstärktes sedan ytterligare av högskolereformen 1977, när grundutbildning och forskarutbildning/forskning skulle ledas av olika beslutsorgan, linjenämnden respektive fakultetsnämnder med olika sammansättning, och av att statsanslaget delades upp i anslag för grundutbildning respektive forskning.)

Under 1960-talet var studenterna inte representerade i konsistorierna, men genom den s k FNYS (Försöksverksamhet med nya samarbetsbetsformer mellan studerande, lärare och övrig personal) fick de i försöksform ett ökat inflytande från 1968/69. Därmed bemöttes

studenternas kritik över bristande medinflytande och deras krav var åtminstone delvis tillgodosedda.

Men vid sidan om detta reformarbete skedde även andra förändringar. I slutet av 1960-talet tillsatte universitetskanslersämbetet (UKÄ) den universitetspedagogiska utredningen (UPU) med uppdraget att ge förslag till förbättringar av undervisningen. I sitt slutbetänkande ”Den akademiska undervisningen”⁸⁴ skisserade UPU en förändring av lärarrollen från en traditionellt föreläsande och examinerande i riktning mot en mer handledande. UPU betonade vikten av mer differentierade pedagogiska insatser i närmare kontakt med de studerande.

1970-talet: En genomgripande reformering av den högre utbildningen

1960-talets utredningar och förslag kan ses som förarbeten till den stora utredning om den högre utbildningens framtida utformning som kallades samman 1968 (U68) och som så småningom resulterade i högskolereformen 1977. Redan innan PUKAS-reformen ens hade blivit helt genomförd tillsattes en ny utredning. *1968 års utbildningsutredning* (U68) fick som huvuduppgift att utreda den fortsatta planeringen av det eftergymnasiala utbildningssystemet med avseende på dimensionering, organisation och lokalisering på längre sikt. Utredningens sammansättning vittar om att utformningen av den högre utbildningen berörde flera stora sektorer i samhället⁸⁵. Ordförande var statssekreteraren i utbildningsdepartementet, Lennart Sandgren, och utredningen utgjordes i övrigt av de tre verkscheferna för Skolöverstyrelsen (SÖ), Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Dessa fyra personer utgjorde själva utredningen men hade referensgrupper, i vilka fanns företrädare för de politiska partierna, den högre utbildningen och arbetsmarknaden. Det var alltså en utredning som leddes av toppbyråkrater och inte av akademiker, och direktiven lyfte fram behovet av att anknyta utbildningsutbudet till arbetsmarknad och arbetslivets förnyelse, öka utbildningarnas tillgänglighet, främja en allsidig rekrytering av studerande och demokratisera utbildningens organisation.

84 SOU 1957:24.

85 Richardson 2004, sid 251.

Utredningen huvudbetänkande, ”Högskolan”, publicerades 1973 och i dess inledning markeras tydligt utredningens strävan att forma en högskola som var väl infogad i hela utbildningssystemet.

Högskoleutbildningen är en del av utbildningsväsendet och dess mål och uppgifter kan inte ses isolerade. Av praktiska skäl är det dock nödvändigt att avgränsa det område som betecknas som högskoleutbildning. Högskoleutbildningens mål bör sedan granskas och fastställas med utgångspunkt i hela utbildningsväsendets mål och sätt att fungera. En av högskoleutbildningens viktigaste uppgifter är enligt U68s mening att förbereda för yrkesverksamhet. Frågan om anknypning till arbetslivet blir därför central

(SOU 1973:2, sid 25).

Att utredningen fått ett omfattande – och inte heller politiskt okontroversiellt – uppdrag framgår när man ser tiden som förflöt från utredningens start 1968 till publiceringen av huvudbetänkandet 1973, det principiella riksdagsbeslutet 1975 och igångsättande 1977. Hela högskolan föreslogs bli totaldimensionerad och därmed också spärrad och dessutom inriktad mot yrkeslivets behov av utbildade. Kritiken blev häftig och mycket omfattande, inte minst från de närmast berörda, dvs forskare, lärare och studenter, men i stora drag genomfördes reformen enligt planerna.

Övergripande syften med högskolereformen var, utöver den angelägna yrkesinriktningen och arbetsmarknadsanpassningen, att upphäva en del av de sociala orättvisor som varit knutna till den högre utbildningens tillgänglighet. Viktiga reformåtgärder var därför att geografiskt sprida utbildningsmöjligheterna (reducera de regionala orättvisorna), att underlätta för äldre sökande att kunna få tillträde (reducera generationsorättvisorna), minska statuskillnaderna mellan olika typer av utbildningar (och förhoppningsvis reducera söktrycket till de sk prestigeutbildningarna), och poängtera den praktiska yrkeskunskapens värde. Ett pragmatiskt syfte med 1977 års högskolereform var att skapa bättre planeringsunderlag för lärosätena och större möjligheter att kunna följa studenternas progression genom studierna och därmed också kunna få bukt med den inom vissa områden låga genomströmningen och höga studieavbrottsfrekvensen. Med denna reform borde det också vara möjligt att få kontroll över den högre utbildningens dimensionering och därmed också över försörjningen till arbetslivets sektorer.

Reformen resulterade i en omfattande centralplanering av hela

grundutbildningsutbudet genom ett system av fasta studiegångar, alla med tydlig yrkesinriktning. Reformen tog ett generalgrepp på hela den postgymnasiala delen av utbildningssystemet. Framför allt var det de filosofiska fakulteternas studieupplägg och rekryteringsbas som i grunden förändrades.

Genom högskolereformen 1977 vidgades också själva högskolebegreppet när cirka 50.000 studenter, som tidigare hört till postgymnasiala, icke-akademiska, utbildningar, tillfördes kategorin högskolestudenter. De hack i kurvorna som finns i figur 2 (se föregående kapitel) anger att högskolebegreppet är ett annat efter 1977. Figuren visar också att andelen kvinnor ökade, huvudsakligen genom tillskottet av vård- och lärarutbildningar. Sammanlagt 12 nya högskolor inrättades – i flera fall baserade på tidigare seminarier och lärarhögskolor. I stort sett all post-gymnasial utbildning integrerades i en gemensam organisation, men eftersom reformen avsåg grundutbildningen fördes inga fasta forskningsresurser över till de nya högskolorna. Vissa medel tilldelades dock för forskningsstödande åtgärder och för att stödja lärare som önskade genomgå forskarutbildning. Begreppet forskningsanknytning skapades – ett begrepp som sedan blev föremål för många olika uttolkningar⁸⁶.

Reformen innebar en kraftfull uniformering av högskolesystemet. Samtidigt skedde en övergång från central styrning till ramstyrning genom att en hel del beslut om resursfördelning fördes över till lärosätena⁸⁷.

Ideologiskt präglades reformen av strävanden att göra den högre utbildningen tillgänglig för nya grupper av studenter, och att anpassa utbudet efter samhällets och framför allt yrkeslivets behov. Ett jämlikhetsskapande inslag var att införliva flera tidigare post-gymnasiala utbildningar i högskoleorganisationen, för att därigenom minska de statuskillnader som fanns mellan universitetsutbildningar och andra utbildningar. En bakomliggande tanke var också att det skulle kunna uppstå ett fruktbart utbyte av kunskap mellan de traditionella universitetsutbildningarna och de nya professionsinriktade utbildningarna⁸⁸. Ett annat – senare alltmer kraftfullt ifrågasatt – inslag var att praktiskt taget samtliga utbildningsvägar skulle ha tydlig inriktning mot

86 Björklund 1996.

87 SOU 2008:104, s 92.

88 Bergendal 1990.

bestämda arbetsmarknader och yrkesområden. Högskolan delades in i fem breda yrkessektorer med yrkesinriktade linjeutbildningar. Det internationellt vedertagna och ämnesbundna gradsystemet övergavs, vilket gjorde Sveriges anpassning till Bolognaöverenskommelsen drygt trettio år senare mödosam.

Ett viktigt reformbeslut var att hela högskolan totalspärrades. Nya antagningsregler upprättades för att ge ungdomar och vuxna, som gjort uppehåll i studierna och i stället skaffat sig yrkeserfarenhet, möjligheter att kunna börja en högskoleutbildning (den s k 25:5-regeln⁸⁹). Härmed infördes en kontroll av dimensioneringen, samtidigt som högskolan öppnades för studenter med annan studie- och erfarenhetsbakgrund. En annan viktig förändring låg i den geografiska utlokaliseringen av utbildningar till 12 nya högskolor (i flera fall utvecklade ur de gamla seminarierna/läraryrkeshögskolorna), vilka under överinseende av regionstyrelser och lokala högskolestyrelser skulle erbjuda utbildning på grundnivå. En tanke med regionaliseringen var att locka studenter från icke-akademiska miljöer att fortsätta till högre utbildning och att erbjuda studiemöjligheter nära hemorten, så att studenterna efter utbildning stannade kvar i sin hembygd. Ett annat skäl var att genom högskolorna stimulera regional utveckling. Reformen resulterade i en snabb och kraftfull ökad rekrytering av ungdomar från regionerna till de nya högskolorna och till studiecentra i kommunerna⁹⁰. Inslaget av äldre studenter ökade, i vissa utbildningslinjer skedde en markant ökning.

Högskolereformen 1977 kan ses som slutpunkten för en period av tillväxt och utbyggnad av den högre utbildningen inom de organisatoriska och strukturella ramar som gällt sedan seklets början. Genom 1977 års reform förändrades hela den högre utbildningens inriktning, struktur och organisation i grunden. Resultatet blev ett enhetligt system, reglerat genom gemensam högskolelag och högskoleförordning (även om det fanns tydliga skillnader mellan universiteten och högskolorna, där de senare i stort sett saknade forskningsresurser), men med en tydlig uppdelning av anslagen till forskning och undervisning. UKÄ avvecklades och ett nytt centralt ämbetsverk, Universi-

89 Regeln gav formellt tillträde för personer som var fyllda 25 år och hade 5 års yrkeserfarenhet och som uppfyllde vissa kriterier men saknade studentexamensbetyg. Denna kategori av sökande bildade en egen kvotgrupp.

90 Dahllöf 2003, sid 157.

tets- och högskoleämbetet (UHÄ), bildades med uppgift att svara för den översiktliga och samordnande planeringen för den grundläggande högskoleutbildningen och för utformningen av planeringsramar (antal nybörjarplatser) för de olika utbildningarna.

Resurstilldelningssystemet var fortfarande detaljerat. Med reformen följde att statsanslaget skulle gå i tre strömmar till lärosätena: fakultetsanslag avseende forskning och forskarutbildning, sektorsanslag för linjeutbildningarna inom de fem yrkesutbildningslinjerna och ett anslag för lokala och individuella linjer och fristående kurser i stället för att, som dittills, utgöras av ett enda anslag utan uppdelning i medel för forskning respektive grundutbildning. Riksdagen beslutade varje år om anslaget till de fem yrkesutbildningssektorerna med en anslagspost per lärosäte. I de årliga regleringsbrevens preciserades antalet nybörjarplatser (uttryckt som planeringsramar) på de allmänna utbildningslinjerna för varje lärosäte.

Reformen innebar en klar försvagning av den traditionella akademiska hegemonin⁹¹ genom att företrädare för s k allmänintressen och för yrkeslivet fick en starkare ställning i planerings- och beslutsprocesserna på alla nivåer i systemet, från UHÄs planeringsberedningar, till region- och högskolestyrelser och linjenämnder. I ett särskilt betänkande⁹² hade U68 redovisat en detaljerad genomgång av förvaltningsordningen för lärosäten i den nya högskoleorganisationen. Förslaget till nya lokala beslutsorgan och nya förvaltningsenheter utgick från grundantagandet att, inom ramen för de generella riktlinjer för yrkessektorerna och utbildningslinjerna som utarbetats centralt, de lokala myndigheternas befogenheter och ansvar för den lokala detaljplaneringen borde öka.

Förutom att tillföra nya perspektiv på utbildningarnas innehåll och uppläggning (mer samhälls- och yrkesorienterat) var tanken att allmän- och yrkeslivsföreträdarna också skulle ses som statens garantier för att lärosätena inte missbrukade sitt ökade handlingsutrymme. Professorernas inflytande minskade drastiskt, samtidigt som andra kategorier av akademiska aktörer (lärare, administrativ personal av olika slag och, som nämnts tidigare, studenter) fick ett större utrymme, helt i linje med den demokratisering som skedde inom hela arbetsmarknaden. I

91 SOU 2008:104, s 61.

92 SOU 1973: 47.

detta ökade utrymme ingick alltså även icke-akademiska företrädare.

Hela reformen kan ses som ett uttryck för en mycket *instrumentell* syn på den högre utbildningen, men till skillnad mot 1955 års universitetsutrednings arbeten inte i första hand ur ett renodlat akademiskt kunskapsproduktionsperspektiv. Nu betonades i stället med emfas den högre utbildningens roll som instrument för social jämlikhet, för demokratisering, för en regional decentralisering och för att svara mot arbetsmarknadens och yrkeslivets specifika behov av utbildad arbetskraft.

1977 tillsatte regeringen en kommitté för att utreda vissa tjänsteorganisatoriska frågor inom högskolan och 1980 lade kommittén fram betänkandet "Lärare i högskolan. Förslag till ny arbets- och tjänsteorganisation"⁹³. Kommittén konstaterade inledningsvis med viss förvåning att frågor om tjänsteorganisation och lärarroll spelat en ringa roll i reformeringen av den högre utbildningen med undantag för UPU, vars resonemang om lärarrollen hade fortsatt giltighet. Kommittén menade dock att den faktiska variationen i den akademiska personalens arbetsuppgifter knappast återkom i regleringen av åligganden, vilka enbart berörde insatser i grundutbildningen. Det måste, enligt kommittén, skapas balans mellan undervisnings- och forskningsuppgifterna. I kommitténs förslag ingick att pedagogiska meriter skall beaktas vid tjänstetillsättningen. I sitt betänkande synliggjorde kommittén också de lokala planerings- och ledningsuppgifter för forskning och undervisning, som följer av det decentraliserade beslutsfattandet. Både på högskolestyrelse- och linjenämnds nivå genereras arbetsuppgifter som bör betraktas som pedagogiskt-administrativa. Innehavaren av en lärartjänst bör kunna åläggas sådana uppgifter inom ramen för sin tjänst (t ex prefekt, studierektor, utbildningsledare, biträdande utbildningsledare etc).

Till skillnad från många andra länder så har i Sverige den helt dominerande delen av den offentligt finansierade forskningen utförts vid universitet och högskolor, finansierad antingen direkt via fakultetsanslag eller indirekt via forskningsråd och sektorsorgan. Redan under 1940-talet hade forskningsråd tillskapats, vilka närmast kunde ses som förvaltare av externa fakultetsmedel. Under 1960- och 1970-talet tillkom flera sektorsorgan som finansierade forskning inom olika samhällsområden. Sektorsorganen var underställda olika departement

och avsåg att stimulera tillämpbar kunskapsutveckling inom respektive sakområde, närmast att betrakta som forsknings- och utvecklingsarbete (FoU-arbete). Även sektorsmedlen styrdes i stor utsträckning till lärosätena och utgjorde ett betydelsefullt externt komplement till fakultetsanslagen. Men sektorsforskningsmedlen introducerade, som Aant Elzinga⁹⁴ påpekat, ett nyttoperspektiv i forskningen med krav på måluppfyllelse, samhällsrelevans och sektorsanknytning. Härmed fick också utomvetenskapliga kriterier väl så stor betydelse som de inomvetenskapliga, disciplinbundna, kriterierna. Elzinga drog en parallell till den samtida reformeringen av grundutbildningen, där de disciplinbundna ämnesstudierna ersattes av kursindelade yrkesinriktade linjer. Grundutbildningens snuttifiering fick sin motsvarighet i forskningens fragmentarisering⁹⁵.

1980-talet: Mål - resultatstyrning introduceras

På 1980-talet började U68s och 1977 års högskolereforms yrkeslivs- och samhällsanpassningsprinciper att ifrågasättas. Det linjebundna planeringssystemet för grundutbildningen framstod som både komplicerat och otidsenligt. Akademiska värden började åter lyftas fram. Kvalitetskrav började formuleras samtidigt som näringslivets behov av generell, snarare än specifik, kunskap poängterades. Dessutom började den internationella organisations- och implementationsforskningen ge forsknings- och utvärderingsresultat, som kraftigt ifrågasatte möjligheterna att genom centrala reformer få de utfall på kort och lång sikt som reformförespråkarna utlovat⁹⁶.

I slutet av 1980-talet aviserades även – under påverkan från internationella strömningar - förändringar i statsmakternas sätt att styra sina egna verksamheter, bl a den högre utbildningen. Mot bakgrund av de ökade kostnaderna för den offentliga sektorn fanns en strävan att gå över till mer mål- resultatorienterade styrformer, med ökad decentralisering av beslut om resursanvändning men samtidigt med större krav på uppföljning och utvärdering.

För det svenska högskolesystemet ledde det förändrade synsättet till att grundutbildningsresurserna från slutet av 1980-talet tilldela-

94 Elzinga 1994.

95 Elzinga 1994, sid 72.

96 Teichler 1988, sid 23, Cerych och Sabatier 1986.

des lärosätena i treåriga samlade ramanslag. Varje högskola fick själv bestämma hur utbildningen skulle organiseras (samtidigt avvecklades merparten av de allmänna utbildningslinjerna). En utökning av antalet studieplatser aviserades. Under 1980-talet fördes också alltfler beslutandefunktioner – främst i rent akademiska angelägenheter – över till den lokala nivån.

I början av 1980-talet finansierades forskningen till två tredjedelar av fakultetsanslagen och den externa finansieringen svarade för en tredjedel⁹⁷. Under 1980-talet ökade externfinansieringen kraftigt, men andelen externfinansiering varierade stort mellan lärosätena beroende på respektive lärosätes fakultetsstruktur.

Redan under slutet av 1970-talet hade skett en förändring i mönstret för studenternas möjligheter att ha inflytande över högskolepolitiken⁹⁸. Under 1950- och 1960-talen hade studenterna fått gehör för en hel rad av sina krav genom att centrala kårfunktionärer haft direktkontakt med kanslihuset. Flera av dessa studenter återfanns några år senare som tjänstemän i kanslihuset och hade då så att säga bytt sida. När högskolereformen 1977 trädde kraft hade studenternas inflytande närmast marginaliserat på central nivå och kritiska studenter uppfattade att de hade svårt att få gehör för sitt missnöje. Däremot hade studenternas aktivitet på institutionsnivån ökat. Där fanns ett annat panorama av frågeställningar att bearbeta och engagera sig i, såsom undermålig undervisning, alltför få lärarledda undervisningstillfällen, alltför få professorer i undervisningen osv. I slutet av 1980-talet hade studenternas kritik mot undervisningen blivit massiv. Sveriges Förenade Studentkårer formulerade skarp kritik mot att pedagogiska meriter spelade alltför underordnad roll vid tillsättning av lärartjänster, att högskolans lärare saknade pedagogisk utbildning och att examinationen oftast var inriktad på detaljkunskaper. Denna kritik kom att bli den utlösande faktorn för regeringen att tillsätta en ny högskoleutredning.

Under 1980-talet skedde även en del förändringar av studiemedelssystemet. I början av 1980-talet reducerades den totala studiemedelsberättigade studietiden till 12 terminer. Då gjordes även studiemedlen värdebeständigt genom att totalbeloppet anknöts till basbeloppet.

97 Se Högskoleverket 2006, sid 41).

98 Skoglund 1994, sid 59.

Samtidigt minskade bidragsdelen och skuldsättningen blev alltså högre. 1989 trädde ett nytt studiemedelsystem i kraft. I det nya systemet höjdes bidragsdelen väsentligt, det gavs utrymme för viss egen inkomst, men den totala skuldbördan minskade knappast.

1990-talet: 1993 års högskolereform – en frihetsreform

Högskoleutredningen, den s k Grundbulten, lämnade 1992 sitt betänkande ”Frihet, ansvar, kompetens”⁹⁹. Utredningens ordförande var Håkan Westling, rektor för Lunds universitet. Uppdraget var enligt direktiven att utreda vissa undervisningsfrågor i högskolan och bakgrunden stod att söka i den kritik som studenterna riktat mot den dåliga kvaliteten i undervisning och examination och de bristfälliga resurserna för undervisningen. Studenternas kritik kan tolkas som en reaktion mot att högskolan vuxit utan att erforderliga resurser för att klara av de växande undervisningsuppgifterna ställts till förfogande – och även att undervisningsuppgifterna tycktes ha blivit nedprioriterade inom lärosätena till förmån för forskning.

Till skillnad från föregående högskoleutredning, då det varit statsmakterna som upplevt problem som måste bemästras (behov av bättre planeringsunderlag, rättvisare fördelning av studieplatser, geografisk spridning av högskoleplatser osv, dvs tydliga utbildningspolitiska fördelningsmål), kom denna gång impulserna till en utredning från den kritik som en av aktörerna (eller konsumenterna med det språkbruk som började slå igenom) riktade mot den högre utbildningen och hur den upplevdes fungera. Det var studenternas kritik som utgjorde utgångspunkten för utredningen, och det var undervisningens innehåll och genomförande som framstod som huvudfrågan.

Högskoleutredningen markerar en perspektivförskjutning i förhållande till den dittillsvarande utvecklingen och den närmast föregående utredningen (U68). Utredningen anknöt till klassiska akademiska ideal, bl a med referenser till de europeiska universitetens Magna Charta, som undertecknats 1988 av 400 europeiska universitetsrektorer och som betonade vikten av att värna kontinuitet i universitetets idé från medeltiden och till våra dagar. Utredningen lyfte fram akademiska värden och den högre utbildningens uppgift att söka efter ny kunskap och att förmedla denna kunskap. Betänkandets inledande rader anger tonen:

Som rubrik på vårt betänkande har vi valt orden frihet, ansvar och kompetens. Det är tre ledstjärnor som vi gärna vill se som riktningsgivande för den svenska högskolans utveckling under 1990-talet och in i nästa sekel.

(SOU 1992:1, sid 37)

I föregående stora reformarbete, U68 som ledde fram till högskolereformen 1977, stod högskolans anpassning till yrkes- och arbetsmarknadskrav i fokus. Grundbulten inbjöd i stället till diskussion om akademins värdegrund och vad som egentligen skall räknas som kvaliteten i högre utbildning.

Utredningen slog i sitt betänkande 1992 fast ”Frihet, Ansvar, Kompetens” som tre ledord. Friheten var ingen frihet i isolering från det omgivande samhället. Tvärtom, den akademiska friheten har alltid varit knuten till utbildningsuppdraget att förse kyrka och stat med ämbetsmän. Vad som åsyftades var en inre frihet med den öppna disputationen som kännemärke. Utredningen noterar att utbildningspolitiken tidigare utgått från kritiken mot studiernas ineffektivitet, onödigt ämnesstoff utan relevans för arbetslivet, omoderna studieplaner och bristande yrkesinriktning och hade syftat till att påskynda genomströmningen och förstärka yrkesinriktningen. Utredningen konstaterar att diskussionen om högskolans utbildning vid 1990-talets början fördes med andra utgångspunkter än tidigare¹⁰⁰. Tidigare har de sociala motiven för en utbyggnad varit viktiga, nu gällde det kvaliteten i den verksamhet som erbjöds. En annan förskjutning noterades också i förhållande till föregående reform: en sträva mot generalistutbildning snarare än specialiserad yrkesinriktad utbildning. Universiteten och högskolorna borde, enligt utredningen, svara mot kunskapsamhällets snarare än arbetsmarknadens behov.

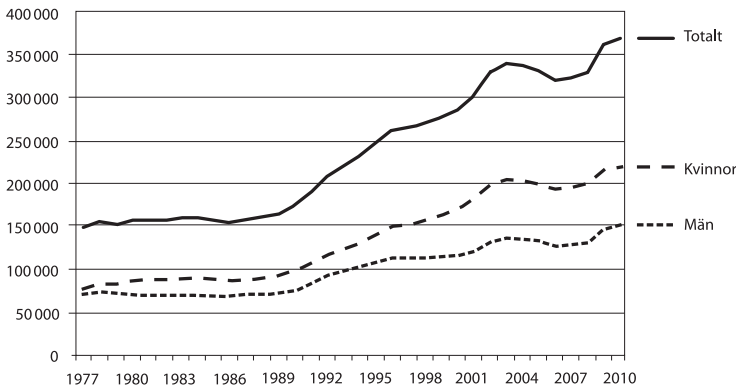
Utredningens fokusering på kvalitet låg i tiden, likaså dess förslag att koppla viss del av resurserna till kvalitetsbedömning. Utredningens förslag om kvalitetspeng, baserat på en bedömning av kvaliteten i undervisningen, gav upphov till en livlig debatt om hur kvalitetsindikatorer skulle preciseras och definieras, men blev ej genomfört.

1993 års högskolereform¹⁰¹ markerade i många avseenden ett brott mot tidigare högskolepolitik vad gäller högskolornas uppdrag och relationen mellan staten och högskolorna. En viss avreglering inom

100 SOU 1992:1, s 65.

101 Proposition 1992/93:1.

statsförvaltningen hade redan påbörjats under 1980-talet med en successiv övergång från anslags- och dimensioneringsstyrning till mål- och resultatstyrning. Efter den borgerliga regeringens tillträde 1991 fullföljdes avregleringen med stor kraft¹⁰². För högskolans del genomfördes, genom en ny högskoleförordning 1993, en decentralisering i så motto att högskolorna själva i allt större utsträckning fick forma sitt eget kursutbud och att med detta kursutbud agera på en kunskapsmarknad där studenterna förväntades ”rösta med fötterna” och välja lärosäte och utbildning utifrån kvalitetsaspekter. Linjesystemet avskaffades helt och hållet. Lärosätena fick ett betydande handlingsutrymme när det gällde att använda de offentliga resurserna på ett effektivt sätt och med god kvalitet. (Man brukade inom universitetsförvaltningarna halvt på skämt och halvt på allvar säga att vad som inte uttryckligen var förbjudet i regler och förordningar var tillåtet och upp till det lokala lärosätet att själv fatta beslut om). Det ökade handlingsutrymmet utnyttjades snabbt. Det blev nästan en explosion i utbudet av nya program och kurser och i tillströmning av studenter. Se figur 3.



Figur 3. Antal registrerade studenter per hösttermin, 1977–2010. Högskoleverket (2011): Årsrapport för 2010, figur 7, sid 19.

Resurstilldelningssystemet, som togs i bruk 1993, innebar stor förändring i förhållande till systemet från 1977 och var tydligt påverkat av New Public Management-tankegångar. Varje lärosäte tilldelades ett treårigt utbildningsuppdrag, i vilket mål och ramar för verksamheten

102 Proposition 1993/94: 177.

under treårsperioden angavs. Lärosätena fick därmed ta ansvar för sin egen ekonomi på ett helt annat sätt än tidigare, något som ställde krav på ökad lokal planering och lokal omfördelning av medel. Resurstilldelningen knöts inte bara till antalet antagna studenter utan också till antalet avklarade poäng och blev därmed prestationsrelaterat.

Med ett ökat ansvar på lärosätetsnivå, blev genom resurstilldelningssystemets koppling till såväl antal antagna studenter som till hur många poäng som produceras, fick den lokala ledningsfunktionen vid lärosäten ökad betydelse. Rektorsämbetet avskaffades och rektor blev ensam beslutsfattare. Styrelsens roll blev också annorlunda i förhållande till vad som var fallet efter 1977 års reform. Då var styrelsens uppgift huvudsakligen att markera ett samhällsinflytande, men genom 1993 års reform ställdes styrelserna inför uppgiften att, med den gemensamma förvaltningen som resurs, fatta beslut om lärosätets strategiska planer. Verksamheten skulle effektiviseras. Högskolans output måste öka utan att dess input ökade¹⁰³. Inom lärosätena gjordes ledningsfunktionerna för rektor/dekaner/prefekter tydligare. Professorernas arbetsrättsliga ställning förändrades, en professor blev inte längre tillsatt av regeringen och blev därmed möjlig att avsätta.

Relationen till statsmakterna förändrades genom att universiteten och högskolorna skulle lyda direkt under utbildningsdepartementet. Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som ett mäktigt planeringsorgan avskaffades. I stället inrättades dels Verket för högskoleservice med för alla högskolor gemensamma uppgifter avseende antagning och statistikuppföljning, dels ett sekretariat för utvärdering av universitet och högskolor. Detta sekretariat döptes sedan om till Kanslersämbetet och fördes 1995 in i en ny myndighet, Högskoleverket¹⁰⁴. Då hade en socialdemokratisk regering tillträtt som valde att ta tillbaka en del av den frihet med akademiska förtecken som hade proklamerats genom reformen 1993. Ett steg i den riktningen var att universitets- och högskolestyrelserna skulle ledas av en extern ordförande som företrädde samhället och tillsattes av regeringen. Tidigare hade rektor varit ordförande. Detta genomfördes 1998.

Ett inslag i New Public Management- modellen för statlig styrning är kvalitetssäkring (quality assurance). Procedurer för att säkra kvalite-

103 Hasselberg, 2007, sid 89.

104 Richardson 2004, sid 258.

ten infördes i flera länders högskolesystem, inte sällan på ett bryskt kontrollerande sätt som av många uppfattades som ren misstroendeförklaring mot dem som arbetade inom den högre utbildningen (t ex England). I Sverige utvecklade det nationella sekretariatet (sedermera Kanslersämbetet och senare Högskoleverket) en mer utvecklingsinriktad modell under mottot ”granska för att främja”. Modellen byggde på visionen om ”det goda lärosätet” och betonade ledningsnivåns ansvar för att lärosätet skulle utvecklas till en transparent lärande organisation med fungerande uppföljningsmekanismer. Varje lärosäte förväntades utforma sitt eget lokala kvalitetsutvecklingsprogram och det var kvaliteten i dessa program, och inte kvaliteten i själva utbildningarna, som granskades av Kanslersämbetet (Högskoleverket) genom s k nationella audits.

Under Per Unckels tid som utbildningsminister tillskapades ur löntagarfondsmedlen ett stort antal forskningsstiftelser, något som kom att bli ett första steg i ett förändrat mönster för forskningsfinansiering och därmed också för forskarnas villkor inom lärosätena. De externa medlen ökade kraftigt i omfattning och det gällde i allt högre grad för forskarna att konkurrera om externa forskningsmedel i öppen konkurrens.

Man kan sammanfattningsvis säga att den sammanhållna högskolan, ett resultat av 1977 års reform, överlevde 1993 års reform men en ny högskolelag markerade ett skifte från enhetlighet till pluralism och större självständighet för lärosätena. Den faktiska, men i formell mening dolda, uppdelningen mellan universitet med forskningsresurser och högskolor utan sådana resurser bibehölls, detta av rädsla att forskningsresurserna annars skulle spridas ut alltför mycket.

I en efterskrift¹⁰⁵ efter tio år kunde Högskoleutredningen med viss besvikelse konstatera att de resursmässiga förstärkningarna inte blivit vad utredningen föreslagit. Undervisningen framstod fortfarande som underfinansierad. Däremot hade utredningens förslag till pedagogisk utbildning för lärare och beaktandet av pedagogiska meriter vid tjänstetillsättningar anammats och ingår numera som obligatorisk, låt vara svårdokumenterbar, del i varje tjänstetillsättning. Även studenternas krav på obligatoriska kursvärderingar, som ursprungligen förts fram i U68s arbete som ett uttryck för studenternas demokratiska rätt att göra sin röst hörd, har blivit beaktat och ingår nu som en del i kvali-

105 Westling m fl 1999.

tetssäkringen av utbildningen, alltså inte enbart som ett redskap för demokrati och medinflytande utan även som ett viktigt kontrollinstrument i en mer New Public-Managementinfluerade styrning.

2000-talet: Ökad autonomi men också ökad Europaanpassning

Under 1980-talet var antalet inskrivna studenter stabilt. Det var ungefär lika många inskrivna i början som i slutet av decenniet¹⁰⁶.

Ny expansionsfas

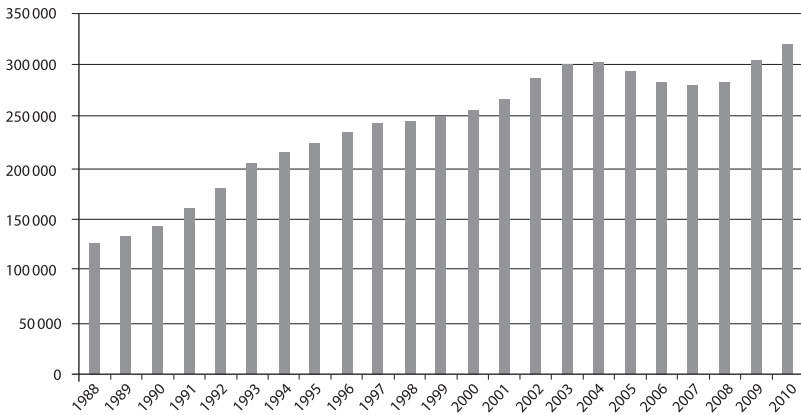
Under 1990-talet hade, som framgått ovan, en ny period av expansion inletts och denna gång gick det verkligen att tala om en utveckling från elit- till massutbildning. Antalet registrerade studenter i grundutbildningen ökade från 170.000 1990 till över 350.000 2010¹⁰⁷. Ökningen skedde både genom att antalet studenter per lärosäte ökade och att antalet lärosäten ökade. Efter de senaste högskolorna tillkomst 1997/98 (Södertörn, Malmö och Gotland) har emellertid inga nya etablerats, däremot blev under 1990-talet fyra högskolor universitet (i en första etapp Karlstad, Växjö och Örebro och några år senare Mittuniversitetet).

Under åren 2009 och 2010 ökade antalet helårsstudenter kraftigt, från 304.000 2009 till 321.000 2010. (Se figur 4). Redan 2009 var antalet det största någonsin, ett rekord som alltså slogs redan året därpå. Den djupa lågkonjunkturen och stora kullar 19- och 20-åringar är sannolikt, enligt Högskoleverket¹⁰⁸, de främsta förklaringarna till de rekordmånga helårsstudenterna under 2009 och 2010. Svackan under de närmast föregående kan troligen förklaras av ett gynnsammare konjunkturläge och mindre ungdomskullar.

106 Högskoleverket 2006, sid 17.

107 Högskoleverkets årsrapport 2011, sid 19 och tabell 1, s 106.

108 Högskoleverkets årsrapport 2011, sid 27.



Figur 4. Antalet helårsstudenter 1988/98–2010. Högskoleverket (2011)
Årsrapport 2011, fig 16, sid 28.

Studiemedelsystemet genomgick en större förändring 2001. Studiemedlen kan beviljas högst sex år och endast till 54 års ålder, dock med en begränsning av rätten att låna från 45 års ålder. För att få fortsätta studiemedel skall den studerande ha klarat av 75 procent av sitt åtagande. Studiemedelstagaren får ha en inkomst upp till en viss nivå, den så kallade fribeloppsgränsen, utan att studiemedlen reduceras. Det skall löna sig att arbeta, till exempel under ferierna.

Under 2000-talets början blev studiemedlen föremål för en ny utredning. Den Studiesociala kommittén, som tillsattes 2007 och avlämnade sitt betänkande 2009¹⁰⁹, markerade att genomströmningstakten är en viktig aspekt i den totala studiemedelskostnaden för staten och inte bara var en angelägenhet för den enskilde studenten. Genomströmningen är, enligt kommittén, beroende av lärosätenas sätt att organisera och genomföra undervisningen och i kvaliteten i deras studerandestöd, dvs studievägledning mm, och inte bara en fråga om den studerandes egen studieförmåga och studiemotivation. Lärosätenas insatser behöver, enligt kommittén, stärkas.

Den så kallade Bolognaanpassningen av hela grundutbildningsutbudet inleddes i Sverige på allvar i början av 2000-talet. En av de viktigaste delarna av Bolognaprocessen är den europeiska överenskommelsen

att dela upp den högre utbildningen i så kallade cykler, grundnivå, avancerad nivå och mastersnivå, och med specificerade lärandemål (learning outcomes) formulerade för de båda första nivåerna. För Sverige, som genom 1977-års reform fått en utpräglad linjestruktur med tät varvning mellan olika ämnesstudier (och i tillämpliga delar också praktik) och med utbildningsprogram som ledde fram till yrkesexamen och ej till nivåbestämd examen, kom Bolognaarbetet att innebära ett omfattande - men nyttigt - inventering och omprövning av innehållet i grundutbildningarna. Den nya utbildnings- och examensstrukturen i enlighet med Bolognaprocessen trädde i kraft 2007 och så gjorde även en ny högskoleförordning. Då infördes också ett helt nytt poängsystem, som överensstämmer med det europeiska kreditvärderingssystemet. En heltidsstudent läser 60 poäng per läsår (i stället för det gamla systemets 40 poäng).

Högskoleverket inledde 2001 arbetet med att under en sex-årsperiod genomföra nationella utvärderingar av kvaliteten i samtliga program och ämnen - ett regeringsuppdrag som kan ses som ett inslag i Bolognaanpassningen. Det nya utvärderingsuppdraget innebar en omorientering av Högskoleverkets arbete med kvalitetsfrågorna från en mer utvecklande till en mer kontrollerande ansats och från att ha fokuserat lärosätenas kvalitetsarbeten till att försöka bedöma kvaliteten i utbildningarna. I de självvärderingar, som läroverken lämnat som underlag för utvärderingarna, fick lärosätena utöver kvalitativa värderingar även utifrån en given mall redovisa en stor mängd nyckeltal, avseende undervisande lärare av olika kategorier, studenter, examensarbeten, forskarstuderande och examen i forskarutbildning. Ett genomgående tema i utvärderingsrapporterna, där erfarenheterna från utvärderingarna summerades upp, var att både lärosäten och externa bedömare pekade ut lärarbrist och resursbrist, dvs ekonomiska förutsättningar, som reella hot mot kvalitet i undervisningen.

Utifrån uppfattningen att Sverige är ett alltför litet land för att med bibehållen kvalitet kunna driva högskoleenheter på så många orter, har några lärosäten närmast sig varandra för att utveckla samarbete och om möjligt uppnå kvalitetsvinster. Växjö Universitet, Högskolan i Kalmar och Blekinge Tekniska Högskola tecknade 2005 ett ramavtal om att bilda en strategisk allians, Akademi sydost. I flera delprojekt utreddes förutsättningarna för olika former av allians och 2009 beslutade universitetsstyrelsen i Växjö och högskolestyrelsen i Kalmar att

föreslå regeringen att avveckla de båda lärosätena och i stället bilda ett gemensamt Linnéuniversitet. Linnéuniversitetet startade 2010 med verksamheter förlagt till två campus, ett i Växjö och ett i Kalmar. Blekinge Tekniska Högskola drog sig ur allianssamarbetet och valde i stället att profilera sig åt tillämpad IT och innovation för hållbar utveckling. Ungefär samtidigt hade förutsättningarna för fusion, allians eller annan samverkan mellan Örebro universitet och Mälardalens högskola utretts¹¹⁰ och diskuterats bland berörda lärosäten och kommuner. Efter en inledningsvis positiv inställning till ett samgående valde de båda lärosätena dock att inte gå samman utan fortsätta som två självständiga myndigheter.

Forskningens finansiering och organisation

Hittills har framställningen i huvudsak rört grundutbildningen. Det har varit grundutbildningens expansion av volymer och kostnader som gett incitamenten till de stora, både strukturellt och organisatoriskt, genomgripande reformerna. Det var först genom 1977 års reform som det direkta statsanslaget delades upp i skilda anslag för grundutbildning och forskning.

Vid mitten av 1990-talet publicerade Michael Gibbons m fl¹¹¹ en bok som fick stor forskningspolitisk betydelse. (Se kapitel 2). I arbetet argumenterades kraftfullt för ökad satsning på en forskning enligt den s k Mode 2, dvs en forskning som utgår från samhällsrelevanta frågeställningar och som genom sin mång- eller tvärvetenskaplighet utgör en motvikt till den traditionella disciplinbundna forskningen, Mode 1, som genereras ur forskarnas egna, oftast inomdisciplinära, frågeställningar. Mot varandra ställdes en tvär- och mångvetenskaplig, ofta beställarstyrd och tillämpningsbar, forskning mot en disciplinär, ofta forskarstyrd och därmed också ”fri”, forskning¹¹². Den forskningspolitiska utredning¹¹³ som arbetat under senare delen av 1990-talet tog i sitt slutbetänkande *Forskning 2000*¹¹⁴ klar ställning för den fria forskarstyrda forskningen.

Fram till 1999 hade forskningsmedlen fördelats fakultetsvis. I syfte

110 Broström, Deiaci och Melin 2005.

111 Gibbons m fl 1994.

112 Se Gustavsson 1997.

113 Med universitetskanslern Stig Hagström som ordförande.

114 SOU 1998:128.

att ge lärosätena ökade möjligheter att kunna göra egna prioriteringar och för att underlätta fakultetsöverskridande forskning fördelades medlen från 1999 i stället på vetenskapsområden (humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt)¹¹⁵.

Från och med 2001 verkar en ny organisation för de forskningsfinansierande myndigheterna (dvs de tidigare forskningsråden och sektorsforskningsorganen). Då bildades Vetenskapsrådet, som tog över de uppgifter som de tidigare ämnesinriktade forskningsråden haft. Dessa bildar nu ämnesråd inom Vetenskapsrådet, som dessutom har två kommittéer, en för utbildningsvetenskaplig forskning och en för forskningens infrastruktur. Vetenskapsrådets uppgift är att finansiera forskarinitierad forskning (s k nyfikenhetsforskning) efter av forskarsamhället självt genomförda granskningar (s k peer review). De allra flesta sektorsforskningsorganen avvecklades. I stället bildades ett forskningsråd för arbetsliv och hälsa (FAS), ett för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS) och verket för innovationssystem (VINNOVA). De forskningsstiftelser, som bildades genom avvecklingen av löntagarfonderna 1993 och 1994 (se ovan), är också betydelsefulla forskningsfinansiärer.

Även om Gibbons m fl resonemang om Mode 2 forskning mötte starka motreaktioner, som bl a kom till uttryck i den starka betoningen på forskarinitierad nyfikenhetsforskning när Vetenskapsrådet bildades, så har Mode 2-tänkandet ändå fått starkt genomslag bl a genom omfattande satsningar på mång- och tvärvetenskaplig forskning. Både i forskarutbildning och forskningsfinansieringen har fakultets- och disciplinöverskridande forskning etablerats under 2000-talets första årtionde. För forskarutbildningens del kan satsningarna på forskarskolor ses som uttryck bl a för önskan om rationaliseringsvinster kopplade till förhoppningar om positiva synergieffekter, när doktorander och forskare möts i nya ämneskonstellationer och i fakultets- och lärosätesövergripande samarbete.

En tydlig trend sedan 2000-talets början har varit att arbeta med omfattande forskningsstöd till framgångsrika forskare genom s k Lin-

115 Ursprungligen var anslagen för forskning och forskarutbildning uppdelade på fakulteter på nationell nivå, med öronmärkning för respektive universitet utifrån hur många professurer, laboraturer och docenter som tilldelats respektive universitet. Den nationella fakultetsstrukturen återkom i de olika forskningsråden, som vart och ett förvaltade ett slags förstärkningsresurs för något eller några fakultetsområden.

néstöd och medel till Centres of Excellence. Ofta har dessa externa stöd varit villkorade till motprestationer från lärosätenas sida, vilket i sin tur tvingat lärosätena att utforma offensiva forskningsstrategier. Sveriges deltagande i olika EU-program, som i hög grad präglas av Mode 2-tänkande, har också bidragit till att den gamla distinktionen mellan grundforskning och tillämpad forskning och mellan disciplin-forskning och mångvetenskaplig forskning alltmer suddas ut¹¹⁶.

Tvekan till ökad expansion

I början av 2000-talet blev 50 procentsmålet (dvs att hälften av en årskull förr eller senare borde påbörja högskoleutbildning), som proklamerats 1999¹¹⁷, ifrågasatt. *Resursutredningen* (RUT 2) tillsattes 2004 med uppgift att göra en översyn av resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen och ge förslag till ett system för finansiering av ett utbildningsutbud med hög kvalitet som skulle efterfrågas av både studenter och arbetsmarknad. Utredningen fick även genom tilläggsdirektiv i uppgift att se över finansieringsformer för forskningen. Till enmansutredare utsågs chefen för Riksbankens Jubileumsfond, Dan Brändström.

I Resursutredningens inledningskapitel betonas de krav och förväntningar, som i dag ställs på universiteten och högskolorna att som samhällsinstitutioner kunna visa upp sådan internationell konkurrenskraft att de rättfärdigar sina kostnader.

Universitet och högskolor är viktiga samhällsinstitutioner som behöver ha omfattande internationellt samarbete och vara öppna mot omvärlden. De måste ges förutsättningar att med högsta kvalitet i verksamheten konkurrera internationellt. Universitet och högskolor behöver ha sådan legitimitet i samhället för sin verksamhet att såväl skattebetalare som andra finansärer är beredda att satsa avsevärt mer resurser. Detta är enligt min mening en ödesfråga för det svenska högskolesystemet.

(SOU 2007:81, sid 11).

Utredaren karakteriserade det rådande förhållandet inom lärosätena som en kollision mellan två system – det humboldtska kollegiala idealet och det nya entreprenuriella idealet, det senare ofta manifesterat

116 Elam och Glimell 2004.

117 I budgetpropositionen 1998/99:1, sid 83.

genom New Public Management-styrning¹¹⁸ utgående från antagandet att statliga verksamheter, inklusive universitet och högskolor, fungerar mest effektivt med målstyrning och kvalitetsbedömningar.

Det saknades, menade utredaren, en djupare analys av och argument för varför 50-procentsmålet måste uppnås¹¹⁹. Det resurstilldelningssystem som var i bruk gav upphov till en volymjakt, som drev lärosätena att utnyttja tilldelade platser och takbelopp på ett sätt som kunde vara kontraproduktivt för kvaliteten i utbildningen. Det kvantitativa målet borde, enligt utredaren, ersättas med en satsning på kvalitativa mål.

Utredaren¹²⁰ diskuterade också en eventuell profilering mellan lärosätena och ställde en rad ”obekväma” frågor: Skall de stora universiteten vara så undervisningstunga? Skall högskolorna sträva efter att utveckla sin forskning? De möjligheter som funnits för högskolor att ansöka om universitetsstatus har drivit dem att försäkra sig om en bredd i utbildnings- och forskningsutbudet i stället för att profilera sina starka sidor och koncentrera sig på att utveckla dessa. Utredaren¹²¹ skisserade en tänkbar utveckling i riktning mot en tydlig specialisering och koncentration i högskolelandskapet genom uppdelning i s k multi-universitet, professionsuniversitet, utbildningshögskolor och forskningsuniversitet i stället för dagens breda högskolor.

Ökad självständighet

Samma år som Resursutredningen avlämnade sitt betänkande, 2007, uppdrogs åt den s k *Autonomiutredningen*¹²² att ge förslag till hur statens styrning av lärosätena bör utformas. Utgångspunkten för förslagen skall, enligt direktiven, vara att lärosätenas självbestämmande ökar samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten tillgodoses. Direktiven uttrycker den spänning som finns mellan att å ena sidan öka frihetsgraden genom fortsatt avreglering för att därigenom ge ökade möjligheter för lärosätena att frigöra sin egen förändringspotential, och å andra sidan att ge regeringen möjlighet att driva på en utveckling i önskad

118 SOU 2007:81, s 50.

119 SOU 2007:81, s 57.

120 SOU 2007:81, s 60.

121 SOU 2007:81, s 84.

122 SOU 2008:104, s 104.

riktning och kunna följa upp hur väl universiteten utnyttjar sitt ökade handlingsutrymme. Uttryckt på ett annat sätt¹²³: Att finna en balans mellan effektivitet och legitimitet och mellan styrning och autonomi. Till enmansutredare utsågs professor Daniel Tarschys, statsvetare.

Utredaren¹²⁴ pekar på globaliseringens ökade betydelse och universitetens roll som mäktig drivkraft i denna. Forskning och innovationer kan bryta nya vägar. Därmed får också frågan om hur universiteten skall styras för att skapa grogrund för flexibilitet och innovationskraft ökad betydelse, liksom frågan om hur relationen till staten bör utformas. Den kvantitativa expansionen har gett växtvärk och finansieringskällorna har blivit allt fler. Utredaren¹²⁵ menar den högre utbildningens ”yttre värden”, i form av samhällseffekter och tillgodoseende av arbetsmarknadens behov, ställts mot ”inre värden”, knutna till kunskapens utveckling och forskningens framsteg. Även om den statliga styrningen reellt minskat, så har å andra sidan rörelsefriheten i flera avseenden inskränkts. Utredaren exemplifierar den minskade rörelsefriheten genom att peka på det New Public Management- influerade sättet att styra med olika typer av kontroller och utvärderingar, det ökade beroendet av externfinansierade projektanslag, ranking med hjälp av olika resultatindikatorer, publiceringsfrekvensen som underlag för viss del av resurstilldelningen osv.

Genom autonomireformen, som trädde i kraft 2011, har stora förändringar genomförts vad gäller lärosätenas självständighet¹²⁶. Lärosätena bestämmer nu själva över dimensioneringen av sitt samlade utbildningsutbud, ansvar helt för sitt eget kvalitetsarbete (som inte längre skall granskas av Högskoleverket), och utformar själv procedurerna för tillsättning av professors- och lektorstjänster. Flera universitetsledningar har dragit igång omfattande visions-, strategi- och omorganisationsarbeten, arbetsprocesser som inte underlättas av att det inom varje lärosäte finns många olika uppfattningar om vart utvecklingen bör leda, vilken sorts universitet som egentligen bör eftersträvas och hur verksamheten bör vara organiserad i fakulteter och institutioner.

123 Brenner 2008, sid 59.

124 SOU2008: 104, s 67.

125 SOU 2008:104, s 109.

126 Prop 2009/10: 149.

Resonemangen angående skärpt kontroll av kvaliteten i undervisningens resultat konkretiseras i nya instruktioner till Högskoleverket. Efter viss turbulens inom verket och delvis hårda diskussioner med olika intressentgrupper (såsom Sveriges Universitets- och Högskoleförbund) startade verket 2011 en ny period av kvalitetsutvärderingar. I enlighet med regeringens instruktion skall verket i sitt granskningsarbete koncentrera sig på utbildningarnas resultat (där kvaliteten i examensarbetena spelar stor roll). Från 2013 skall Högskoleverkets kvalitetsgranskning påverka regeringens resurstilldelning.

I juni 2011 formulerade regeringen ett utredningsuppdrag om förändrad myndighetsstrukturen för Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret, med syftet att tydligt kunna skilja funktionerna tillsyn och kontroll från service och främjande. Det förslag¹²⁷ som är lagt innebär i korthet att de tre myndigheterna ersätts med två med de föreslagna namnen ”Högskolemyndigheten för kvalitetssäkring och tillsyn”, ett renodlat stabsorgan till regeringen, och ”Myndigheten för högskoleservice och internationellt samarbete”, ett serviceorgan riktat mot högskolesektorn. Vad som lyfts bort är Högskoleverkets nuvarande uppdrag att ge en kvalificerad omvärldsanalys. Kritiska röster har framhållits att Sverige i så fall helt kommer att sakna en samlad resurs för att ge översikter och analyser av hela högskolesektorn¹²⁸.

De utredningar som lagts fram under senare år har, som de korta referaten ovan visar, snarare diskuterat de dilemman som den högre utbildningen står inför och lärosätenas eget ansvar för att försöka hantera dessa dilemman, än pekat ut en visst bestämd för alla lärosäten gemensam färdriktning.

Sammanfattning

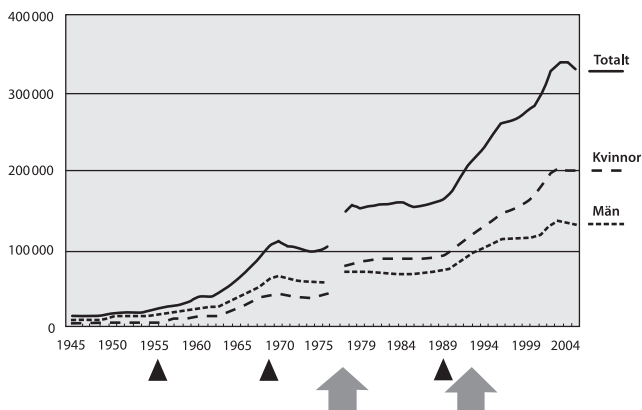
De gångna 50 åren har inneburit en dramatisk förändring av den svenska högre utbildningen. Utredningar har avlöst varandra med uppgift att försöka bemästra uppkomna problem och ge lösningar, som kan avhjälpa de mest akuta problemen och som samtidigt står i

127 SOU 2012:1.

128 Tidigare fanns Rådet för forskning om högre utbildning, som lades ner 1997 och Swedish Institute for Studies in Education and Research (SISTER), som existerade under åren 2000 - 2009. Riksrevisionen har i sin slutrapport ”Att styra självständiga lärosäten” påtalat behovet av statistik och fördjupad analys av högskolesektorn.

samklang med den vid tillfället rådande politiska viljan att forma samhällets framtida utveckling.

I figur 5 har informationen från figur 2 i början av detta kapitel kompletterats med tre smala pilar, som anger de stora utredningarna (1955 års universitetsutredning, 1968 års utbildningsutredning, Högskoleutredningen från slutet av 1980-talet), och två kraftiga pilar, som anger de båda högskolereformerna (1977 och 1993). Ur diagrammet framgår tydligt att antalet studenter steg kraftigt fram till slutet av 1960-talet, höll sig tämligen konstant under 1970- och 1980-talen, med undantag för det tillskott som det vidgade högskolebegreppet medförde 1977, och ökade kraftigt efter 1993 då ett prestationsrelaterat resurstilldelningssystem infördes och då friheten för lärosätena att själva forma sitt utbildningsutbud ökade. Även om det finns fog för att tolka in direkta samband mellan volym och reforminsatser, så måste man hålla i minnet att de demografiska förhållandena varierat över tid och att arbetsmarknadsläget inneburit att den högre utbildningen under vissa perioder setts som en buffert till arbetsmarknaden. Siffrorna över antalet studenter säger inte heller något om studenternas ålder och hur länge de varit studenter, förhållanden som varierat kraftigt över tid.



Figur 5 Antal studenter 1945 – 2004, tre högskoleutredningar och två högskolereformer.

Vad siffrorna heller inte visar, men som framkommit i genomgången av de olika reformarbetena, är att synen på högskolans roll i samhället och synen på kunskapens betydelser och nytta förändrats. Den bakom-

liggande ideologiska och epistemologiska rationalen för reformarbetet har varierat över tid.

Har då de förändringar som skett varit inhemska och drivna av en nationell problembild och tacklade utifrån nationella politiska strömningar, eller finns det impulser utifrån som påverkat utvecklingen? I kapitlet har hänvisats till humankapitalteorin, Bolognaöverenskommelsen och New Public Management-idéerna som betydelsefulla och internationellt spridda drivkrafter. I nästa kapitel skall den internationella utvecklingen inom högskoleområdet belysas närmare.

5. Internationella utvecklingslinjer

Internationella jämförelser visar både likheter och skillnader i hur systemen för högre utbildning utvecklats under de senaste hundra åren. Lärosäten har förändrats genom reformer, men också genom att själva anpassa sig under påverkan av yttre tryck och inre kraft. Trots flera likheter i utvecklingen, är dock varje lands system för högre utbildning präglad av det egna landets historia och kultur. I många avseenden framstår i dag USAs system för högre utbildning som efterföljansvärt för Europa (inte minst EUs agerande driver utvecklingen i den riktningen), men det är värt att hålla i minnet att framväxten av systemen i Europa och USA i flera avseenden varit mycket olika.

Från elit – till massutbildning

Vad som framför allt träder fram i alla översikten över tid, oavsett vilket land som studeras, är expansionen i antal studenter och lärosäten. Den kraftiga volymökning, som skildrades i föregående kapitel, har inte bara varit utmärkande för Sverige. Den har varit lika påtaglig i hela västvärlden.

För att beskriva kraftfullheten i studentökningen myntade den amerikanske sociologen Martin Trow¹²⁹ uttrycket massutbildning och beskrev utvecklingen i USA efter andra världskriget som en rörelse från elitutbildning via massutbildning till universalutbildning. Trow talar om en övergång från elitutbildning till massutbildning när minst 15 procent av en åldersgrupp fortsätter till högre utbildning. Om mer än fyrtio procent av en årskull går vidare kan man, menar Trow, tala om en universell högre utbildning. Trow är noga med att påpeka att begreppen ”elit” och ”massa” inte avser kvaliteten i utbildningarnas innehåll utan karaktären på studenterna och studiernas inriktning. Massutbildning, i kontrast till elitutbildning, utmärks enligt Trow av sitt relativt öppna tillträde för en heterogen studentpopulation, i

129 Trow 1970, 1974, 1989, 1991.

vilken inslaget av äldre, deltidsarbetande och mindre studiemotiverade och studievana studenter kan vara betydande.

I Europa kom en motsvarande expansion under 1960- och 1970-talen¹³⁰. Expansionen drevs fram av ekonomiska, demografiska och politiska krafter. Den skulle inte bara möta behoven av kompetensutveckling för den expanderande industrin, utan också svara mot krav på jämlika livschanser och välfärdsstaternas behov av välutbildad arbetskraft inom den offentliga sektorn.

I många europeiska länder möttes expansionen med inrättandet av nya universitet, annorlunda till innehåll, organisation och arbetsformer än de traditionella universiteten, och med ett varierat utbud av kurser som vände sig till den alltmer heterogena studentpopulationen¹³¹. Flera jämförande studier¹³² visar att expansionen i flertalet länder hanterades genom en mer eller mindre tydlig diversifiering av den högre utbildningen med avseende på den kunskap som förmedlades och beforskades, utbildningsprogram som erbjöds samt kategorier av studenter som rekryterades¹³³. Den svenska högskolereformen 1977 med en enhetlig och integrerad högskola framstår i detta sammanhang som radikal.

Men den starka expansionen har inte enbart setts som en framgång. I USA kom universiteten på 1960- och 1970-talen att bli centra för kritiken mot Vietnamkriget och den officiella utrikespolitiken. I Europa markerade studenternas uppror 1968 början på en epok av vänsterpolitik och motstånd mot etablerade auktoriteter. De ekonomiska ramarna för högre utbildning hade då börjat krympa och radikala studenter protesterade mot överfulla universitet med brokiga utbildningsuppdrag och undermåliga studievillkor. Demokratiseringssträvandena i samhället i stort, med arbetsplatsdemokrati och medbestämmande, hade då ännu inte slagit igenom på många europeiska universitet, där fortfarande professorsväldet rådde.

Under senare delen av 1970-talet och under 1980-talet dämpades expansionen och optimismen ersattes i flera länder av en mer pessimistisk syn på den högre utbildningens möjligheter att vara fram-

130 Nybom 2007, sid 71.

131 Cerych, 1980, sid 5.

132 Kogan m fl 2000, Musselin 2005.

133 Se Teichler 2008, sid 353.

gångsmotorer¹³⁴. ”The golden age of higher education” var över¹³⁵. Den ekonomiska tillbakagången¹³⁶ i världsekonomin gjorde att den offentliga sektorn i många länder blev utsatt för besparingskrav och så även den högre utbildningen. I flera länder talade man om universitetets kris.

Kritik började riktas mot kvaliteten i undervisningen, i första hand på grundutbildningsnivå, men sedan även avseende forskarutbildningen. Kritiken ledde till en ökad bevakning av kvalitetsfrågor och till olika lösningar för att på ett rättvisande sätt kunna jämföra kvaliteten mellan olika lärosäten och studieprogram. Olika s k ”intermediära bodies”, dvs från regeringarna fristående organ, etablerades med uppgift att genomföra externa kvalitetsbedömningar. Lärosätena uppmanades att utveckla egna ”quality assurance systems” (se nedan). I flera länder blev man också medveten om att högskolesystemen inte kunde fortsätta att expandera inom de givna ramarna. I Europa riktades blickarna mot det amerikanska högskolesystemet, där avsaknaden av en stark statlig nivå samt ett stort beroende av externa marknader i förening med inflytandet från organisationsutvecklingsteorier, gjort det naturligt att se behovet av ett starkt ledarskap på lärosätetsnivån och väl utvecklade rutiner för utvärderingar av hela lärosätet och enskilda program¹³⁷.

Under denna period minskade i Europa den starka tilltron till samhällsplaneringens möjligheter att kunna förutsäga utfallen av förändringar i så komplexa system som den högre utbildningen¹³⁸. Många forskare kunde notera uteblivna effekter eller ”mixed performance¹³⁹” av reformer som genomförts utifrån ”great expectations” (för att anspela på titeln till Cerychs och Sabatiers inventering av utfallet av de europeiska högskolereformer som syftat till att möta expansionsvågen och modernisera högskolesystemen). Erfarenheterna öppnade för att studera implementeringsprocesser snarare än reformutfall. Tilltron till möjligheterna att centralt kunna planera den högre utbildningens omfattning och utformning minskade.

134 Teichler 1988, sid 10.

135 Cerych 1980, sid 8.

136 Neave 1982, 1984, 1986, Eggins och West 2010.

137 Kells 1989.

138 Teichler 1988, sid 21.

139 Cerych och Sabatier 1986.

Allison Wolf¹⁴⁰ ställde i en mycket uppmärksam bok, ”Does education matter?”, frågan om en medveten fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen var så självklar. Hon ifrågasatte tillväxtteorierna och hela idén om kunskapens skapande kraft för ett samhälles ekonomiska utveckling. Hennes bok väckte debatt, men förändrade knappast synen på det ekonomiska värdet av högre utbildning.

Under 1990-talet kom en ny expansionsvåg. Enligt OECD ökade andelen nybörjade i högskoleutbildningar (entry rate) i OECDs medlemsländer från 40 procent av i början av 1990-talet till mer än 60 procent år 2003¹⁴¹. Men denna expansion genomförs nu, som vi skall se nedan, i högskolesystem som har fått drastiskt förändrade relationer till sina nationella regeringar och hårda krav att verka på en internationell marknad av forskning och utbildning.

Gamla ideal och nya förväntningar

Under 1800-talet kom de tyska universiteten att präglas av Wilhelm von Humboldts idealistiska principer om *Lehrfreiheit* och *Lernfreiheit* och med en stark betoning av sambandet mellan undervisning och forskning. Lika tydlig var betoningen på professorn som en kunskaps-sökande ämbetsman, som förvaltar sitt ämne för statens och dess medborgares bästa – men med stor (akademisk) frihet i förhållande till dessa. De tyska universiteten var delar av statsapparaten, där statens roll var att bevaka och garantera universitetens autonomi och sökandet efter kunskap för kunskapens egen skull. Staten skulle skydda från påverkan utifrån men också för otillbörlig påverkan inifrån, inte minst genom att ha kontroll över tillsättningen av professorer. Dessa universitet framstod i slutet av 1800-talet som de internationellt ledande institutionerna och som en hemvist för den högsta formen av lärdom och kunskap¹⁴².

De moderna universitetens framväxt

Den tyska universitetstanken slog rot och konsoliderades i slutet av 1800-talet i Europa. Fram till första världskrigets utbrott kom impulserna till hur verksamheten skulle bedrivas inifrån vetenskapssamhäl-

140 Wolf 2002.

141 Teichler, 2008, sid 363.

142 Rothblatt 1994.

let självt¹⁴³. Med den dominans för tysk kultur, som var ett naturligt inslag i de svenska utbildnings- och kulturområdena under hela 1800-talet och långt in på 1900-talet¹⁴⁴, blev de tyska universitetsidealen, det tyska sättet att organisera universitet och professorernas distanserade ämbetsmannarelation till staten, en naturlig modell för den svenska utformningen av universitetsväsendet.

Men de humboldtska idealen planterades också in i jordmån som i högre eller mindre grad var präglade av andra traditioner. I England lades särskild vikt vid studenternas sociala och moraliska fostran och att förbereda dem för ledande poster i kyrka och samhälle. I USA var den anglosaxiska traditionen med dess uppdelning i allmänbildningsinriktad grundutbildning, professionella utbildning och graduate schools vägledande. I USA utvecklades också mönstret att knyta ett flertal professorer till samma institution (i kontrast till det tyska systemet med en ämnesinstitution – en professor – en lärostol). I USA var dessutom de tyska frihetsidealerna helt oförenliga med de amerikanska universitetens traditionella plikt att handla ”in loco parentis”, dvs i föräldrarnas ställe. En annan viktig skillnad i förhållande till de europeiska universiteten var det stora inslaget av extern finansiering. Det amerikanska högskolesystemet byggdes upp och drevs med hjälp av stora privata investeringar och betydande terminsavgifter, medan de europeiska systemen i hög grad setts som en statens angelägenhet. Den högre utbildningen i USA har inte heller, som många europeiska system, byggt vidare på en genomgången nationellt likvärdig studentexamen utan haft som ett av sina syften att ge en inledande ”general education” med hjälp av så kallat ”core curriculum”.

De amerikanska universiteten växte fram i de olika delstaterna utan att ha krav på sig att uppfylla viss given akademisk standard. De stora så kallade ”land grant-universiteten”¹⁴⁵ etablerades för att stärka delstaternas utveckling och skapa utbildningsmöjligheter för delstaternas egna

143 Nybom, 2007, sid 69.

144 Referenser avseende dominansen för tysk kultur i Sverige under 1800-talets slut och fram till andra världskriget: Richardson 2003, Åmark 2011, Östling 2009.

145 University of Illinois at Urbana-Champaign, som grundades 1867 mitt i den bördiga delstaten Illinois, är exempel på ett amerikanskt Land Grant universitet vars uppgift initialt var att erbjuda adekvat utbildning (i detta fall lantbruksinriktad) till delstatens ungdomar, men som sedan utvecklades till ett stort och välrenommerat forskningsinriktat universitet.

ungdomar¹⁴⁶. Utvecklingen var funktionell i förhållande till det omgivande amerikanska samhället¹⁴⁷ och universiteten och högskolorna etablerades på en inledningsvis oreglerad marknad.

The early pattern consisted of a large number of very small institutions, usually founded by a religious denomination, and largely run by their presidents who presided over a small number of often ill-prepared young faculty members.

(Kerr, C och Gade, M 1986, sid 69)

Det dröjde till in på 1900-talet innan de amerikanska universiteten blev mer kontrollerade med avseende på standard¹⁴⁸. Initiativet kom från forskare, lärare och forskarstuderande, som såg risken med inflation i PhD-examina, när dessa examina kunde utdelas var som helst och till vem som helst. Uppgiften att bevaka kvaliteten låg i första hand hos universitetets president, en person som rekryterades utifrån med uppgift att leda och administrera verksamheten (men utan att ha speciell akademisk sakkompetens inom denna verksamhet). Genom att de amerikanska universiteten finansierats med så mycket privata medel och studieavgifter har de av tradition haft en direktrelation till sina finansörer, medan merparten av de europeiska universiteten finansierats av offentliga finansörer som då, å samhällets vägnar, tagit på sig reglerings- och kontrollansvaret. I USA utvecklades former för en kollegial självsanering, i Europa kontrollerades systemet utifrån/uppifrån.

Det kan vara på sin plats att peka på att de tyska statliga universiteten och de amerikanska icke-statliga universiteten också lagt grunden för olika uppfattningar om vad som bör läggas in i begreppet akademisk frihet (ett begrepp som behandlades i kapitel 2). Den tyska förståelsen av begreppet akademisk frihet utgick från behovet av att skapa fredade arbetsförhållanden för universiteten och deras professorer i en auktoritär, byråkratisk stat, medan det i USA i stället gällde att värna om akademisk frihet i ett system med lekmannastyrda universitet och externa ekonomiska intressen¹⁴⁹.

Det amerikanska systemet för högre utbildning, så som det ser ut i dag, med sin enorma variation av lärosäten, sina olika finansierings-

146 Goddard och Puuka 2008.

147 Parson och Platt 1973.

148 Sörlin, 2004b, sid 550.

149 Kallerud 2006.

källor, sin avsaknad av en gemensam federal struktur, sina olika antagningsmöjligheter för studenter, liksom sina stora institutioner med flera professorer, har under de senaste årtiondena under 1900-talet alltmer kommit att framstå som ideal för europeiska universitet¹⁵⁰ och som ledstjärna vid mobiliseringen av europeiska forskningsresurser. Vad man ibland glömmer bort vid jämförelser är den enorma variationen i det amerikanska systemet. Av USAs 3,200 postgymnasiala utbildningar (benämnda "university", "college" etc), så är det knappt 100 som kan sägas vara "research universities"¹⁵¹.

Fler studenter, fler funktioner och fler förväntningar

Med nära 50 procent av en årskull i akademisk utbildning och med en växande efterfrågan på återkommande utbildning och livslångt lärande ifrågasattes om begreppet universitet var en adekvat benämning¹⁵². Clark Kerr¹⁵³ myntade begreppet "multiversity" för de lärosäten i USA, som efter andra världskriget hade i uppgift att svara mot alla de behov som samhället och dess medborgare hade på högre utbildning, hur motstridiga de än må vara. Multiversitetet är, menar Kerr, en löst sammanhållen organisation av olika grupperingar som alla har sina specifika verksamhetsidéer. De har olika målsättningar och olika förväntningar, delvis motsägelsefulla. Inom samma lärosäte kan en rad skilda kunskapsfunktioner finnas sammanflätade.

Kerr utformade även en Mösterplan för den högre utbildningen i Californien, en plan som bygger på en långt driven fördelning av utbildningsutbud och gradvis selektion baserad på studieprestationer från community colleges i etapper till de stora universiteten i Los Angeles och Berkeley¹⁵⁴. Kerr¹⁵⁵ menar att USAs högre utbildning nått sina framgångar (mätt bl a i antal Nobelpristagare) genom att i så hög grad betona de individuella akademiska meriternas betydelse i urvalet av såväl forskare och lärare som studenter till de främsta forskningsuniversiteten.

En av Kerrs viktigaste slutsatser är att de amerikanska universite-

150 Teichler 1988, sid 52.

151 Altbach 2004, Neave 1995.

152 Rothblatt 2006.

153 Kerr 2001.

154 Kerr 1994b.

155 Kerr 1994a, sid 27.

ten inte, på samma sätt som de europeiska, varit besjälade av någon enhetlig idé, dvs de har inte haft en gemensam referenspunkt som de europeiska universiteten har haft genom sina kopplingar till nationalstaternas behov av statstjänstemän till kyrka, läroverk mm¹⁵⁶. Tilläggas kan att de amerikanska universiteten haft, och fortfarande har, en viktig roll i förhållande till USAs försvarsmakt genom att svara för en del av den kvalificerade officersutbildningen och genom att via generösa stipendiemöjligheter ge utbildning åt hemvändande soldater¹⁵⁷.

Patricia Gumpert¹⁵⁸ menar att priset för den kraftiga expansionen av det amerikanska högskolesystemet kan bli högt. Systemet blir mer sårbart när det utsätts för ” a powerful mix of ideological orientations that were already gaining momentum”¹⁵⁹. Universitetet kan tappa sin legitimitet som social institution om det skall erbjuda en allt större variation produkter och tjänster på alltför olika marknader där det gäller att rekrytera studenter, placera ut examinerade studenter, rekrytera och behålla personal, söka externa forskningsmedel, samverka med industrier, söka donationer, hålla kontakt med tidigare studenter (alumni) osv. Som motpol till bilden av universitetet som en industri tecknar Gumpert bilden av universitetet som en social institution med uppgift att utveckla individers lärande och att öka humankapitalet, att socialisera medborgarna, förvalta kunskap och kultur.

Teichler¹⁶⁰ pekar på fyra krafter som drev fram expansionen och som sedan närdes av expansionen: 1) Den snabba vetenskapliga utvecklingen, 2) Humankapitalteorin och tilltron till den högre utbildningens möjligheter att främja ekonomisk utveckling och undvika hotande arbetslöshet, 3) Individers efterfrågan på högre utbildning samt 4) Den ekonomiska tillväxten som möjliggjort för länder att se på högre utbildning som en kulturell tillgång i samhället. Teichler menar att det är lite av hönan och äggetproblemet (vad gav näring till vad?), men oavsett vad som var orsak och verkan, så har den högre utbildningen setts som ett kraftfullt politiskt redskap för samhällsutveckling. Under expansionsperioden var det den grundläggande högskoleutbildningen

156 Rothblatt 1994.

157 Adelman 2010.

158 Gumpert 2005.

159 Gumpert 2005, sid 114.

160 Teichler 1988, sid 24.

som fick den instrumentella funktionen. Forskning och forskarutbildning rönt inte alls samma uppmärksamhet (till skillnad från vad som sedan sker under 1900-talets sista årtionde).

I många europeiska länder möttes högskoleexpansionen, liksom i Sverige, med att en rad post-gymnasiala utbildningar blev klassificerade som högskoleutbildningar. De geografiskt spridda lärarseminarierna, sjuksköterskeskolorna etc, fördes till den högre utbildningen som komplement till de stora forskningstunga universiteten, vilka uppfattades vara alltför oflexibla för att kunna möta kvalificerade yrkesutbildningsbehov. Resultatet har blivit att många OECD-länder har högst diversifierade högre utbildningssystem med en mycket ojämn fördelning av forskningsresurser. I en OECD-studie¹⁶¹, som redovisades 2007, har högskolesystemens expansion med avseende på de ”nya” lärosätenas regionala betydelse granskats. Studien visar att många av de införlivade enheterna saknar de ekonomiska och personella resurser och den infrastruktur som behövs för att kunna driva kvalificerad forskning. Rekommendationen från OECD-studien är att bygga nätverk för att knyta samman de forskningsintensiva universiteten med de regionala högskolorna och regionernas näringsliv.

För Clark¹⁶², Trow¹⁶³ och även Sheldon Rothblatt¹⁶⁴, som alla jämfört expansionerna i USA och Europa, har det amerikanska högskolesystemets lösare struktur med större blandning av offentlig och privat makt och kontroll på en brokig marknad av utbudsmöjligheter verksamt bidragit till att den ökade efterfrågan på utbildning kunnat mötas på varierat sätt för olika kategorier av studenter och för olika typer av utbildningsbehov. I den amerikanska mångfalden av lärosäten och utbildningar finns tydliga och allmänt accepterade skillnader i kvalitet och därmed också i status och prestige. Med sin annorlunda bakgrundshistoria har det amerikanska systemet utvecklats till ett pluralistiskt universitetssystem, som med stor flexibilitet och elasticitet inom sina administrativa väggar kunnat erbjuda ett smörgåsbord av olika högskoleutbildning¹⁶⁵.

161 OECD 2007, Goddard och Puuka 2008.

162 Clark 1983, se också Teichler 1988, sid 54.

163 Trow 1991, sid 158.

164 Rothblatt 1994.

165 Se också Brenner 2008.

Reorganiseringen av kunskapsproduktionen

I det tyska Humboldtiska universitetet utgjorde den ämnesmässiga indelningen den självklara grunden och professorerna, lärostolsinnehavarna, sågs som garantier för sina respektive ämnens förvaltning. De ämnesindelade kunskapsområdena var Humboldt-universitetets byggestenar. Humboldts idéer om den akademiska friheten och obundenheten – garanterad av staten som finansär och med en tydlig förväntan på nytta för staten – har varit ofta använda ideologiska honnörsord¹⁶⁶. Varje stats behov av att hävda sig i den internationella kunskaps- och innovationskonkurrensen driver numera på allt större satsningar på forskning, som förväntas ge något sorts ganska omedelbar ”avkastning”. Särskilda satsningar görs för att främja forskningen (t ex excellenscentra) men också för att främja samarbete mellan universiteten och industrier mm¹⁶⁷. Många av dessa satsningar präglas av ambitionen att åstadkomma forskning enligt modellen Mode 2, med starka inslag av mång- och tvärvetenskaplighet och ett nära samarbete mellan forskare och brukare.

Med en sådan forskningsstrategi förändras också grundvalen för det akademiska identitetsskapandet. När dessutom beroendet av externa medel ökar, så utsätts den disciplinära strukturen för marknadsvärderingar, som rubbar den tidigare balansen mellan fakulteter och discipliner. Det yttre trycket på den högre utbildningen att förändra både undervisning och forskning i riktning mot Mode 2 hotar, enligt Kogan och Hanney¹⁶⁸, att underminera auktoriteten och legitimiteten i ”academically-anchored knowledge”. Enligt Tony Becher och Sharon Parry¹⁶⁹ leder det ökade beroendet av externfinansiering till att kunskapens värde inte bara mäts i akademiska termer utan även i rent ekonomiska. När kunskapsproduktionen blir utsatt för marknadskrafter, i detta fall i form av möjligheter att i konkurrens dra in externa medel, så förändras också bilden av alla discipliners lika värde inom akademien. Samtidigt innebar ju den integrering av tidigare yrkesinriktade högskoleutbildningar, som ju genomförts i många högskolesystem, att kunskapsmas-

166 Sörlin 2003, sid 27 ff. Se också Sörlin 2004a, sid 417, och 2004b, sid 550.

167 Det norska Kunnskapsdepartementens och det norska Forskningsrådets (NFR) satsning på forskning om forsknings- och innovationspolitik (FORFI) är ett exempel.

168 Kogan och Hanney 2000.

169 Becher och Parry 2005.

san som den högre utbildningen har att förvalta och vidareutveckla redan blivit alltmer diversifierad och får fler inslag av Mode 2 i sig.

Neave¹⁷⁰ konstaterade vid mitten av 1990-talet att när den högre utbildningen fått nuvarande omfattning, som staten inte längre själv kan finansiera med skatteuttag, så kan staten inte längre garantera den Humboldtiska akademiska friheten. Den akademiska autonomi måste då balanseras mot redovisning och kontroll.

Because the state is presented less as a guarantor of freedom than as a halter around the neck of the taxpayers, it follows that any guarantee it has given with respect to freedom within the university has to be offset by accountability, not to the government, but to the external constituencies and interest groups.

(Neave, G 1995, sid 389)

Autonoma samhällsinstitutioner och/eller kunskapsproducerande företag?

Universitetens ställning har i hela världen varit nära knuten till demografiska förhållanden och till nationernas sociala och ekonomiska utveckling.

I Europa, och då i första hand norra Europa (framför allt Nederländerna, Tyskland och de skandinaviska länderna), har relationen mellan statsmakt och universitet utvecklats på likartat sätt. Från slutet av 1800-talet och fram till första världskriget gav staten universiteten full finansiering som led i nationella sociala och ekonomiska utbildnings- och tillväxtstrategier. Staten beställde en viss typ av undervisning och utbildning, gav universiteten ett betydande mått av frihet inom strikta ramar och fick därigenom tjänstemän utbildade för sina verksamheter. Man litade till att the "Republic of Scholars" skulle svara mot förväntningarna. Staten styrde med en uppsättning regler¹⁷¹. Med ökat krav på att universiteten skulle vara nyttiga för staten och samhället påverkades den inre organisationen. Nya fakulteter (naturvetenskap, teknik) inrättades och speciella lärosäten, s k fackhögskolor, etablerades. (Men samtidigt som den långa traditionen ofta lyfts fram som ett unikt kännetecken för universiteten är det viktigt att hålla i minnet att de allra flesta universitet i dag är unga enheter som etablerades efter andra världskriget).

170 Neave 1995.

171 Gornitzka och Maassen 2007, sid 81.

Men också styrningen och ledningen (governance) av den alltmer omfattande och kostsamma högre utbildningen förändrades, både vad gäller relationen på makronivån mellan regeringar, myndigheter och lärosäten, på mesonivån i ledningen av lärosäten och på mikronivån i den interna ledningen och arbetsfördelningen inom olika akademiska enheter (discipliner, institutioner, centrumbildningar, forskargrupperingar etc)¹⁷².

Neave¹⁷³ menar att den ”demokratiseringsprocess” som genomfördes under 1970-talet och framåt rörande det interna beslutsfattandet i många länders högskolesystem, med ökat inflytande för lärare, forskare, administrativ personal och studenter i interna beslutsorgan på olika nivåer under lärosätesledningsnivån och med en motsvarande minskning för professorernas inflytande, medverkade till att den organisatoriska komplexiteten inom den högre utbildningen blev blottlagt.

Behov av nya modeller för att styra den högre utbildningen

Trots olikheter i systemens strukturella uppbyggnad aktualiserades både i USA och i Europa, när utflödet av nyutexaminerade studenter vida översteg vad arbetsmarknaderna kunde svälja, frågan om relationen mellan universiteten och studenternas kommande försörjningsmöjligheter¹⁷⁴.

För de europeiska systemens del ledde detta till frågan om relationen mellan stat och lärosäten. Många regeringar anlade ett ”social demand” perspektiv på den högre utbildningen och försökte synkronisera den högre utbildningens produktion av examinerade med uppskattningar av arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Volymökningen gjorde de traditionella formerna för statlig styrning och reglering otillräckliga. Ökningen av antalet studenter och en ökande forskningsverksamhet innebar att statens kostnader för den högre utbildningen steg kraftigt. Dessutom krävdes mer flexibilitet i högskolesystemen, så att de kunde respondera mer följsamt på utifrån kommande förändringar. Med de ekonomiska åtstramningar, som många länder ställdes inför under 1980-talet, blev det nödvändigt för regeringarna att få den högre utbildningen att fungera rationellt och på ett kostnadseffektivt

172 För en översikt, se Carrier och vWught 1989.

173 Neave 1986.

174 Neave 1994, sid 120.

sätt. Ökad central planering och ökad kontroll blev lösningen. Krav började ställas på lärosätena att bli mer effektiva, mer redovisnings-skyldiga, mer transparenta, krav som i sin tur ökade spänningen mellan statens ”ägar- och beställarroll” och akademikernas autonomi.

Förändringen i relationen till staten var dock inte specifik för just denna sektor. Under 1980-talet förändrades sättet för stater att styra sina offentliga sektorer och därmed växte också fram ett nytt synsätt på hur regeringarna borde styra sina högre utbildningssystem. Den interventionistiska, Keynesianska, styrningen ersattes av en mer neoliberal och övervakande/kontrollerande styrning¹⁷⁵. Förändringen manifesterades i etablerandet av nya myndigheter och liknande organ med granskande och kontrollerande funktioner. Övergången från ”state control” till ”state supervision” byggde på antaganden om att anpassningsförmåga, flexibilitet och kraft till förnyelse – med andra ord ökad reflexivitet – skulle kunna frigöras om den statliga regleringen minskade. Universiteten fick större frihet att agera utan att ha en byråkratisk överbyggnad att fråga om lov, men som Peter Scott¹⁷⁶ konstaterar, de fick större frihet för att kunna vara med anpassningsbara och flexibla, men knappast större frihet i meningen autonomi.

En av de mer uppmärksammade idéerna för styrning av den högre utbildningen vid den tiden var ”self-regulation”. Självreglering sågs som ett lockande alternativ till den då förhärskande mål-resultat-styrningsmodellen genom att fästa tilltro till organisationens egen utvecklingsförmåga.

Self-regulation postulated the need to emphasise the capacities of the decentralised decision-making units, as well as the need to identify and monitor a critical number of feedback variables and performance recipes.

(Maassen och Stensaker, 2003, sid 85)

Maassen och Stensaker¹⁷⁷ menar dock att det kan ha varit av pragmatiska skäl som self-regulation användes som närmast synonymt med ”Evaluative state” och ”New Public Management”. Det var ett sätt att appellera till lärosätena och skapa legitimitet för de önskvärda förändringarna i den statliga styrningen, trots att self-regulation som

175 Braun och Merrien 1999, Ferlie, Musselin, och Andresani 2008.

176 Scott 1996.

177 Maassen och Stensaker 2003.

styrningsmodell egentligen är oförenligt med den starkare statliga styrning som introducerades vid den tiden.

Ökade krav på effektivitet och transparens – New Public Management

I många länder introducerades under 1980-talet en ny modell för ledning och administration, kallad New Public Management. I denna modell förenas en betydande självständighet för lärosätena i procedurfrågor med krav på att uppfylla de fastställda de av staten uppställda substantiella målen. Modellen vilar på två grundläggande idéer: Att offentligt anställda professionella måste vara ansvariga för både processer och utfall av sina arbetsinsatser och att brukare och andra intressenter skall kunna vara informerade om de offentliga verksamheternas processer och utfall.

Modellen introducerades först i England under Margret Thatchers regim och inte enbart avseende den högre utbildningen utan i hela den offentliga sektorn med syftet att decentralisera beslutsfattandet, stärka marknadskrafterna och öppna för privatisering av statliga verksamheter. Staten tog en övervakande roll och för denna övervakning inrättades självständiga kontrollorgan, ofta med någon aspekt av kvalitet i fokus. Ett vägande skäl var att kunna reducera kostnaderna för den offentliga sektorn och därigenom lätta på skattetrycket, men utan att försämra kvaliteten i den samhällsservice som erbjöds.

Många menar att genom the New Public Management-inspirerade styrningen har den formella akademiska autonomi ökat, medan den reella autonomi (den akademiska friheten) snarare minskat¹⁷⁸. Här ligger ett dilemma för regeringar, som vill kunna utnyttja universitetet på ett strategiskt sätt för samhällspolitiska insatser. Hur skall regeringar kunna påverka universitetet utan att den unika innovativa kraften på gräsrotsnivå går förlorad?

Guy Neave¹⁷⁹ myntade begreppet ”The Evaluative State” för att beskriva denna attitydförändring under senare delen av 1980-talet. Enligt Neave innebär uttrycket ”the rise of the Evaluative State” inte att staten tidigare ej utövade någon värderande kontroll, utan i stället att staten tidigare styrde verksamheten genom sina föreskrifter och då kunde – eller kunde låta bli – att hålla sig underrättad om genomför-

178 T ex Bladh 2007.

179 Neave 1988, 1998.

andet. Med färre lagar, regler och föreskrifter blev det nödvändigt för staten att formalisera kontrollfunktionen. Den tidigare regelstyrningen ersattes med en ökad betoning på uppföljning och kontroll. Neave och vVught sammanfattar utvecklingen på följande sätt:

The combination of the collegial and the political model of decision-making that formed the basis of the university as an organisation until the 1970s is replaced by entrepreneurial management.

(Neave och vVught, 1991, sid 242).

Ivar Bleiklie¹⁸⁰ menar att New Public Management kan ses som den ideologiska basen för the Evaluative State. Den högre utbildningen betraktas som en producent av undervisnings- och forskningstjänster som skall främja samhällets ekonomiska utveckling, och måste därför drivas på ett effektivt sätt för att nå maximal produktivitet – men med uppfyllande av högt ställda krav på kvalitet. Staten som tidigare styrde den högre utbildningen genom ”ex ante” reglering måste nu i stället betona ”ex post facto” – kontroll och fokusera på uppnådda (mätbara) prestationer i förhållande till uppsatta mål. Kontrollmodellen förutsätter ett samlat ledarskap på lärosätet och en effektiv administration. Ledningsutövandet kräver mer än traditionell disciplinär kompetens och flyttar fokus från universitetets uppgift att utveckla inre kvaliteter till att kunna åstadkomma mätbara prestationer.

Under 1990-talet lanserades i den internationella litteraturen olika normativa metaforer för hur universiteten bäst borde fungera i relation till sin omgivning: Som ett ”service-university”¹⁸¹, en ”corporate enterprise”¹⁸², som ett ”adaptive university”¹⁸³ eller som ett ”entrepreneurial university”¹⁸⁴ – metaforer som dock inte alltid var enkla att översätta i praktiken. Bleiklie m fl¹⁸⁵ konstaterade att distinktionen mellan ett nytt ”corporate business” orienterat ledarskap och det traditionella ”public agency” orienterade ledarskapet upplevdes oklar när

180 Bleiklie 1998, sid 299.

181 Cummings 1996.

182 Bleiklie 1998.

183 Sporn 1999.

184 Clark 1998.

185 Bleiklie m fl 2000, sid 53.

de norska universiteten och högskolorna skulle gå över till New Public Management- modellen för styrning.

Det har självklart bjudit på motstånd inne i akademien att inte längre i första hand se universitetet som de lärdes republik (a republic of scholars), som ägnar sig åt verksamheter som de lärda finner vara angelägna att syssla med, utan att i stället se universitetet som en intressentorganisation (a stakeholder organization), som sysslar med verksamheter vars värden bedöms av andra än de lärde och där makten inte längre ligger hos akademikerna (under statens distanserade överinseende) utan hos olika starka intressenter utanför lärosätena. Det ökade beroendet av yttre marknader skapar tydliga spänningar inom ett lärosäte. Vissa kunskapsområden och vissa institutioner har lättare att finna lukrativa marknader och blir därmed mer oberoende av sin egen lärosätesledning än andra delar av lärosätet.

Dietmar Braun och Francois-Xavier Merrier¹⁸⁶ hävdar att New Public Management- modellen tillämpad inom den högre utbildningen förutsätter att varje lärosäte har en "corporate identity" som gör att det kan agera som en samlad service-inriktad part på olika marknader och gentemot olika intressenter. De menar att inte ens i USA, där universiteten ju är vana att operera på marknader, är det alltid lätt att mobilisera den inre koherens som behövs för att modellen skall fungera optimalt. Universitetet har ju, inte utan skäl, karaktäriserats som organiserade anarkier¹⁸⁷, uppdelade i olika kunskapsområden med skilda kunskapstraditioner och med högst varierande sociala och ekonomiska kontaktytor med marknader utanför universitetet.

Kvalitetsbedömningar för kontroll och konkurrens

De förändrade relationerna mellan stat och lärosäte har studerats av flera forskare och i program initierade av olika europeiska forskningssammanslutningar, såsom CHER¹⁸⁸ och EAIR¹⁸⁹. Begreppsapparater och teoretiska modeller har utvecklats och empiriska studier har genomförts av vad som hänt när man i olika länder – trots olika utgångslägen men med påfallande likartad reformretorik – hanterat

186 Braun och Merrier, 1999, sid 25.

187 Cohen och March 1974, se Braun och Merrier sid 26.

188 The Consortium for Higher Education Researchers (CHER).

189 The European Higher Education Society (EAIR).

expansionen genom strukturella och organisatoriska förändringar.

Bleiklie och Kogan¹⁹⁰ kunde utifrån en jämförande studie av högskolereformer och deras implementeringsprocesser i England, Norge och Sverige visa att trots likartad argumentation kring införandet av New Public Management blev implementationsförloppen mycket olika. I England med dess dittills svaga statliga styrning uppfattades förändringen som en kraftfull centralisering av makten, i Norge och Sverige upplevdes reduktionen av det centrala regelverket åtminstone initialt som ett ökad lokal frihet, även om gränserna för friheten till en början var svåra att definiera.

Vad som dock utvecklats förhållandevis gemensamt i många länder är den starkare betoningen på mesonivåns egen handlingsutrymme, dvs universitets- och högskoleledningarna, och ett ökat bruk på makronivå av nationella utvärderingar och andra kontrollmekanismer¹⁹¹. Inte minst har den ökade fokuseringen på kvalitet och kvalitetssäkring bidragit till detta.

Modeller till kvalitetskontroller lånades inledningsvis från processindustrins procedurer för hur kvaliteten kan säkras genom "total quality management". Försöken att utveckla sådana nationella kvalitetssäkringssystem väckte både indignation och förvirring bland lärare och forskare. Var inte kvalitet något som akademien hade haft som sitt skötebarn sedan urminnes tider och var väl förtrogen med som en del av den akademiska identiteten? En uppsjö av litteratur på temat kvalitet publicerades. Speciellt i England, där Thatchers regim visavis den högre utbildningen väckte motstånd bland akademiker och där lanserandet av olika kvalitetsindikatorer möttes med stor indignation, publicerades en rad debattböcker om universitetets identitet och funktion¹⁹², om vad som egentligen utmärker akademisk kvalitet¹⁹³ och hur kvalitet kan mätas och inte mätas¹⁹⁴. Vad händer med universitetets själ när universitetet blir överhopat med en mängd olika uppgifter och när dess egen interna kollegiala kvalitetskontroll ersätts av eller

190 Bleiklie och Kogan 2006.

191 Se också Teichler, 2008, sid 365.

192 T ex Scott 1995; Barnett 1992, 1994, 1997; Harvey och Knight 1996; Brennan m fl 1999.

193 Harvey och Green 1993.

194 T ex Kells 1992, 1995 ; Brennan och Shah 2000, Croft 1992.

kompletteras med administrativa uppföljningar och utvärderingar?

Vad många akademiker menade tappades bort när nya rutiner för kvalitetskontroll lades fast var den långa tradition av kollegiala bedömningar som varit ett av fundamenten för det akademiska kollegiala beslutsfattandet¹⁹⁵. Det är också värt att komma ihåg att det politiska intresset för kvalitet sammanföll med försämrade ekonomiska villkor för den högre utbildningen, med färre lärare per student och färre undervisningstillfällen som följd, något som fick många akademiska lärare att uppfatta den ökade omsorgen om kvalitet närmast som ett hån.

I många länder fanns under 1980- och 1990-talen planer på att knyta resurstilldelningen till något sorts bedömning av kvaliteten i vad lärosätena åstadkom. Men snabbt väcktes då frågan hur kvaliteten skulle bedömas och i vilken utsträckning det borde vara den goda kvaliteten som skulle premieras med extra medel eller om det snarare borde vara kvalitetsbrister som skulle åtgärdas med extra stöd.

I dag har kvalitetsbedömningar blivit ett återkommande inslag – om än fortfarande bemött med skepsis kring vad som egentligen mäts. Mer än 70 länder har nu fristående organ som granskar kvaliteten i den högre utbildningen¹⁹⁶. Det finns nationella, europeiska och internationella samarbetsorgan som värderar, ja, ibland certifierar, ländernas system för kvalitetssäkring av den högre utbildningen. Hit hör "The European Association for Quality Assurance in Higher Education" (ENQA) och "The International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education" (INQAAHE). Båda genomför värderingar av medlemsländernas kvalitetssäkringssystem, driver utvecklingsprojekt och ordnar konferenser. Som uttryck för hur deras verksamheter vuxit kan nämnas att INQAAHE vid starten 1991 hade åtta medlemmar, dvs nationella kvalitetskontrollerande organ, och nu har mer än tvåhundra medlemmar. Dessa kvalitetsorgan bidrar till att homogenisera de kontrollerande funktionerna inom den högre utbildningen i Europa – en nödvändig följd av Bolognaöverenskommelsen om gemensam gradstruktur. Samtidigt är det påfallande hur olika de akademiska kulturerna faktiskt är i de länder där de europasynkroniserade kvalitetskontrollerna införts¹⁹⁷. (Så har ju t ex Sverige inte haft ett

195 Neave 1994, sid 121.

196 El-Khawas 2009.

197 Bleiklie 2005.

system för externa censorer, medan detta varit vanligt förekommande i många andra länder, bl a Norge och Danmark.)

En ytterligare aspekt av kvalitetsfrågan är de nationella och internationella rangordningar av lärosäten som nu blivit alltmer frekventa. Dessa rangordningar kan avse forskningens kvalitet och relevans, grundutbildningens kvalitet, sättet att ta hand om studenterna och erbjuda dem en fullödlig utbildningsmiljö eller någon annan central aspekt av lärosätets verksamhet. Bakom bruket av rangordningar ligger en strävan att ge information till studenter (som konsumenter) inför deras val av lärosäte och till andra intressenter (s k externa stakeholders) t. ex inför överväganden att gå in som partner i ett forsknings-samarbete. Ett nyckelord i sammanhanget är transparens.

Transparency instruments are information tools designed to communicate information on higher education institutions' efforts and performance to external stakeholders.

(V Vught och Westerheijden, 2010, sid 3.

Kritiken mot de ranglistor som publicerats har varit omfattande, men de har ändå blivit väletablerade och i allt ökad omfattning också inflytelserika. Kritiken, bl a från Lee Harvey¹⁹⁸, går ut på att indikatorer presenteras utan att vara teoretiskt härledda och att de skattade värdena för indikatorerna summeras godtyckligt till en poängsumma som utgör grunden för rangordningen. Framför allt vänder sig Harvey och andra kritiker mot att dessa ranglistor knappast alls uppmärksammar en av de verkligt tunga aspekterna av kvaliteten i den högre utbildningen, nämligen undervisningskvaliteten. Ranglistorna utgör ytterligare exempel på i hur hög grad det är lärosätena som helhet som blir föremål för granskning.

Hela den fokusering på kvalitet som började på 1980-talet kan ses som en följd av förändrade relationer mellan stat och den högre utbildningen. Det kan samtidigt ses som en tydlig förskjutning av målsättningen för den högre utbildningen. Fokus placeras nu på "quality" snarare än på "equality" (som ju var en viktig uppgift för den högre utbildningen i den demokratiska välfärdsstatens tjänst). Kvalitetsbedömningar blir redskap för att lyfta fram excellens och för att göra jämförelser mellan lärosäten och markerar därmed en stor förändring

198 Harvey 2008.

i förhållanden till synen på den högre utbildningen som ” a planned national service¹⁹⁹”.

Samverkan – fusioner – profilering

Den ökade lokala autonomin skall lärosätena utnyttja för att fatta egna strategiska beslut om sin framtid. Det är nu inte bara regeringarna som skall reflektera över vad de skall ha sina universitet och högskolor till. Lärosätena skall själva fatta beslut om hur de skall agera för att kunna hävda sig på den nationella och numera även internationella marknaden som de befinner sig på, nu när de blivit alltmer beroende av att i konkurrens kunna ta hem externa medel från när och fjärran. Då aktualiseras också frågor om på vilket sätt konkurrensmöjligheterna kan förbättras: Bör det ske genom samverkan eller rent av samgående med andra lärosäten eller genom profilering inom vissa områden eller, tvärtom, kan det vara en styrka att ha en bredd? En avvägning mellan profil och bredd är speciellt aktuell i länder, där av regionalpolitiska skäl den högre utbildningen finns utspridd på många, förhållandevis små enheter, och där knappast något lärosäte i dag kan erbjuda den kritiska massa som behövs för att kunna bedriva både kvalitativt högststående forskning och utbildning.

I Australien har fusionstänkandet sedan slutet av 1980-talet omsatts i verkligheten. Fusionerna (mergers) har följts upp²⁰⁰ och erfarenheterna har visat att fusionsprocesserna ibland varit både smärtsamma och påfrestande för de medverkande, att de ekonomiska och kunskapsmässiga samordningsvinster inte kommer förrän efter åtskilliga år, och att det behövs ett mycket tydligt ledarskap om fusionen skall kunna genomföras.

Norge har ett mycket diversifierat högskolesystem med statliga universitet, högskolor av olika storlek och med skilda huvudmän, flera institutt samt dessutom privata högskolor. 1994 blev 98 yrkesorienterade regionala högskolor sammanslagna till sammanlagt 26 statliga högskolor. På det hela taget tycks dessa fusioner ha varit framgångsrika²⁰¹. De högskolor, som blev resultatet av samordningen, har fått mer kompetent administration och ledning och höjt sin status vad

199 Neave 1986, sid 19.

200 Harman 2000, Harman 2002, Harman och Meek 2002.

201 Kyvik 2002.

gäller kvaliteten i utbildningen. Men sammanslagningarna gav även upphov till en hel del negativa reaktioner hos högskolornas lärare, som tyckte att samgåendena skett över deras huvuden. En faktor, som tycks ha betydelse i sammanhanget, rör de ämnesmässiga profilerna på de lärosäten som skall slås samman - om lärosätena kompletterar varandra eller om de går samman med ungefär likartade verksamheter²⁰². I senare fallet uppstår lätt konflikt om huruvida en viss verksamhet skall koncentreras till den ena eller den andra enheten.

Oavsett det är fråga om fusioner eller profileringar, så behöver lärosätena på ett helt annat sätt än tidigare ha en ingående kännedom om sina egna verksamheters omfattning, ekonomi och dessutom någon sorts indikatorer på kvalitet. Det norska Kunnskapsdepartementet har i ett projekt kartlagt och visualiserat variationsrikedomen i den norske universitets- och högskolesektorn²⁰³. Utgångspunkten togs i EUs klassificeringsprojekt U-Map²⁰⁴ och innebar att institutionsprofiler skapades på basis av sådana uppgifter som ingår i den norska högskolestatistiken. Institutionsprofilerna presenterades grafiskt som "blomster".

De dimensioner som valdes var "Storlek", "Utbildning", "Forskning", "Ekonomi och resursförvaltning", "Internationalisering" och "Förhållande till omvärlden". Varje dimension beskrevs med hjälp av ett antal indikatorer, dvs nyckeltal som hämtades från den officiella statistiken, och sedan återgavs grafiskt som vektorer (eller blomsterblad). Varje lärosätes unika värden i de sex dimensionerna presenterades som grafiska figurer (blomster). Dessa sammanställningar ger lärosätena underlag för att diskutera sina egna starka och svaga sidor, strategiska planer för framtida utveckling (inklusive eventuell avveckling av vissa verksamheter), tänkbara profilering och eventuella fusioner. "Blomstren" kan ses som exempel på ett nytt sätt att skaffa underlag för strategiska beslut.

Den akademiska professionen

De förändringar som skett i universitetssystemet som följd av övergången från elit- till massutbildning och förändringar i styrsystem, har

202 Stensaker, Larsen och Kyvik 2005.

203 Avdelningsdirektör Ole-Jacob Skodvin, NOKUT, har presenterat arbetsgruppens rapport i en power pointpresentation "Universiteten i den norske UH-sektorn", 2011.

204 EUs U-map finns presenterad i v Vugth och Westerheijden 2010.

naturligtvis skapat behov av nyrekrytering och även påverkat arbetssituationen för dem som arbetar inom den högre utbildningen, och därmed också inspirerat till analyser²⁰⁵ och internationella jämförelser²⁰⁶.

Den växande högskolesektorns behov av att rekrytera personal utgjorde utgångspunkten för en behovsanalys, som genomfördes i början av 1990-talet av Maurice Kogan tillsammans med Ingrid Moses och Elaine El-Khawas²⁰⁷. Efter en inventering av hur personalsituationen såg ut i flera OECD-länder, drog Kogan m fl slutsatsen att det fanns ett stort behov av såväl genomtänkt rekryteringspolitik som personalpolitik inom den högre utbildningen. Expansionen hade, menade de, dittills setts i termer av fler studenter snarare än i termer av en växande personalstyrka för att möta studenterna och för att samtidigt ta hand om den ökande administrationen.

Utifrån jämförande studier av universitets- och högskoleakademikers villkor i Europa, Japan och USA konstaterade Teichler²⁰⁸ att medvetenheten om de hierarkiska strukturerna är mer påtagliga bland anställda inom akademien än på många andra arbetsplatser. Karriärvägarna är mer entydiga och inrutade och vägen mot toppen blir allt smalare. Den ökande andelen administrativa uppgifter inom den akademiska professionen uppfattas av många akademiker inte som naturliga komponenter i arbetet utan som uppifrån kommande tilläggsuppgifter för vilka man egentligen saknar kvalifikationer.

Jurgen Enders²⁰⁹ fann att akademiker i slutet av 1990-talet i många länder upplevde att den status och prestige, som varit förknippad med att arbeta på ett universitet, hade minskat. Relativt sett minskade också resurserna till den högre utbildningen, samtidigt som kraven på att ge utbildning och bedriva forskning som hade ett klart nyttovärde, ökade.

Philip Altbach²¹⁰ konstaterar att den akademiska professionen i dag, med engelskan som gemensamt språk, håller på att bli lika interna-

205 Kogan, Moses och El-Khawas 1994.

206 Altbach 2000, Enders 2001, Farnham 1999.

207 Kogan, Moses och El-Khawas 1994. Deras studie genomfördes inom ramen för OECDs program "Institutional Management in Higher Education".

208 Teichler 1996.

209 Enders 2001.

210 Altbach 2000.

tionell som den var på medeltiden, då med latinet som gemensamt arbetspråk. Samtidigt har massifieringen genom sina överbyggnader av starka administrativa strukturer, enligt Altbach, reducerat den gemensamma nämnaren för de akademiska professionerna.

Antalet studenter har vuxit i snabbare takt än antalet akademiska lärare eftersom resursökningarna inte hållit samma takt som expansionen av verksamheten. De allt mer omfattande organisationerna, de allt större lärosätena och de många samtidiga uppdragen medverkar till att professionen splittras upp i allt fler funktioner och specialiseringar.

I flera arbeten har Trow²¹¹ diskuterat de ökade inslagen av redovisning och kontroll (accountability), som följt i spåren av massifieringen och nya modeller för styrning av den högre utbildningen. Vid de engelska universiteten upplevde lärare och forskare starkt under 1980-talet att den tillit till akademiska värden, som deras dittillsvarande akademiska frihet byggt på, försvunnit och ersatts av en växande byråkratisk överbyggnad med olika typer av regeringsinitierade redovisningar och kontroller. Ökad accountability upplevdes inte bara som en minskning av den akademiska friheten utan också som en markering av ett minskat förtroende och tillit från regeringarnas sida.

David Farnham²¹² belyser en annan effekt av massifieringen, när han konstaterar att det inte bara är studentpopulationen som blivit mer heterogen med avseende på social bakgrund och tidigare yrkeserfarenheter. Detsamma gäller även för den samtidigt växande skaran av akademiska lärare och forskare, något som bidrar till att styrning och ledning inte i samma utsträckning som tidigare kan utgå från att det finns en gemensam akademisk värdegrund (academic ethos) bland lärare och forskare.

Fokusering på kvalitet och effektivitet öppnade under 1980-talet, som framgick tidigare, för mer managementorienterade styrningssystemen, men riktade också blickarna mot studenternas upplevelser av undervisningen och därmed också mot undervisningsformer och lärarnas pedagogiska insatser²¹³. Med allt större och allt mer heterogena studentgrupper ökade också behovet av olika typer av pedagogiska

211 Trow 1991, 1996.

212 Farnham 1999.

213 McInnis 2005.

stödsatser²¹⁴. När studenterna, som följd av ett marknadsorienterat kvalitetstänkande, dessutom alltmer ses som "kunder" har betydelsen av att ge studenterna en berikande studiemiljö blivit allt viktigare.

På flera universitet runt om i västvärlden har speciella centra för pedagogiskt utvecklingsarbete inrättats. Utbildning för högskolelärare har startats och studierådgivningsservice för studenterna har byggts ut. För flera av de yrkesinriktade postgymnasiala utbildningar som i flera länder under senare årtionden förts in i högskolesystemen, t ex vårdutbildningar, lärarutbildningar, har samspelet mellan de teoretiska och praktiska inslagen varit en utmaning och hanterats på olika sätt²¹⁵. Med de medicinska utbildningarna²¹⁶ som föregångare redan i slutet av 1960-talet har nya, mer studentcentrerade, undervisningsformer, t ex problembaserad undervisning, prövats. I accelererande takt har också olika former av datorstödd undervisning prövats. Den ökade fokuseringen på kvaliteten i undervisningen, liksom lärosätenas ökade ekonomiska beroende av att studenterna presterar studieresultat, har också bidragit till att specialfunktioner utvecklats inom den akademiska professionen, såsom studievägledare, instuderingshjälp, handledare och mentorer för nyanställda universitetslärare osv. Alternativa karriärvägar för akademiker har vuxit fram inom den högre utbildningen och den tidigare självklara närheten för varje akademiker mellan undervisning och forskning blir allt mindre självklar, ja i realiteten omöjlig att upprätthålla.

Ökad Europasamverkan

Universiteten har från börjat varit globala institutioner i den mening att de haft ett gemensamt språk, latin, och samlat såväl lärare som studenter från många länder. Det är, enligt Scott, en myt att universiteten alltid varit internationella, även om det i expansionens spår i många länder uppstått en spänning mellan ideal som rör den internationella "academic community" och nationella utbildnings- och socialpolitiska utvecklingsmål²¹⁷. De universitet som etablerades i Europa och i USA i slutet av 1800-talet hade, som framgått tidigare, en nära

214 Harvey och Knight 1996, Harvey och Askling 2003.

215 Se t ex Schon 1983.

216 Medicinska fakulteten, McMaster University, Ontario, Canada.

217 Scott 1998.

anknytning till sina respektive nationella sammanhang. De hade funktioner att fylla - och fick också ekonomiska resurser - för att svara mot nationella eller delstatliga utbildnings- och samhällsbehov.

Bakom övergången från rationell planering till mål- resultatstyrning och mer självreglerande förhållande mellan regeringar och lärosäten har, enligt Teichler²¹⁸ och vVught²¹⁹, OECD och andra Europaunionssamordnande organ varit mäktiga drivande krafter. Även i utvecklingen av former för granskning av kvaliteten i grundutbildningarna har, som framgått ovan, det europeiska samarbetet varit tydligt, inledningsvis utifrån aspekten att underlätta studentutbyte mellan länderna genom Socrates- och Erasmusprogram, sedan till att även gälla arbetsplatsutbyte och numera för att stärka Europas innovationskraft i en global konkurrenssituation. Ofta används uttrycket "europeanization"²²⁰ för att beskriva de pågående förändringsprocesserna i den högre utbildningen i Europa, även om processerna knappast har identiska förlopp utan speglar respektive lands tradition och kultur. Den kraftmobilisering av forskningen som sker i flera europeiska länder kan också räknas hit, liksom behovet av ökad samverkan mellan forskning, näringsliv och industri och förväntningarna på "användbara" och "tillämpbara" forskningsresultat.

En viktig ceremoniell upptakt till ökat europasamarbete skedde 1988, när universitetet i Bologna (Europas äldsta universitet) firade sitt 900-årsjubileum. Då undertecknade 400 europeiska universitetsrektorer ett dokument, *Magna Charta Universitatum*, som har kommit att räknas som de europeiska universitetens rättighetsförklaring. Enligt Magna Charta ses de europeiska universiteten som offentliga institutioner med rötter i upplysningstiden och med uppgiften att tjäna det allmänna. Universitetets roll i det öppna och ifrågasättande sanningssökandet och kunskapsutvecklingen stod då i centrum. Akademisk autonomi, frihet och auktoritet måste därför skyddas från ovidkommande extern påverkan. Magna Charta-dokumentet förespråkade också fortsatt forskningssamarbete och student- och lärarutbyten. Genom rektorernas undertecknande blev det ett dokument från

218 Teichler 2005.

219 vVught 1989.

220 Olsen (2002).

”the academic community”²²¹ och är genomsyrat av Humboldtakademiska ideal. (Dokumentets appell om akademisk frihet utnyttjade den svenska Högskoleutredningen som en utgångspunkt i reformeringen av den högre utbildningen i Sverige.)

Tio år senare, 1998, i samband med 800-årsfirandet av Sorbonneuniversitetet i Paris, undertecknade de fyra utbildningsministrarna för Frankrike Tyskland, Italien och England en gemensam deklaration om harmonisering av ”the architecture of the European higher education system”. I deklarationen, den s k Sorbonnedeklarationen, förklarade de sin avsikt att verka för att Europa blir ett ”Europe of knowledge”. Syftet med deklarationen var att starta en process för att harmonisera de nationella utbildningssystemen, så att rörligheten inom den högre utbildningen och på arbetsmarknaden skulle underlättas. I första hand avsågs en harmonisering av kravnivåerna i grundutbildningarna.

Fler länder än dessa fyra ville ansluta sig till arbetet att öka tydlighet och jämförbarhet inom och mellan de olika europeiska utbildningssystemen. Detta ledde fram till ett möte i Bologna följande år, 1999. Där undertecknade utbildningsministrar från 29 europeiska länder den s k Bolognadeklarationen och förband sig att göra de akademiska graderna och kvalitetssäkringssystemen mer jämförbara i Europa. Utbildningsministrarna deklarerade avsikten att till 2010 ha etablerat ett gemensamt högre utbildningsområde (a European Higher Education Area) i Europa. Med gemensam gradstruktur och ökat kvalitetsmedvetande skulle jämförbarheten mellan de högre utbildningssystemen i Europa främjas och därmed också mobilitet och anställningsbarhet. Uppföljningskonferenser har därefter ägt rum vartannat år och antalet deltagande länder är nu 47. Bolognaprocessen har resulterat i en gemensam gradstruktur och införandet av en nivågruppering i tre cykler. Teichler²²² menar att Bologna-processen

...is certainly the most politically powerful campaign ever experienced in Europe to develop similar patterns of the higher education system across European countries.

(Teichler, 2008, sid 367)

Det finns ännu inte så mycket erfarenheter av hur de olika europeise-

221 Maassen och Olsen 2007, sid 38.

222 Teichler 2008, sid 367.

ringssatsningarna har slagit ut. Reichert²²³ redovisas dock vissa intryck av förväntade och icke-förväntade effekter. En förväntad effekt, en ny form av transnationell policymaking, har redan blivit tydlig. Reichert menar dock att det är svårt att veta vad som orsakat vad: Om nationella reformer, som redan var på gång, har fått en extra puff genom Bolognaprocessen eller om det är Bolognaprocessen som skyndat på reformerna. En övergång till den nya gradstrukturen tycks vara genomförd överallt, men om detta innebär att undervisningen blivit mer lärande-orienterad och mer flexibel är dock mer tveksamt. För detta behövs en annan student- lärarkvot samt utveckling av lärarnas didaktiska kompetens – och sådana förändringar har inte ägt rum. (Jmf med Teichler, som ju också menar att reformeringen av gradstrukturen är en sak, omställningen av innehåll och arbetsformer en annat).

I många länder infördes den nya gradstrukturen utan att förväntningarna på vad studenterna skulle kunna formulerades om. Men efter att ha gett denna generalisering, medger Reichert att många lärosäten gjort stora förändringar/förbättringar tack vare att reformeringen av gradstrukturen. I sådana fall har, menar Reichert, lärosätets ledning och en förändringsbenägen attityd hos lärarna haft betydelse. Den största effekten av Bolognareformen är, enligt Reichert, det samarbete kring quality assurance som vuxit fram, med utbyte av externa granskade i s k audits och även ett ökat internationellt utbyte bland utbildningspolitiker, centrala administratörer och universitetsledning.

Harmoniseringsprocesserna startade utanför EU, men samtidigt inledde EU-kommissionen i Lissabon 2000 ett strategiarbete för att EU år 2010 skulle bli ”den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen”²²⁴. EU-kommissionen initierade 2003 en debatt om de europeiska universitetens roll i samhället och i kunskapsekonomin och inledde debatten med en bister kritik: De europeiska universiteten står sig i dag inte i den internationella konkurrensen. Den traditionella Humboldtmodellen passar inte i dagens internationella sammanhang. Fragmenteringen av det europeiska universitetslandskapet hindrar Europa från att svara upp mot nya utmaningar. Universiteten har misslyckats i att använda sin fulla potential för att stimulera ekonomisk tillväxt. Det finns alltför mycket

223 Reichert 2010.

224 Se SOU 2007:81, sid 52.

av disciplinbunden, traditionell undervisning och alltför lite av ”word-class excellence”. Den högre utbildningen är överreglerad och därför ineffektiv och oflexibel.

EU-kommissionen utmanade därmed den hittillsvarande ordningen med statsfinansierade universitet organiserade i fakulteter och discipliner och vill hellre se autonoma organisationer med väl utvecklade kvalitetssäkringssystem och med livligt samspel med såväl privat som offentlig sektor²²⁵. Dessutom, de utmaningar som den europeiska högre utbildningen står inför kan, enligt kommissionen, inte mötas med nuvarande finansieringsmodell. De europeiska staterna klarar helt enkelt inte av att finansiera den högre utbildningen så mycket som är nödvändigt för att kunna möta utmaningarna. Då återstår endast att öka den privata finansieringen, t ex genom studentavgifter och ett ökat samarbete med industri och näringsliv.

Men det är inte enbart grundutbildningen som de europeiska universiteten inte uppfattas klara av. Vad EU under senare år framför allt skjutit in sig på är behovet av starka och kvalificerade ”Research Universities”, som kan mäta sig med de främsta amerikanska universiteten med avseende på excellent frontlinjeforskning.

EU-kommissionens kritik har redan fått effekter. I en ranking som Jiao Tong-universitetet i Shanghai gjorde 2003 placerades flera franska och tyska universitet långt efter de anglosaxiska lärosätena i den globala ligatabellen. Listan väckte diskussion om valet av kriterier, men också om det trots metodinvändningarna ändå låg något i resultaten. Både Frankrike och Tyskland har stora forskningsorganisationer vid sidan om universiteten och Frankrike har dessutom sin historiska uppdelning i elithögskolor (les Grand Écoles) och vanliga universitet²²⁶. En betydande del av dessa båda länders forskning bedrivs alltså vid fristående institut och inte vid universiteten, som därför inte utmärkte sig i de internationella ranglistorna. I Tyskland startade 2005 ”Die Exzellenzinitiative” i samarbete mellan regeringen i Berlin och de olika förbundsstaterna. Initiativet innebar att anslag beviljades till tre olika satsningar: Att stärka enskilda universitet, att bilda Exzellenzcluster” och, slutligen, att ge stöd till forskarskolor. Särskilda medel tillföll i den första ansökningsomgången två universitet i München

225 Corbett 2011.

226 Se Brenner 2008.

och ett i Karlsruhe. I en andra omgång 2007 fick ytterligare sex universitet extra medel för sin utveckling. I Frankrike har ett liknande program startat. Med denna typ av satsningar hoppas de båda regeringarna skapa s k ”flaggskeppsuniversitet”, som skall kunna placera sig högt i de internationella rankinglistorna och utmana de amerikanska universiteten²²⁷.

Utvecklingen sedan Magna Charta undertecknades 1988 har gått fort och de humboldtska idealen tycks alltmer komma till korta inför mer ekonomiska aspekter på universitetens roll. De europeiska universiteten har i sin egen organisation, ”The European University Association” (EUA) med 800 lärosäten som medlemmar, fortlöpande bevakat Bolognaprocessen och dess vidareutveckling. EAU argumenterar för en bibehållen eller vidgad självständighet för den högre utbildningen och uppmanar staterna att främja lärosätenas institutionella självständighet i fyra olika avseenden²²⁸:

- Akademisk autonomi avseende läroplaner, program och forskning
- Finansiell autonomi genom sammanhållna anslag utan bindning till särskilda kostnadsställen
- Organisatorisk autonomi vad gäller lärosätenas interna struktur
- Personalpolitisk autonomi genom eget ansvar för rekrytering, löner och befordra.

Kritiska röster om EU-kommissionens policy

Kritiska röster till de senaste årens europeiseringssträvanden har inte uteblivit. Många har ifrågasatt EU-kommissionens visioner om de europeiska forskningsuniversiteten och menar att EU kommissionen inte kunnat komma med några konkreta argument för varför just de amerikanska universiteten bör stå modell.

EU-kommissionen har inbjudit till en gemensam debatt om den högre utbildningens roll men pläderar ensidigt, enligt Olsen²²⁹, för en instrumentell ekonomisk-teknologisk syn på universitetens uppgifter. EU-kommissionen tycks helt förtränga den debatt som fördes under 1960- och 1970-talen och om *Magna Charta* och dess plädery för ”The role of the universities in the Europe of Knowledge”.

227 Informationen kommer från en artikel, signerad Torsten Källemark, i Högskoleverket: Nyheter och debatt, nr 6, 2011.

228 Estermann och Nokkala 2009; Estermann, Nokkala och Steinel 2011.

229 Olsen 2007, sid 41.

Humboldtidealen förtigs och de kulturella värdena som universiteten är bärare av ignoreras. Vad som saknats i argumenten emot EU-modellen är framför allt, enligt Olsen, referenser till den representativa demokratins vision om ett universitet. Många av ovanstående kritiska synpunkter togs upp av Resursutredningen (RUT 2)²³⁰, som menade att i den europeiska kommissionens moderniseringsagenda finns inget av den humboldtska retoriken.

Guy Neave²³¹ menar att jämförelsen haltar när de amerikanska universiteten lyfts fram som idealbilder för de europeiska universiteterna. De amerikanska universiteterna har visserligen vuxit fram med Humboldt-idealet som en av sina inspirationskällor men har, som framgått tidigare i detta kapitel, både utvecklats från och anpassats till helt andra förhållanden:

It was a system grounded on the principle of competition for resources, staff, students and repute, a competition the outcome of which was a matter of public knowledge rather than clinging, as was often the case in Europe, to the convenient legal fiction of establishment within a given sector being of equal status. Finally, it was a "mixed" system, combining both public and private universities and as such was held to be more accommodating to changes in society and in the economy than was the case where higher education consisted in far the greater part of what was increasingly looked upon as a state monopoly and thus subject to the inevitable inertia and restrictive practices which followed so commanding a condition.

(Neave, G. 1995, sid 379)

Neave varnar för att man nu på nyliberal grund sätter konkurrensen i centrum på bekostnad av de sociala och kulturella dimensionerna i högskolans uppdrag. Universitetens uppgift är inte endast, menar Neave, att utbilda konsumenter, arbetare och företagare i ett gränslöst Europa utan även kritiska medborgare och tänkare i de olika nationella kulturerna och att då också fungera som ett kitt som bidrar till samhällets sociala sammanhållning. Även Scott²³² sällar sig till skeptikerna och menar att de amerikanska universiteterna växte fram i sammanhang, som var speciella för USA. De kan inte exporteras till Europa som idealmodeller. I stället bör kapaciteten i de europeiska universiteterna tas tillvara.

230 SOU 2007:81.

231 Neave 1995, sid 379.

232 Scott 2006, sid 130.

Maassen och Olsen²³³ vänder sig mot den reformiver som nu drabbar den högre utbildningen och att hänvisningar görs till "the European knowledge community" utan några egentliga diskussioner om vad detta innebär och vilket roll universiteten kan spela. Universitetet som en social institution är, enligt Maassen och Olsen, inte heller uppmärksammas i de pågående reformsträvandena. Reformretoriken tycks utgå från att de europeiska universiteten måste kunna hävda sig mot de amerikanska. Det saknas dock, menar Maassen och Olsen, ordentliga analyser av vilkens sorts universitet Europa behöver och de efterlyser också fakta bakom argumenten för de förändringar som föreslås²³⁴. De europeiska universiteten uppfattas som "lagging behind" men utan någon närmare analys av vad som innefattas i detta "lagging behind". I stället för att göra en noggrann analys av på vilket sätt ledning och organisering av amerikanska elituniversitet skiljer sig från europeiska, så refereras det i största allmänhet till amerikanska businessmodeller. De speciella sociala, historiska, kulturella och institutionella förhållanden som finns i Europa analyseras inte.

Med referenser till bl a Amaral m fl²³⁵ härvar Maassen och Olsen att det knappast finns några tydliga bevis på eller vittnesbörd om att New Public Management, tillämpad inom den högre utbildningen, på ett framgångsrikt sätt bidragit till akademisk kvalitet. De förutsättningar, som enligt textböckerna måste vara för handen för att New Public Management skall lyckas, saknas oftast i den högre utbildningen i Europa. EU-kommissionen fokuserar, enligt Maassen och Olsen, på lyckade exempel (success stories) och förordar att dessa kopieras, trots att det knappast i litteraturen går att finna något exempel på att en enda modell för ledning och organisering kan fungera oavsett politiska, ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden.

Även Slaughter och Cantwell²³⁶ sällar sig till skeptikerna och menar att om de europeiska universiteten agerar alltför mycket utifrån den akademiska kapitalismens idégrund, så riskerar de att hamna i ett ändlöst tävlande, som varken de eller deras länder har råd med. Med ökande olikheter i finansiering och därmed i utvecklingsvillkor, både

233 Maassen och Olsen 2007.

234 Maassen och Olsen, 2007, sid 15.

235 Amaral, Meek och Larsen 2003.

236 Slaughter och Cantwell 2011. Se även Slaughter och Leslie 1997.

mellan framgångsrika och mindre framgångsrika lärosäten, och mellan discipliner och kunskapsområden som har marknader respektive stort sett saknar externa marknader, t ex humaniora och konst, riskerar samhället att förlora sin kritiskt ifrågasättande röst i samhället. Inte minst behövs, menar Slaughter och Cantwell, ett kritiskt perspektiv på de neoliberal teorierna och antagandena om akademisk kapitalism. Slutligen, menar de, finns en ökad risk att vissa lärosäten och vissa kunskapsområden helt slås ut om endast det som är nyttigt för samhället i ett omedelbart tillämpningsperspektiv får stöd för sin existens.

Om EUs krav skall kunna uppfyllas, ser v Vught²³⁷ det som nödvändigt att gå mot en ökad vertikal uppdelning, dvs en uppdelning i å ena sidan högkvalitativa forskningsintensiva lärosäten, och å andra sidan mer undervisningstunga sådana, och en tydligare regional uppdelning med starka regioner med kvalificerade lärosäten och andra regioner med lägre ambitionsnivå.

Komplexa samhällsinstitutioner med många olika uppdrag

Den högre utbildningen har en förvånansvärd elasticitet. Universitetet har visat upp en påfallande förmåga till dynamisk förändring, som tillåtit dem att behålla en flexibel och effektiv balans mellan inre kontinuitet och lyhördhet för yttre krav. Med ett inifrånperspektiv har stora förändringar ägt rum i universitetens inre verksamhet, med ett utifrånperspektiv framstår universitetet fortfarande som stabila och konservativa organisationer.

Regeringar och lärosäten tycks idag agera utifrån flera organisationsideal samtidigt. Ett byråkratiskt ideal, ett akademiskt ideal och ett entreprenuriellt ideal tillämpas mer eller mindre samtidigt både i regeringars policy och i lärosätenas sätt att organisera sina verksamheter²³⁸ och ger inom lärosätena upphov till en rad motstridiga uppfattningar om hur dessa egentligen skall organiseras och agera. Många länder har sedan början av 1990-talet genomfört omfattande reformeringar av sina styr- och ledningssystem, ofta manifesterat i implementering av program för kvalitetsutveckling och kvalitetskontroll, men utan att det går att dra några entydiga slutsatser om vad som varit bra och dåligt, lyckat och mindre lyckat, i reformerna och vad som är

237 vVught 2009.

238 Stensaker 2006.

effektivt och mindre effektivt sätt att styra och leda universitet och högskolor²³⁹.

Maassen och Olsen²⁴⁰ identifierar fyra olika idealmodeller för ett universitet. De fyra idealtyperna eller visionerna av universitetet och dess roll i det politiska, sociala, pedagogiska och ekonomiska utvecklingen, kan kopplas till skilda föreställningar om betydelsen av akademisk självständighet. Var och en av de fyra modellerna är användbar för att lyfta fram viktiga karaktäristika i universitetet, men visar samtidigt att universitetet är så komplexa att de inte kan begripas och förklaras utifrån endast en av de fyra modellerna.

- Ett universitet kan ses som en lokalavdelning av ”*de lærdes republik*” (a rule-governed community of scholars). Som vetenskaplig gemenskap ingår varje universitet med sina akademiker i det internationella skräet av akademiska forskare och discipliner. Detta synsätt fanns i Magna Charta från 1988. Självständigheten blir ett värn mot otillbörlig politisk påtryckning. Ett universitet är en meritokratisk inrättning.
- Ett universitet kan också ses som ett *redskap* för den demokratiska staten (an instrument for national policy agendas). Med detta synsätt är universitet och högskolor politikområden och har att genomföra verksamheter som tagits fram genom politiska prioriteringar snarare än via interna akademiska processer.
- En tredje variant är att se universitetet ses som ett *demokratiskt* samfund av likar och jämlikar (a representative democracy). Ideologiskt har detta synsätt sina rötter i perioden efter 1968 och det starka betonandet av utveckla medbestämmande och deltagardemokrati inom universitetet.
- Ett universitet kan ses som ett driftigt *företag* med känselspröt mot många olika marknader. Universitetet ses som ett serviceföretag inbäddat i konkurrerande marknader (a service enterprise embedded in competitive markets).

Dessa fyra visioner utesluter inte varandra och ingen av dem kan helt och fullt svara mot ett universitet i dag. De bygger på skilda utvecklingsstadier i de europeiska universitetet. I varje universitetssystem

239 Larsen, Maassen och Stensaker 2009.

240 Maassen och Olsen 2007, sid 20 och 182.

och inom varje lärosäte finns rester kvar av tidigare stadier.

De europeiska lärosätena är i dag, enligt Gornitzka²⁴¹, pressade mellan helt olika förståelser av roller och uppgifter: Mellan den kulturella och den ekonomiska rollen, mellan att arbeta nyttoinriktat och att inte primärt se till kortsiktiga nyttovärden, att samtidigt ha en nationell, regional och global roll.

Larsen, Maassen och Stensaker identifierar fyra dilemman som de menar måste beaktas om man skall förstå de problem som lärosätena, och framför allt deras ledningar, ställs inför och därmed också de halvmesyryer som reformerna ofta ger upphov till. Dessa är att finna en optimal avvägning mellan att respektera idealen rörande

- representativ demokrati och organisatorisk effektivitet,
- integrerad ledningsstruktur och dubbla ledningsstrukturer (dvs uppdelning i akademisk och administrativ ledning),
- externt och intern inflytande över lärosätets beslutsfattande,
- centralisering och decentralisering inom lärosäten, som från statens sida fått ett stort mått av autonomi.

Till dessa dilemman kan också läggas

- avvägningen mellan att främja en konkurrens utsatt, internationellt orienterad, forskning och en grundutbildning, som skall svara mot lokala, regionala och nationella samhälls- och arbetsmarknadsbehov.

I en analys av den svenska forskningspolitiken, med titel *Kunskapsnation i kris?*, tecknar Mats Brenner²⁴² den svenska aktuella forskningspolitiken mot bakgrund av internationella kunskapspolitiska frågor och lyfter fram universitetens dubbla roller som kunskapsproducenter och policyinstrument.

Universitetet rör sig således i ett gränsland mellan engagemang och integritet, mellan kreativitet och styrning, mellan det lokala och det globala, och mellan reglering och autonomi.

(Brenner, 2008, sid 46)

När akademiska och samhälleliga intressen vävs samman skapas, menar Brenner, spänningar inom universitetet. Nyttokalkyler kolliderar

241 Gornitzka 2010.

242 Brenner 2008.

med akademiska bedömningar av kvalitet och integritet. De akademiska ledarna förväntas se forskning och utbildning som standardiserbara aktiviteter, som kan fogas in i marknadsbaserade organiserings- och belöningsystem. De förväntas se sig själva som rationella aktörer på marknader för studenter, forskare, resurser och kommersiella tillämpningar.

Sammanfattning

Under historiens gång har det funnits motstridiga uppfattningar om den högre utbildningens uppgifter och om dess innehåll, organisation, styrning och finansiering. Den akademiska friheten har utmanats av politiska, ekonomiska, sociala militära och religiösa kraftcentra, med skilda uppfattningar om det goda samhället och den högre utbildningens möjligheter att kunna svara mot alla förväntningar utan ingripanden av ena eller andra slaget.

Det ökade intresset för den högre utbildningen runt om i världen måste ses mot bakgrund av den ekonomiska och kulturella samhällsomvandling, som brukar karaktäriseras med begrepp som industrialisering, demokratisering, internationalisering och nu senast globalisering, och den samtidiga tilltron till universitetens och högskolornas förmåga att vara kraftfulla förnyelse- och innovationskällor för sina respektive länder i dessa förändringsprocesser. För varje lands högskolesystem har också den förväntade aktionsradien ökat: Från det nationella, regionala och lokala till att även innefatta det internationella och globala.

Under senare årtionden har den högre utbildningens lärosäten runt om i Europa ställts inför ökade krav på kvalitet och effektivitet. Lärosätena har svarat genom att stärka sina centrala ledningsorgan, bygga upp tydligare strukturer för sin forskning, utveckla mer transparenta interna uppföljnings- och redovisningsrutiner och tydligare effektivitets- och kvalitetsvärderingar inom både grundutbildning och forskning. Härigenom har grundläggande ideal om akademisk frihet och akademiska värdegrunder hotats, ja det har hävdats att hela Humboldtuniversitetstanken är under attack p g a ökade krav på kvalitet och effektivitet²⁴³.

EU-kommissionen hävdar med eftertryck att den högre utbild-

243 Stensaker 2006, v Vught 1996.

ningen och forskningen i Europa i alltför hög grad regleras nationellt, vilket hindrat konkurrens och därmed också högre kvalitet. Den entreprenuriella högskolan skrivs fram som idealmodell, vilket kan ses som ett stöd för antagandet att marknaden (enligt Clarks triangelmodell) även i Europa bör ha avgörande betydelse. Men vad händer om marknaden inte har förutsättningar att i framtiden vara lika stark som den varit hittills?

6. De femtio åren i backspegel

– vad har skett i det som skett?

Denna rapport tog förhållandena vid en enskild institution som utgångspunkt för en belysning av hur den högre utbildningen i Sverige förändrats under femtio år. Förändringarna har gällt struktur (storlek, uppbyggnad, lokalisering mm), men också funktioner och uppgifter, relationen till statsmakterna, liksom intern ledning och organisation.

Den högre utbildningen har varit och är fortfarande, som genomgången visat, ett viktigt reforminstrument för flera politikområden: Utbildning, kultur, samhälle, arbetsmarknad och näringsliv. Universiteten och högskolorna är viktiga producenter av kunskap både på systemnivå (bidrar till kulturellt och ekonomiskt välbefinnande och till en mer demokratisk fördelning av kunskapen) och på individnivå (karriärutveckling och självutveckling). Beträffande volym har det varit fråga om en i det närmaste linjär utveckling, med några ryck under senaste årtiondena som avspeglar fluktuationer i resurstilldelning och arbetslöshetsförhållanden. Men under de femtio år som gått har uppfattningen om den högre utbildningens nyttovärde förändrats. Detsamma gäller uppfattningen om hur lärosätena bör styras och ledas. Även inför expansionen, ett utmärkande drag under hela andra halvan av 1900-talet, finns det nu tveksamhet. Håller expansionen på att ersättas av kontraktion?²⁴⁴ Håller enhetligheten på att brytas upp – inte bara reellt utan också formellt?

Uppdrag och funktion

Ett dilemma för 1955 års universitetsutredning var, som nämnts i kapitel 4, att hitta en balans mellan universitetets traditionella bildningsuppdrag och dess nya uppgift att vara ett kraftcentrum och en motor i utvecklingen av det moderna samhället.

244 Se textsammanställningen av Askling, Foss Lindblad och Wärvik, 2007, från konferensen Expansion och kontraktion.

Den grundliga reformering av den svenska högre utbildningen, som genomfördes 1977, har uppfattats vara både radikal och drastisk. I en festskrift till Stig Strömholm jämför Björn Wittrock²⁴⁵ den svenska reformeringen av den högre utbildningen med motsvarande förändringar i Europa under 1970-talet och konstaterar följande:

Although the general trend was fairly uniform across countries, some went further than others in the comprehensiveness of the changes. Sweden stands out as having undertaken probably the most thoroughgoing reform of any European nation in this period.

In a sequence of sweeping reforms, Sweden replaced a highly traditional professorial system with one subordinated to a nonacademic majority on departmental boards and to majority of nonuniversity political appointees (“societal representatives”) on university-wide governing bodies. Undergraduate education was re-designed into so-called study programs oriented towards various sectors of the labor market. Traditional teaching disciplines were relegated to the status of “single courses”. Similar though less drastic changes have occurred in most other European countries.

(Wittrock 2006, sid 123.)

Det är stor skillnad inbördes mellan de tre stora högskolereformer, som genomförts efter 2dra världskriget, med avseende på hur den högre utbildningens funktion i samhällsutvecklingen skrivs fram. 1955 års universitetsutredning såg betydelsen av att universiteten rustades för att kunna bidra i omvandlingen till det moderna samhället. U68 gav den högre utbildningen en teknisk- instrumentell roll att demokratisera samhället och förse arbetsmarknaden med yrkeskompetenta personer. Högskoleutredningen (Grundbulten) appellerade till akademiska värden, samtidigt som utredningen bl a genom sina resonemang om kvalitetsbedömningar som grund för resurstilldelning anslöt till det New Public Managementtänkande som låg i tiden.

Det var först genom Grundbulten, som det Humboldtska arvet uttrycktes explicit. För 1955 års universitetsutredning var arvet antagligen så självklart att det inte behövde uttalas. För U68 var det snarare frigörelsen från det traditionella universitetets avskildhet och inåtvändhet, framför allt manifesterat i filosofiska fakultetens utbildningstradition, som stod i centrum, liksom behovet att kunna utnyttja den högre utbildningen som ett instrument för samhälls- och arbetsmarknadspolitiska demokratiseringsmål. För Grundbulten låg referenserna

245 Wittrock, B 2006, sid 123.

till Humboldt i tiden genom det Magna Charta Universitatum (de europeiska universitetens rättighets- och frihetsförklaring), som 400 europeiska universitetsrektorerna undertecknade i samband med firandet av Bolognauniversitetets 900-årsfirande. Resursberedningen (RUT 2) och Autonomiutredningen, som båda arbetat under 2000-talets första årtionde, sluter upp kring Humboldt-traditionen och värnandet om akademiska värden, men för båda in ytterligare en referenspunkt, nämligen de alltmer uttalade kraven på globaliserings- och Europa-anpassning som nödvändig att förhålla sig till. RUT 2 menar också att universiteten fått alltför många olika uppgifter. De är på väg att bli kunskapsamhällets alltiallo: Befordrare av regional-, innovations-, närings-, jämställdhets-, arbetsmarknads- och miljöpolitik mm²⁴⁶.

I en debattskrift som kom ut 1994, dvs innan den högre utbildningen nått den volym den fick några år senare, kommenterade förre rektorn vid Uppsala universitet, Stig Strömholm²⁴⁷, konsekvenserna av den dittillsvarande expansionen för synen på vad ett universitet är. Han menade att man måste inse att expansionen lett fram till att universiteten blivit en annan sorts institution än vad de var i början av 1900-talet.

Man diskuterar trettioprocentshögskolan med treprocenthögskolans termer och begrepp, och ej sällan med de anspråk och förväntningar i olika hänseenden – verksamhetsformer och resultat – som gällde den senare.

(Strömholm, S 1994, sid 26)

Det vore märkvärdigt, menade han, om en tiodubbling av ett komplicerat system inte skulle ha lett till mycket långtgående identitetsförändringar. Sedan Strömholm formulerade denna kommentar har ju expansionen fortsatt till närmare 50 procent.

Även Thorsten Nybom²⁴⁸ drar i en översikt av forskningspolitiken i Sverige och internationellt, i första hand Europa, slutsatsen att expansionen får konsekvenser:

När det högre utbildningssystemet når en viss storlek blir det omöjligt att bibehålla ett enhetligt, odifferentierat system, som inte bara försöker i sig förena elit- och massutbildning, utan samtidigt även försöker fullgöra alla de övriga sociala, etiska och intellektuella plikter som traditionellt inbegrips i Humboldtuniversi-

246 SOU2007:81, sid 43.

247 Strömholm 1994, sid 26.

248 Nybom 1997.

tetet. I en situation där den högre utbildningen fått masskaraktär kan enhetlighet endast upprätthållas till priset av sänkt kvalitet och ökad funktionell suboptimering. Om man har ambitionen att med bibehållen kvalitet bygga ut den högre utbildningen till att innefatta mer än 35 procent av varje årsklass – exklusive en fungerande, kvalificerad fort- och vidareutbildning – bör man även inse att man i praktiken också bestämt sig för att differentiera den högre utbildningen.

(Nybom 1997, sid 143)

Under 1990-talet fördes uttrycket ”livslångt lärande” fram av bl a EU, UNESCO och OECD²⁴⁹ som ett samlingsbegrepp för ett nytt sätt att se på utbildning och individens kapacitet att lära under hela livstiden (den livslånga dimensionen) och i alla de miljöer hon vistas i (den livsvida dimensionen). För Sveriges del kändes resonemangen igen från 1960- och 1970-talets idéer om ”återkommande utbildning” och arbetslivets meritvärde vid tillträde till den högre utbildningen, den sk 25:4 regeln.

I perspektivet livslångt lärande kan högskolereformen 1977 ses som ett sätt att skapa goda strukturella förutsättningar för att åstadkomma social, ekonomisk, geografisk och generationsmässig rättvis fördelning av utbildningsmöjligheter: Ett antagningssystem som i princip bevakar alla studentkategoriers rätt till högre utbildning, ett diversifierat och modulstrukturerat utbildningsutbud med både längre program och kortare kurser, ett studiemedelssystem som erbjuder likvärdig ekonomisk bas för alla studentkategorier och en skyldighet för högskolan (inskriven i högskolelagen) att beakta och bejaka högskolans samhälleliga ansvar.

Innebörden av begreppet livslångt lärande är, liksom många andra politiskt laddade begrepp, inte konstant över tid. Med ett förändrat utbildningspolitiskt klimat under senare delen av 1980-talet och under 1990-talet fick även begreppet livslångt lärande en delvis annorlunda betydelse. Hänvisningarna i dag till individuellt och kollektivt lärande och kunskapsutveckling för ökad innovationskapacitet på internationella marknader har gett begreppet en annan innebörd, än då betoningen låg på återkommande möjligheter till utbildning för att åstadkomma en rättvis fördelning mellan generationerna.

Under de år högskolan expanderade som kraftigast, har de samlade offentliga bidragen till folkbildning och folkhögskolor legat still eller rent av minskat, samtidigt som anslagen till högre utbildning och

249 EU 1995, UNESCO 1996, OECD 1996.

forskning fördubblats²⁵⁰. För att svara mot förväntningarna på att ge ett varierat utbildningsutbud till olika kategorier av studenter har flera universitet och högskolor utvecklat kurser, som ligger mellan gymnasier och högskolor, den s k tredje zonen av utbildningar, i stället för att konkurrera med varandra genom att erbjuda en variation i utbildning ”uppåt” i systemet²⁵¹. En yttring av denna trend, dvs att universiteten och högskolorna i sin jakt på intäkter breddar sitt utbud långt utanför den akademiska kärnverksamheten och in på studieförbundens område, är de s k ”udda-kurserna”, vars högskolemässighet nyligen ifrågasatts²⁵².

I många andra länder har postgymnasiala, professionella utbildningar byggts upp utanför högskolan och särskilda arrangemang har gjorts för bl a deltidsstudenter (s k part-time students)²⁵³. Därigenom har skapats mer diversifierade utbildningssystem med större möjligheter att på ett flexibelt sätt möta olika studenters olika utbildningsbehov och -förutsättningar. Open University i England är väl kanske det mest tydliga exemplet på ett framgångsrikt alternativ till det traditionella universitetsutbudet.

Vid de svenska universiteten och högskolorna finns vid sidan om det reguljära utbudet även distansutbildning och uppdragsutbildning, men av begränsad omfattning och numera, med tanke på hur viktig poängproduktion är för lärosätets ekonomi, ofta uppfattad som ”grus i maskineriet”²⁵⁴. Sådant kursutbud som vänder sig till ”icke-reguljära studenter” har ofta lägre genomströmning och högre avbrottsfrekvens än kurser i det ordinarie utbudet. Med de allt mer ökade kraven på effektivitet i resursutnyttjandet, så blir de lärosäten, som med egna lokala insatser försöker leva upp till förväntningarna på att bredda rekryteringen (t ex genom speciella förortssatsningar) och att låta den högre utbildningen vara en resurs i ett livslångt lärande (t ex genom deltids-

250 Askling 2003.

251 SOU 2007:81, s 78.

252 Högskoleverket 2011b.

253 Askling, Christiansson och Foss Fridlitzius 2001. Se också European Journal of Education. Temanummer: Lifelong Learning in European Universities: Institutional Responses. Vol 36, Nr 3.

254 Askling m fl 2001.

kurser och distansutbildning), ekonomiskt närmast ”besträffade”²⁵⁵.

Lillemor Kim och Pehr Mårtens redigerade 2003 för SISTER²⁵⁶ räkning en debattbok om högskolereformer och reaktioner på dessa med den välfunna titeln ”Den vildväxande högskolan”. De menar att under tidigare expansionsperioder, då högskolans uppdrag breddades från elit- till massutbildning, hade verksamheten utvecklats enligt principen ”more of the same”. Tillträdet vidgades och resurserna ökade utan större krav på omprövning av invanda föreställningar om högskolans idé. Andra²⁵⁷ har talat om en additiv strategi, dvs befintliga lärosäten har fått växa och nya har etablerats utan att några särskilda strukturella grepp tagits. Men kravet på forskningsanknytning av all grundutbildning uppfattas som alltmer orealistiskt när högskolan utvecklats från elituniversitet till masshögskolor. Behövs det inte en ”kritisk massa” av forskningsresurser för att kunna åstadkomma god forskning, när nu konkurrensen om de åtråvärda forskningsmedlen ökat? RUT 2 lyfte, som framgick av kapitel 4, just denna fråga.

Bakom inrättandet av nya högskolor låg förhoppningen att högskolorna, förutom en breddad rekrytering, skulle kunna bidra till regionens utveckling och innovationskraft. Om denna förhoppning infriats eller ej har varit svår att belägga²⁵⁸. Ett skäl kan vara att flera av högskolorna inte lyckats rekrytera det antal studenter inom naturvetenskap och teknik som man hoppats på (för att stimulera näringslivsutvecklingen i regionen) utan i stället erbjudit studieplatser inom humaniora och samhällsvetenskap, platser som i flera fall utnyttjats för fort- och vidareutbildningssyfte för personer som redan hade anställning inom den offentliga sektorn. Men när socio-kulturella variabler, snarare än rent ekonomiska, beaktas för en bedömning av vilken betydelse en högskola haft för en region, blir bilden ljusare. Högskolan har bidragit till att stärka utbildningstraditionerna i regionen²⁵⁹. Ur kommunernas perspektiv kan en lokalisering av en högskola till en viss ort vara mycket positivt och eftertraktansvärt. Studenterna bidrar med sina statliga studiemedel till att öka köpkraften i kommunen. Det

255 Se Askling och Foss- Fridlitzius 2001.

256 SISTER står för Swedish Institute for Studies in Education and Research.

257 T ex Boström, Deiaci och Melin 2005; Deiaci och Melin 2008.

258 Sörlin och Törnqvist 2000.

259 Wikhall 2001.

finns flera belägg för att kommuner beredvilligt ställt upp med lokaler för högskolan för att därigenom underlätta en lokalisering till orten.

Det svenska högskolesystemet uppvisar i dag stor variation i lärosätenas storlek och struktur och därmed också i utbudet av utbildningsmöjligheter. Antal studenter per lärosäte visar på diskrepans mellan de största universiteten med drygt 30.000 studenter (Stockholms universitet) och de minsta statliga högskolorna med drygt 5.000 studenter (Blekinge tekniska högskola) och knappt 500 studenter (Gymnastik- och idrottshögskolan)²⁶⁰. (De konstnärliga högskolorna i Stockholm är ej medräknade). Vad som inte är lika lätt att fånga bakom siffrorna är spännvidden i lärosätenas utformning och karaktär (t ex Uppsala universitet jämfört med Högskolan på Gotland) och hur varje lärosäte hanterar ansvaret att numera själv välja mellan att öka sin konkurrenskraft genom profilering och specialisering (och därmed bidra till mångfald och variationsrikedom inom systemet men också till det ökade risktagande som följer med att specialisera sig på en konkurrensutsatt marknad) eller att satsa på allmänt efterfrågade utbildningar, ”säkra kort”, (och därmed reducera variationsrikedomen i det nationella systemet men kanske förorsaka mindre turbulens inom det egna lärosätet).

I reformretoriken har under de senaste årtiondena de socialpolitiska fördelningsmålen och den tidigare strävan efter enhetlighet och jämförbarhet i hela högskolesystemet avklingat till förmån för ett betonande av att variation och mångfald inom och mellan lärosäten kan främja kvaliteten i forskning och grundutbildning. I budgetpropositionen för 2011/2012²⁶¹ sägs under rubriken ”Samarbete och samgående” följande:

För att kunna nå en ökad kvalitet i högre utbildning och forskning är det enligt regeringens uppfattning nödvändigt med en ökad koncentration av kompetens genom att lärosätena profilerar sig och utvecklar samverkan med varandra. På så sätt kan utbildnings- och forskningsmiljöerna stärkas och lärosätenas konkurrenskraft öka, sårbarheten minska samtidigt som resurserna utnyttjas effektivare.

(SOU 2011/12:1, sid 68)

Men trots de uppenbara skillnader i yttre förutsättningar, så upprätthålls formellt fortfarande det antagande om högskolemässig likvärdig-

260 Högskoleverket 2011a.

261 Proposition 2011/12:1, sid 68.

het mellan olika utbildningsorter och utbildningsprogram, som i 1977 års vidgade högskola skulle garanteras genom forskningsanknytning.

Formellt integrerat men reellt diversifierat

I en internationell jämförande studie identifierar Teichler²⁶² (se kapitel 2) principiellt olika sätt att strukturellt bemöta expansionen: Den *diversifierade* modellen, där USA utgör typexemplet med ett mycket mångfacetterat system för högre utbildning, den *binära* modellen som gäller för de flesta europeiska länder, och den *integrerade* modellen, där Sverige betraktas som det land som gått allra längst i integrering av post-gymnasiala utbildningar och gemensamt tillträdesystem för hela högskolan. Teicher menar att de svenska tillträdesreglerna 1977, i jämförelse med hur andra länders högskolesystem reformerades, gav ”a more mixed student population in the prestigious sectors of higher education in terms of educational background than can be found in other European countries”²⁶³.

I Sverige har nästan hela utbildningsexplosionen skett inom högskolans ramar. De svenska högskolestudenterna utgör därför en mycket heterogen grupp med avseende på ålder, social bakgrund, och utbildningsbehov. I jämförelse med många andra länder är de svenska studenterna dessutom, p g a sen skolstart och lång skoltid, betydligt äldre. (Ett strukturellt förhållande som enligt Christer Skoglund²⁶⁴ var en bidragande förklaring till att den svenska studentrevolten 1968 blev så modest, i förhållande till hur motsvarande revolt förlöpte i Paris. De svenska studenterna var äldre.)

Inom ramen för ett enhetligt poängsystem tar den svenska högskolan emot olika kategorier av studenter, klassificerar alla studenter som reguljära studenter och erbjuder olika typer av utbildningsutbud för olika utbildningssyften. Men attraktionskraften i utbildningsutbudet varierar kraftigt. Söktrycket, dvs kvoten mellan antalet sökande och antalet tillgängliga platser, är ojämnt fördelat över lärosäten och utbildningar. Generellt sett är söktrycket högre till de äldre universiteten och de sk fackhögskolorna än till de yngre universiteten och högskolorna. Vissa utbildningar har ett mycket högt söktryck, medan antalet

262 Teichler 1988, sid 31.

263 Teichler 1988, s 49.

264 Skoglund 1994.

sökande per plats är mycket lågt för andra utbildningar – det finns utbildningar där antalet studieplatser är större än antalet sökande. Benämningarna ”urvalshögskola” och ”rekryteringshögskola” har myntats för utbildningar med respektive utan reellt söktryck²⁶⁵.

Att stimulera ungdomar att söka till högre utbildning var ett argument för utbyggnaden under 1960-talet. Att genom integrering av postgymnasiala utbildningar i ett enhetligt högskolesystem också minska den sneda rekryteringen till traditionella teoretisk inriktade universitetsutbildningar var ytterligare ett syfte med 1977 års högskolereform. Den omfattande databasen i UGU-projektet vid Göteborgs universitet (se kapitel 1 och 3) har gett underlag för att granska studerandegruppernas sociala bakgrund över tid²⁶⁶. Bearbetningar av informationen från databasen visar att rekryteringen har breddats, främst genom att antalet studenter från socialgrupp III har ökat medan andelen inom socialgrupp I varit i stort sett konstant. Men här finns skillnader mellan lärosäten och mellan utbildningar. Till de äldre universitetet och högskolorna, liksom till de långa utbildningarna med högt söktryck (t ex läkarutbildningen), är studenter från socialgrupp I kraftigt överrepresenterade. Studenter från socialgrupp III dominerar inom kortare vård- och omsorgsutbildningar, lärarutbildningen och högskoleingenjörsutbildningen. Studenter från socialgrupp III är också i genomsnitt äldre än studenter från akademikerhem . En trolig förklaring är att studenter från akademikerhem²⁶⁷ oftare valt sådana studievägar inom gymnasieskolan som medger direktövergång.

Under 1960- och 1970-talen inrättades både universitetsfilialer och nya högskolor för att sprida ut utbildningsmöjligheterna till landsdelar och befolkningsgrupper som saknade utbildningstraditioner (alltså ett slags regional rättvisa), och för att stimulera näringslivet på dessa orter och i närmiljöerna (som ett slags kompensation för nedlagda företag och en hotande avflyttning). Det första syftet, att stimulera övergång till högre utbildning, kan sägas ha blivit infriat. Andelen individer, som fortsätter till högskolestudier, har ökat i regioner där det finns högskola. En tänkbar förklaring är att de sk prestigeutbildningarna inte finns på de nya högskolorna. En annan förklaring kan vara att stu-

265 SOU 2004:29.

266 Cliffordson och Gustafson 2007.

267 Broady och Palme 1992, Börjesson 2007.

denter från socialgrupp III är något äldre och därmed kanske mer oberoende att flytta till annan ort. Som en tredje förklaring brukar anföras att söktrycket generellt är lägre vid högskolorna och därmed också antagningskraven, vilket gynnar studenter från socialgrupp III²⁶⁸.

Bakom den sammanhållna högskolans fasad döljer sig i dag inte endast en stor variation när det gäller studenternas tidigare studievägar, sociala bakgrund och därmed sammanhängande val av utbildningsområde inom högskolan. Även fördelningen av de fasta resurserna för forskning är fördelade på ett sätt som förstärker bilden av ett binärt snarare än integrerat system. Olof Hallonsten m fl²⁶⁹ har i en studie av de mindre högskolornas villkor för forskning kunnat konstatera, att medan de 12 etablerade universiteten²⁷⁰ får cirka 90 procent av alla forskningsmedel, så får de fyra nya universiteten ungefär 4 procent och resten, dvs cirka 6 procent, går till övriga högskolor. Hallonsten m fl konstaterar att det enhetliga systemet i praktiken innehåller å ena sidan en grupp forskningsintensiva ”elit” universitet, som etablerats långt före ”massifieringen” av den högre utbildningen, och å andra sidan ett stort antal regionala undervisningstunga lärosäten, som etablerades under 1970-talet av social- och regionalpolitiska skäl. I vilken utsträckning dessa undervisningstunga högskolor skall förses med resurser för forskning kan hanteras på varierande sätt. Kvalitetsskäl talar för att alla lärosäten måste ha forskningsaktiviteter om forskningsanknytningen av grundutbildningen skall kunna garanteras, ekonomiska skäl talar för att forskningsresurserna inte kan spridas ut alltför mycket. Det behövs en kritisk massa för forskning med god kvalitet.

Makt och inflytande - från statlig detaljstyrning till ökad institutionell autonomi

Från 1960-talet och framåt har antalet studenter ökat, utbildningsutbudet blivit alltmer varierat och forskningen alltmer omfattande. Även sättet att leda och organisera denna alltmer personalkrävande och kostsamma verksamhet har förändrats. Om *expansion* är ett nyckelord för den volymmässiga förändringen, så kan *decentralisering* ses som nyckelordet för de förändringar som skett av beslutsfattandet. Decen-

268 Cliffordson och Gustafson 2007.

269 Hallonsten, Holmberg och Brenner 2010.

270 Jmf inledningen till kapitel 3.

tralisering är ett positivt värdeladdat ord som brukats flitigt i reformretoriken ända sedan 1970-talet, men dess betydelse har förändrats över tid²⁷¹.

Fram till mitten av 1960-talet var sådana begrepp som ”akademisk frihet” och ”kollegialt beslutsfattande” så självklara att de knappt behövde sättas på pränt i officiella handlingar. Under 1970-talet introducerades begrepp som ”decentralisering”, ”delegering”, och ”självreglering”, uttryck som under 1990-talet alltmer kom att ersättas av ”strategiskt ledarskap”, ”resultatkontroll”, ”kvalitetskontroll” och ”konkurrens” i retoriken kring den högre utbildningens styrning, ledning och organisation.

Under det gångna halvsekle har alltså skett en markant förändring, från en närmast självklar tilltro till statlig styrning med hjälp av detaljerade föreskrifter och regler, till uppfattningen att en allt längre driven autonomi för varje lärosäte är det bästa sättet att styra den högre utbildningen. Men denna autonomi framträder ofta mer generös, mer uttalad och mer kraftfull på pappret än i verkligheten. För varje lärosäte skapar den ökade självständigheten ett ökat beroende av att studiemotiverade kvalificerade studenter söker till någon av lärosätets utbildningar, accepterar sin plats, påbörjar sin utbildning och presterar goda resultat inom stipulerad tid. Eftersom mer än hälften av resurserna för forskning numera utgörs av externa medel, som tilldelas enskilda forskare eller forskargrupper i öppen konkurrens, är varje lärosäte, på motsvarande sätt, för sin totala forskningsverksamhet beroende av att ha knutit framgångsrika forskare till sig²⁷².

Den tidigare detaljregleringen av de svenska universiteten kan nog ledas tillbaka till tankegångar från Gustav Vasas och Axel Oxenstiernas dagar – det var så den svenska statsförvaltningen var uppbyggd för att skapa överblick och kontroll i en stabil och statisk nationalstat. När moderniseringen av det svenska samhället tog fart efter 2dra världskriget skedde det med nästan överrumplande kraft. Näringslivsstrukturen ändrades snabbt med en starkt ökad inflyttning till städerna. Skolsystemet moderniserades och kom inledningsvis att utnyttjas långt över vad som varit förutsett och pockade, tillsammans med anstormningen till den högre utbildningen, på ett helhetsgrepp på hela utbildningspla-

271 Askling och Almén 1997.

272 Se Bladh 2007, sid 249.

neringen, något som den dåvarande regelstyrningen inte kunde erbjuda. Strävan att kunna kontrollera att fördelningen av studiemöjligheter skedde på ett rättvist sätt med hänsyn till socialgrupper, generationer och regioner, skapade, som vi sett från utvecklingen under 1970-talet, behov av central planering och detaljstyrning.

Å andra sidan måste den samtida demokratiseringen i samhället i stort, med ökat medbestämmande på arbetsplatserna och ökad decentralisering av beslutsbefogenheter, få genomslag även i den högre utbildningen, liksom så småningom också tilltron till värdet av att ge utrymme för den variation och mångfald som kan bli följderna av att låta "tusen blommor blomma".

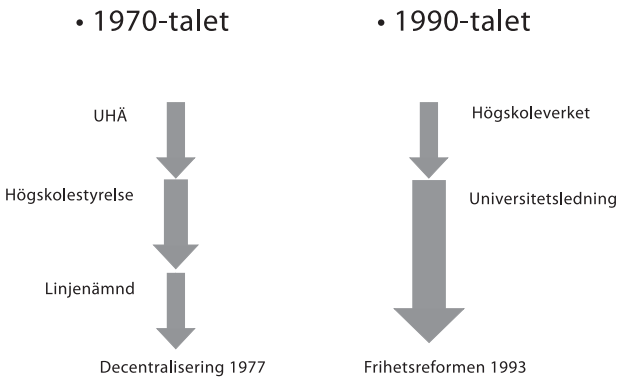
I 1977 års reform var det fråga om en förflyttning i vertikalled av inflytande till nya grupper av aktörer i nya typer av lokala beslutsorgan, i syfte att öka inflödet av impulser från allmänhet och yrkesliv (och därmed bryta den akademiska hegemonin över utbildningens innehåll) och att skapa större jämlikhet mellan olika aktörer. Reformen innebar en övergång från kollegialt akademiskt styre till byråkratiskt, eller uttryckt på ett annat sätt, från meritokratiskt kollegialt styre till ett mer demokratiskt representativt system. Men övergången var i verkligheten långsammare än vad den såg ut på papperet. Även om det formella inflytandet över utbildningens innehåll i linjenämnderna fördelades lika på tre parter (lärare, studenter, yrkeslivsföreträdare), så menade många yrkeslivsföreträdare att högskolevärlden framstod som ogenomtränglig med alla sina regler och förordningar och att det reella inflytandet fortfarande låg inom högskolan²⁷³. (Kategorin yrkeslivsföreträdare var inte bara ett nytt inslag i den akademiska beslutsprocessen. Beroende på vilka som inbjudits att nominera och vilka dessa sedan valt att nominera, utgjorde de externa ledamöterna inbördes en ganska heterogen skara av företrädare för olika yrkesgrupper, typer av arbetsplatser, fackliga förbund eller politiska partier osv.)

Med ett tidsperspektiv framträder tydligt att begreppen demokratisering och decentralisering får ökad användning med positiva förtecken, men att de fylls med delvis olika innebörd, och att de så småningom alldeles försvinner ur den politiska retoriken till förmån för sådana begrepp som effektivitet, flexibilitet, marknadsanpassning, kontroll

273 Askling 1983.

mm²⁷⁴. Medan termen under 1970-talet utnyttjades som uttryck för demokratiseringssträvanden för att öppna för ”gräsrotterna” att få medinflytande i för dem angelägna arbetsplatsfrågor, kom betydelsen sedan att gå över till att gälla antaganden om ökad effektivitet och produktivitet genom att frigöra förnyelsekrafterna i organisationen.

1993 års högskolereform kan ses som ett läroboksexempel på en utveckling från vad V Vught²⁷⁵ och andra brukar kalla ”State Control” till ”State Supervision” genom att markera statens intention att styra lärosätena på avstånd och öka deras autonomi²⁷⁶. Lärosätena fick ökat självständighet, men nu för att i högre grad än tidigare kunna konkurrera på marknad om studenternas och uppdragsgivares gunst, men också för att axla ett större redovisningsansvar och bli exponerad för utvärderingar och kvalitetsbedömningar. Alltså, vad som på retorisk nivå kan se ut som ett kontinuum av decentraliseringspolitik, visar sig vid en närmare granskning ha sin grund i helt olika argument. Se figur 6.



Figur 6. Decentralisering och ökad lokal frihet 1977 och 1993

Bauer m fl²⁷⁷ studerade i slutet av 1990-talet, som del i en engelsk-norsk-svensk jämförande studie, hur den ökade lokala friheten i 1993

274 Askling och Almén 1997.

275 V Vught 1989.

276 Bauer 1996.

277 Bauer m fl 1999.

års reform upplevdes bland rektorer och lärare vid fyra lärosäten i Sverige. Ett intryck var att mycket av reformens ökade lokala frihet hade implementerats på meso-nivån, även om övergången från en primus-inter-pares- roll som rektor till en mer exekutiv roll inte var okomplicerad, varken för befattningsinnehavarna själva eller för personalen. Bland personalen upplevdes inte den s k frihetsreformen som en reform för ökad frihet på mikronivån, snarare tvärtom. Det blev ökad press på att ta initiativ till och utveckla nya kurser och ökade krav på att redovisa och att utsättas för kontroll. Inte minst resonemangen om kvalitetskontroll väckte en hel del motreaktioner. (Det skall påpekas att när studien gjordes var det system för regeringsbrevsföreskrifter, återrapporteringar och utvärderingar, som finns i dag, ännu bara i sin linda).

Det är, med ett utnyttjande av en metafor från Lindensjö och Lundgren²⁷⁸, både tidsmässigt och organisatoriskt stort avstånd mellan den arena där en policy formuleras och den arena där den realiserar. Det snabba tempot i den politiska beredningen av reformen 1993 skapade ett informationsgap mellan meso-nivåns rektorer, som blev inviterade till flera informationsmöten om reformen och dess bakomliggande tankegångar, och mikronivåns akademiker, som fick information senare och droppvis. Det saknades inledningsvis kunskap på mikronivån om vad 1993 års reform egentligen innebar.

Den ökade lokala friheten gav utrymme för många centrifugala krafter inom lärosätena och skärpte därmed ytterligare kraven på ledarna att överge den gamla primus-inter-pares-rollen till förmån för ett mer kraftfullt personligt ledarskap. Att starta visionsarbeten, att utveckla strategiska planer och att ta fram kvalitetssäkringssystem blev viktiga uppgifter för en rektor, men utmanade många akademikers uppfattning om den individuella akademiska autonomi. Lars Haikola²⁷⁹ har välfunnet beskrivit rektors uppgift som ”att dirigera solister”. Under 1990-talet förstärktes på flera håll ledningsfunktionerna runt rektor med olika specialuppdrag, t ex i form av vicerektorer mm, samtidigt som också både dekan- och prefekttrollerna gjordes tydligare. Lunds universitets nyligen avgångne rektor, Göran Bexell, har beskrivit hur han som nybliven rektor byggde en ledningsorganisation runt

278 Lindensjö och Lundgren 1986.

279 Haikola 2000.

rektor med bl a vicerektorer²⁸⁰. Från det perspektiv, som en rektorspost erbjuder, konstaterar Agneta Bladh²⁸¹ att vad som enligt reformretoriken uttrycks som ökad autonomi för lärosätena, från lärosätenas sida knappast upplevs som någon ökning av autonomi och inte heller någon ökad – eller ens bibehållen – akademisk frihet. Tvärtom, det ökade beroendet av externa förhållanden, såsom inflöde av externa resurser, har reducerat oberoendet både på lärosätetsnivå (dvs mesonivån) och hos den enskilde akademikern (mikronivå) och skärper behovet av ett tydligt och distinkt ledarskap på mesonivån. Se figur 7.

Sökanden efter en rimlig avvägning mellan styrning och frihet, ett framträdande drag under den femtio år som gått, har verkligen illustrerat hur olika dessa båda företeelser ha upplevas beroende på vilken nivå i systemet som tas till utgångspunkt för bedömningen. Ökad frihet för ett lärosäte behöver inte betyda ökad frihet för de personer som verkar inom lärosätet. Erfarenheterna har visat att det verkligen är viktigt att hålla isär ”institutional autonomy” och ”individual autonomy” när man talar om akademisk frihet.

Göran Blomqvist²⁸² menar att formellt slog decentraliseringen av beslutsrätten till lärosätena igenom under 1990-talet, men med ett decenniums erfarenheter undrar han om detta verkligen ökat lärosätenas och lärarnas reella handlingsutrymme. Det lokala självbestämmandet kom i betydande utsträckning att handla om att utnyttja det lokala handlingsutrymmet till att klara av de besparingar som staten genomförde, bl a som led i saneringen av statsfinanserna. Dessutom blev decentraliseringen ackompanjerad av detaljföreskrifter och öronmärkning av medel för politiskt viktiga frågor, t ex forskarskolor. Arbete och ansvar flyttats neråt men har egentligen makten följt med? Decentralisering kan vara ett bekvämt sätt att slippa fatta obehagliga beslut.

Lars Engwall²⁸³ drar en parallell till bankväsendet som under 1980-talet förväntades överge sin gammaldags museala framtoning. Samma krav ställs nu på universitetet – som uppfattas vara konservativa – och som nu förväntas agera på samma sätt som stora företag.

280 Bexell 2011.

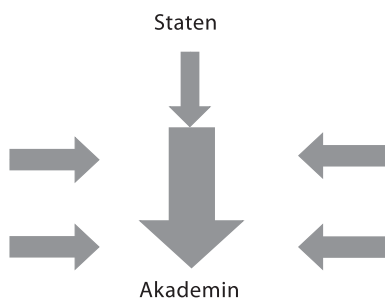
281 Bladh, 2007.

282 Blomqvist, G 2001.

283 Engwall, L 2007.

Kanske är det, som Olsson och Wiberg²⁸⁴ antar, de små stegens förändring som lett till ett gradvis accepterande av det nya, i det här fallet att den högre utbildningen, i förbund med nationalstaten, skall spela med flera aktörer på ett affärsmässigt sätt.

Den allt ökande andelen externfinansierad verksamhet skapar balansproblem. På samma sätt som man, med Kim och Mårtens, kan tala om ”den vildväxande högskolan”²⁸⁵, menade RUT 2 att man kan tala om ”den vildväxande externfinansieringen”, som genom sin pluralism å ena sidan skapar ett oberoende gentemot staten, men som å andra sidan kan göra det svårt för universitetsledningen att göra mer genomgripande satsningar, när så mycket av inflödet av medel kreeras av individer och grupper längre ner i organisationen.



Figur 7. Horisontell och vertikal styrning sedan 1990-talets senare år

Fredrik Melander²⁸⁶, statsvetare vid Lunds universitet, har sagt att det i dag är lika självklart för ett universitet att beskriva sig som en entreprenuriell högskola som att referera till det humboldtska arvet. En universitetsledning uttryckte, enligt Melander, sin ledningsfilosofi som ”en pluralistisk verktygslåda laddad med en rad olika normativa ideal för att möta en mängd aktörer med skiftande intressen och ambitioner”.

I Sverige, men även i flertalet andra länder, har expansionen av hela högskolesystemet varit intensiv, men inte följts av motsvarande ökning av resurser. Nya uppgifter skall fullgöras, nya utbildningsbehov skall mötas, ökade krav på excellens i forskning skall pareras,

284 Olsson och Wiberg, 2003, sid 194.

285 Kim och Mårtens, 2003.

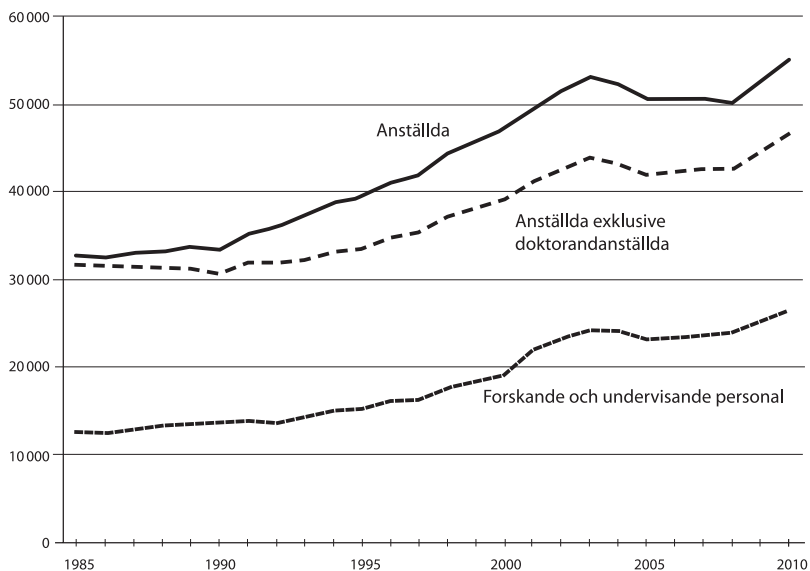
286 Se SOU 2007:81, sid 44; Melander 2006, sid 315.

men inom huvudsakligen befintliga (oförändrade) ekonomiska ramar. Detta har, som framgått ovan, öppnat universiteten att söka finansiering på annat håll, något som i sin tur öppnat för nya maktrelationer, nya referenspunkter för kvalitet och relevans, och nya resurssystem, men också för större motsättningar inom ett lärosäte. Medan makronivån (statsmakterna) ser behovet av europeisering och mesonivån inser vikten av att ta det tilldelade myndighetsansvaret och göra det bästa av situationen, eftersom man hela tiden konkurrerar med andra lärosäten, så är motståndet större på mikronivån. Där ser man i stället ökade avstånd inom lärosätet, mer byråkrati osv. För att knyta an till Berdahl (se kap 2) så har den institutionella autonomi ökat, medan den individuella akademiska friheten knappast ökat.

De europeiska staternas oförmåga att själva finansiera sina högre utbildningssystem fullt ut har ökat lärosätenas beroende av externa medel. Därmed tycks den makttriangel som Clark identifierade som ett spel mellan stat, akademi och marknad, nu ha blivit en realitet för Europas universitet, men i detta triangulära maktfält saknas i de europeiska högskolesystemen den dynamik och flexibilitet som hela tiden funnits inbyggd i det amerikanska högre utbildningssystemet.

Påverkan på det inre livet

Antalet studenter har ökat kraftigt under de senaste 20 åren. Mellan 1990 och 2010 har antalet registrerade studenter mer än fördubblats från 150.000 till över 350.000²⁸⁷. Volymökningen har också medfört en ökning av personalen vid landets universitet och högskolor och detta gäller såväl den forskande och undervisande personalen som den teknisk-administrativa. 2011 uppgick antalet anställda inom högskolan 70.100 individer eller 55.100 helårspersoner. Se figur 8, hämtad från Högskoleverkets årsrapport 2011, sid 60.



Figur 8. Antal anställda vid universitet och högskolor 1985 – 2010, helårsprestationer²⁸⁸. Högskoleverket (2011): Årsrapport för 2011, figur 36, sid 60.

Även om kurvorna i figur 8 visar på uppåtgående mönster för personalökningen, som ungefär följt kurvorna över studentökningen, så är frågan om ökningen legat i fas med personalens reella arbetsböda.

Den ökade friheten för lärosätena att själva forma sitt utbildningsutbud, som blev en följd av 1993 års högskolereform, utnyttjades ju också av lärosätena, vilket medförde ett mer heterogent kursutbud och initialt åtminstone även ett omfattande planeringsarbete. Det ökade fokus på undervisningens kvalitet och uppmärksammandet av pedagogisk förnyelse, som aktualiserats av Högskoleutredningen (Grundbulten) och som banade väg för omfattande försök med bl a problembaserad undervisning²⁸⁹, gav också den undervisande lärarkåren en ökad arbetsböda.

Volymökningen har naturligtvis gett lärarna ett större antal studenter att undervisa och examinera, men även reformåtgärder, som syftat till att bredda högskolan, har medverkat till att arbetsbödan ökat utö-

288 Sedan 2001 ingår även den del av den tekniska och administrativa personalen som har forskande eller undervisande uppgifter i den forskande och undervisande personalen.

289 T ex PBI vid Hälsouniversitetet i Linköping.

ver vad enbart ökningen av antalet studenter borde medföra. Det studiemedelssystem, som introducerades under 1960-talet och som syftat till att inte enbart ge en generell utan också en utjämnande rekryteringsstimulans, har som flera studier av bl a Sven Eric Reuterberg och Allan Svensson²⁹⁰ visat lyckats i båda avseendena, vilket bl a inneburit att studentpopulationen inte bara blivit större utan också mer heterogen med avseende på förkunskaper, social bakgrund, studietradition etc²⁹¹. Den har därmed också ställt större krav på lärarna att anpassa sin undervisning efter studenternas faktiska förkunskaper.

Genom 1993 års högskolereform infördes ett resurstilldelningssystem som utöver att tilldelningen avpassades efter antalet antagna studenter också påverkades av antalet examinerade. Det var alltså prestationsrelaterat på ett sätt som är analogt till studiemedelssystemet, vilket bygger på att studenten måste visa upp en studieprestation (poängproduktion) för att kunna kvittera ut studiemedel. På motsvarande sätt, men med ett par års tidsförskjutning, är lärosätena beroende inte bara av att studenter påbörjade en utbildning utan att de även genomförde utbildningen. De två bidragssystemen (resurstilldelningssystemet och studiemedelssystemet) som dittills opererat helt frikopplat från varandra som två mycket omfattande och kostbara, men av varandra helt oberoende, ekonomiska transfereringar, fördes nu närmare varandra.

Expansionen, i förening med införandet av och successiva förändringar i studiemedelssystem och antagningssystem, har också ökat andelen studenter med lägre meritvärde och därmed också antagligen sämre förkunskaper. Trots detta ha prestationsgraden blivit densamma. Det faktum att studerandegruppens kunskapsmässiga förutsättningar minskat, samtidigt som de ekonomiska resurserna minskat, får Christina Cliffordson och Jan-Eric Gustafson²⁹² att dra slutsatsen att belastningen på lärarna ökat (samma ”produktionsvolym” trots sämre förutsättningar), en iakttagelse som också gjorts i Högskoleverkets utvärderingar. Om den ökade ”produktionstakten” har skett på bekostnad av kvaliteten kan, menar Cliffordson och Gustafson, inte

290 Reuterberg och Svensson 1992, Svensson 2011.

291 För dessa studier har den databank, som började byggas upp i Göteborg i den s k Individualstatistikprojektet (se kapitel 1) utnyttjats.

292 Cliffordson och Gustafson 2007.

avgöras utifrån tillgängliga data. Men att expansionen skapar en rad olika målkonflikter är tydligt: kvalitet kontra kvantitet, att tillgodose studenternas önskemål eller arbetsmarknadens behov, att bredda rekryteringen och samtidigt utforma effektiva urvalsmekanismer för de översökta utbildningarna.

Men även andra skäl än demografiska effekter, ovan nämnda rekryteringsinsatser (studiemedelssystemet och antagningssystemet) och ökade prestationskrav, har påverkat det inre livet i den högre utbildningen. De båda högskolereformerna 1977 och 1993 förändrade spelreglerna för inflytande och beslutsordning. 1977 års reform introducerade lokala beslutsorgan och spred därmed det representativa inflytandet till flera kategorier av anställda och till studenterna. 1993 års reform innebar ytterligare förändringar av det inre livet inom lärosätena, även om det tog tid innan innebörden i förändringarna blev uppenbara. Den tidigare starka vertikala styrningen från statens sida med politiska förtecken – i första hand av grundutbildningen – ersattes av en vertikal styrning med akademiska förtecken från lärosätenas ledningar, men på den nivån kompletterad med en alltmer betydelsefull – men mer informell och svärgenomskådlig – horisontell styrning med mer marknadsmässiga, entreprenuriella, förtecken. De humboldtska grundsatserna skall nu samsas med mer nyttobetonade, instrumentella och samhällsorienterade perspektiv.

Expansionen togs i stort sett emot positivt fram till 1990-talet. Expansionen gav arbetstillfällen till allt fler. Expansion under 1990-talet och 2000-talet har dock utmanat akademikerna inom högskolan, och alltfler röster har höjts som menar att balansen kvalitet och kvantitet blivit alltmer hotad.²⁹³ Vad som kan te sig förvånande är att högskolans forskare och lärare trots allt varit så lojala som de hittills varit, trots de ekonomiska besparingar som skett. En förklaring kan vara att besparingarna blev ännu hårdare i äldreomsorgen, sjukvården och i skolan. Bo Sundqvist²⁹⁴, tidigare rektor för Uppsala universitet, pekar också på den rollkonflikt en rektor kan hamna i inför politiska beslut om sänkta per capitakostnader och reducerade basmedel för forskning. Som rektor (generaldirektör) för en statlig förvaltningsmyndighet kan man känna sig tvungen att lojalt genomföra de av riksdag och regering

293 Hasselberg 2007, 2009. Sundqvist 2010. Se även RUT 2 (föregående kapitel).

294 Sundqvist 2010, s 189.

beslutade åtgärderna, snarare än att solidarisera sig med sina medarbetare och protestera mot att kvaliteten i forskningen och utbildningen riskerar att sjunka.

Lärosätenas ökade autonomi skapar nya karriärvägar inom högskolesystemet. Nya akademiska professioner har utvecklats²⁹⁵. Den stora volymökningen och det alltmer heterogena studentmaterialet har, i förening med en övergång från regelstyrning till resultatstyrning, drivit fram en större variation av arbetsuppgifter inom högskolan och skapat behov av specialisering på olika nivåer, både inom de akademiska och de administrativa befattningarna, något som jämförelsen av tjänstebeskrivningarna mellan 1961 och 2011 visat (se kap 3). Skillnaden mellan akademiska och administrativa arbetsuppgifter är inte heller lika stor som tidigare. För många av de administrativa posterna krävs idag minst genomgången forskarutbildning. Kravet på pedagogisk utbildning för alla lärare har inneburit att varje lärosäte nu måste satsa en hel del på kvalificerad personalutbildning – en verksamhet som från början huvudsakligen var inriktad mot den administrativa personalens behov av uppdateringar av administrativa rutiner och utbildning i datorhantering.

Den tidigare homogena akademiska professionen har gradvis splittats upp i olika nivåer och arbetsuppgifter. Den lokala centralisering, som blivit allt tydligare i takt med att universitetet har avreglerats, har öppnat för frågan om den större variationen i arbetsuppgifter bör ses som en deprofessionalisering av den akademiska personalen inom högskolan²⁹⁶ eller om som möjligheter för en med varierad professionell karriär.

De nya ledningsformerna påverkar helt klart det inre livet inom högskolesystemet – och på olika sätt på skilda nivåer. Melander²⁹⁷ pekar på samma företeelse, som Bladh varit inne på (se ovan), med den obalans som kan uppstå inom ett lärosäte när betydande externa forskningsresurser genereras av framgångsrika forskare. Inom universitetet växer då, enligt Melander, fram två olika maktsystem: Ett formellt system runt den traditionella universitetshierarkin och ett informellt

295 Askling 2001a, 2001b, 2007, Askling och Henkel 2000, Askling och Stensaker 2002; Askling m fl 2004.

296 Hasselberg 2007.

297 Melander 2006, sid 311.

system, som är kopplat till framgångsrika forskningsledare. Yngre forskare blir beroende av de informella nätverken och av att satsa på ”rätt” forskningsledare.

Den ökade friheten för lärosätena att ta egna initiativ till att anta ett större antal studenter till ett ökat utbildningsutbud, introducerat genom 1993 års högskolereform och tydligt i figur 4 över studenttillströmningen efter 1990, skapade också spänningar mellan olika fakulteter och discipliner. För vissa fakulteter och discipliner fanns det utrymme att expandera på, dvs nya studentkategorier och i många fall också villiga externa finansiärer, för andra fakulteter och institutioner (framför allt inom humaniora och samhällsvetenskap) fanns inte något sådant lukrativt expansionsutrymme.

Det ökade beroendet av externa medel, som ju är temporära till sin karaktär, i förening med den decentraliserade beslutsstrukturen, har fått som en oförutsedd effekt att betydande volymer externa forskningsmedel inte förbrukas i den takt de tillförs utan sparas inom lärosätena²⁹⁸. Riksrevisionen har pekat på att det prestationsrelaterade resurstilldelningssystemet skapar incitament för institutionerna att låta sina forskare söka mer externa bidrag än vad forskarna hinner omsätta enligt överenskommelserna med finansiärerna. Lärosätenas obenägenhet att anställa personal bidrar till att det uppkommer situationer, där externa resurser flödar in, samtidigt som lärosätena saknar personal som kan utföra arbetet²⁹⁹.

Högskolepolitiken har ända fram till de senaste årtiondena varit inriktad på grundutbildningsfrågor, och dessa har setts som viktiga instrument i en demokratisk samhällsutveckling. Forskningen rönt ett mer begränsat intresse när högskolesystemet som helhet reformerats. Under senare år har här skett en förändring. Forskningens betydelse som innovativ motor för landets utveckling och framgång i internationell konkurrens har betonats alltmer. Universitetet som en forskningsorganisation och universitetet som en utbildningsorganisation har olika samhällsuppdrag och förväntningar. Dessa båda verksamheter är oftast också finansierade på olika sätt – utifrån olika källor – och kvalitet och effektivitet utvärderas och bedöms separat.

298 Riksrevisionen 2011:3.

299 Riksrevisionen 2012.

Sammanfattning – självständiga lärosäten med många samhällsuppdrag

I beskrivningen av den svenska utvecklingen har jag identifierat tre centrala inslag som varit pådrivande i statsmakternas sökande efter en effektiv form för styrning och ledning av den högre utbildningen.

Det första är *expansionen*. Den stora volymökningen av den högre utbildningen och den geografiska spridningen av lärosäten, med början under 1960-talet och sedan i olika vågor därefter, har varit en starkt bidragande orsak till utformandet av nya lednings- och organisationsstrukturer. Kostnaderna för samhället ökade dramatiskt när dimensioneringen ökade och blev i slutet av 1980-talet besvärande höga, inte bara i Sverige utan i många andra länder. Den högre utbildningen blev ett allt viktigare politikområde och med detta följde krav på ökad transparens, ökad effektivitet, ökat kostnadsmedvetande och mer av entreprenörskap, alltså starkare ledning och kontroll av varje lärosäte.

Men expansionen kan inte ensam förklara utvecklandet av nya lednings- och organisationsformer. Även den *demokratisering*, som hela samhället genomgick från andra världskriget och framåt, måste tas med i bilden, liksom den våg av decentralisering som löpt parallellt med demokratiseringen (och som delvis är sammanflätad med demokratiseringen³⁰⁰). Men ökningen av antalet studenter förändrade också det inre livet i universiteten. Det var inte längre enbart en exklusiv skara studenter som kom, även personaler växte (både den akademiska personalen och den administrativa) och lärosätena blev allt fler. Dessutom, av andra skäl än expansionen, trädde nya arbetsrättsliga regler i kraft, vilka gav både studenter och yngre lärare ett ökat medbestämmande och ställde nya krav på arbetsrättsliga regleringar inom högskolan.

En tredje källa till utvecklandet av nya styrnings- och ledningsformer är den ökade *internationaliseringen* och *globaliseringen* som satt kunskapsproduktionen i fokus och lett till diskussion om vilken *kunskap* som skall produceras och för vems nytta (konkretiserat bl a i diskussionen om mode 1 och mode 2). Med den högre utbildningen som landets kanske viktigaste resurs för kunskapsproduktion räcker det inte att enbart att värna om landets välfärdsutveckling. Varje lands behov av att hävda sig i den internationella kunskaps- och innova-

300 Se Askling och Almén 1997.

tionskonkurrensen driver på satsningar på forskning och hårdare krav på universiteten att producera kunskap som svarar mot höga kvalitetskrav och som är internationellt gångbar.

Den tidigare hierarkiska uppdelningen i lärosäten med forskning (universitet, specialhögskolor) och lärosäten utan forskning (seminarier, mm) har formellt lösts upp men tycks i realiteten finnas kvar. Den hierarkiska uppdelningen i klassiska långa akademiska utbildningar (till läkare, jurist, läroverkslärare) respektive kortare yrkesinriktade sk professionsutbildningar (lärare, sjuksköterska etc) har också formellt lösts upp – även om den också i realiteten finns kvar³⁰¹.

Senare års förändringar kan beskrivas i termer som massifiering, diversifiering, mångfald, marknadsanpassning och managementorientering och maktförskjutningar men också – fast än så länge i Sverige i begränsad omfattning - i termer av fusioner och samgående och tankar om profilering och specialisering.

301 Bleiklie 2005, sid 33.

7. Vart är den högre utbildningen på väg?

I ett 50-årsperspektiv ter sig den svenska högre utbildningen som en framgångssaga. Den har gett allt fler ungdomar och vuxna möjligheter att studera, erbjudit arbetstillfällen för allt fler forskare, lärare och administrativ personal, spridits ut över landet och finns nu på ett femtiotal orter och har en omfattande samverkan med näringsliv och omgivande samhället. Den högre utbildningen har också genom expansionen fungerat som ett framgångsrikt instrument för samhällsodaning genom att bidra till att minska utbildningsklyftor och statusklyftor mellan högutbildade och icke högutbildade. Men den starka tillväxten skapar också problem. Hur mycket kan högskolan växa? Hur skall den högre utbildningen styras och ledas? Hur och av vem skall den finansieras? Hur skall grundutbildningen garanteras en forskningsanknytning samtidigt som forskningskapaciteten måste stärkas?

I Sverige har den högre utbildningen förändrats både genom stora reformer och genom successiva modifieringar. Vissa förändringarna har varit reaktioner på förhållanden som genererats utanför den högre utbildningen, som t ex demografiska förändringar, behov av kvalificerad arbetskraft för att kunna modernisera näringslivet, allmänhetens anspråk på mer utbildning. Andra förändringar kan ses som uttryck för politiska strävanden att skapa samma förhållanden inom den högre utbildning som råder i samhället, t ex jämlikhetssträvanden och arbetsplatsdemokrati. En hel del förändringar har rört den högre utbildningens ledning och organisation och kan ses som konsekvenser av den stora volym- och kostnadsökningen men också av en förändrad syn på hur staten skall förhålla sig till sin offentliga sektor.

Även om förändringarna framstår som svenska, så visar en hel rad internationella jämförelser (se kap 5) att ungefär samma förändringar utifrån samma typ av argument gjorts i de flesta europeiska länderna vid ungefär samma tid.

Reformer och deras genomslag

Christine Musselin³⁰² utnyttjar Becher och Kogans modell över den högre utbildningens olika nivåer för en granskning av de stora reformernas genomslag på högskoleområdet och hur reformerna faktiskt påverkat vardagen. Hon konstaterar att det finns stora likheter i de reformer som genomförts i Europa i etapper sedan 1970-talet, framför allt vad gäller regeringarnas sätt att styra och kontrollera den högre utbildningen. Det råder stor överensstämmelse mellan olika länder när det gäller vilken policy som formulerats och vilka strukturella förändringar som genomförts. Men hur ser det ut längre ner i systemen? Enligt Musselin tycks reformernas genomslag dämpas ju längre ner i systemen man kommer och framför allt på den lägsta nivån, basenheterna och deras akademiker, är förändringarna mer begränsade. Delvis kan detta, åtminstone för Sveriges del, förklaras med vad Bauer m fl³⁰³ fann i den svenska delen av studien från slutet av 1990-talet, nämligen inledningsvis en ganska stor okunnighet bland akademiker i gemen på basenheterna, dvs de svenska universitetsinstitutionerna, om vad reformerna egentligen gick ut på och på vilket sätt de förväntades påverka verksamheterna inom lärosätet på alla nivåer.

Maassen och Olsen³⁰⁴ skiljer mellan ett *institutionellt* och ett *instrumentellt* perspektiv i synen på vad den högre utbildningen (som de föredrar att genomgående benämna universitetet) är. Med ett traditionellt institutionellt perspektiv menar de att universitetet kan ses som en företeelse som är ganska stabil och oberoende av de individer som ingår i den och i förändringar från omgivningsförhållanden. Universitetet ingår i ett långtidskontrakt med sin kulturella omgivning. Med det instrumentella perspektivet framträder i stället universitetets funktion som redskap för en önskvärd förändring. Maassen och Olsen menar att det instrumentella perspektivet dominerar i reformretoriken medan det institutionella perspektivet utnyttjas i motargumenten mot utifrån kommande förändringar. När nya krav på instrumentella insatser krävs reagerar man inom institutionen med motstånd, som om förändringen hotar institutionens identitet. För att förstå universitetet måste, enligt Maassen och Olsen, universitetet ses ur båda perspektiven.

302 Musselin 2005, sid 66.

303 Bauer m fl 1999.

304 Maassen och Olsen 2007, sid 194.

När reformer misslyckas skylls detta oftast på de spänningar som uppstår mellan reformens utformning å ena sidan och kulturella och historiska karaktäristika i den högre utbildningens lärosäten å andra sidan. Olika ”logiker” och ”rationaler” kolliderar och skapar osäkerhet och motstånd. Det finns ju, som visats tidigare, en hel rad konkurrerande uppfattningar om vad ett universitet är, vad det skall ha för funktioner och hur det skall styras och organiseras. Skall alla universitet sträva efter att ha världsklass- status eller skall de ha olika funktioner och olika verksamheter?

Universitetets långa historia gör att många gamla föreställningar lever kvar även när nya lanserats på ett övertygande sätt. Sven Erik Liedman³⁰⁵ talar om ”en frusen ideologi” när en gammal föreställningsvärld överlever i en ny. Gamla idéer har en seghet. De gör motstånd inte bara därför att de vilar på goda argument eller har gott stöd i erfarenhet och praktik. De har vital betydelse för vissa grupper, de stämmer med vissa önsknings, de blir en del av en identitet. Dessa betydelser blir internaliserade och bjuder motstånd när den etablerade samhällsinstitutionen behandlas som ett instrument för förändring. Bauer m fl³⁰⁶ liknar ett universitet vid en arkeologisk utgrävningsplats. Där finns historiska avlagringar som är gemensamma för det nationella systemet och dessutom specifika avlagringar inom varje lärosäte. Båda typerna av avlagringar bidrar till att bestämma tolkningsramarna för de förändringar som skall genomföras.

Stensaker³⁰⁷ diskuterar vad det kan innebära för ett lärosäte att anpassa sig till förändrade yttre förhållanden och samtidigt försöka bibehålla sin akademiska identitet och sina karaktäristika som ett akademiskt lärosäte. Om ett lärosäte väljer att arbeta aktivt med sitt varumärke, ”branding” (något som nu ofta ingår som ett led i ett visions- och strategiarbete), kan detta ses som en eftergift till en marknadsinfluerad modetrend, men kan enligt Stensaker också vändas till något positivt och ses som ett tillfälle att stärka den egna organisatoriska identiteten och skapa förutsättningar för en inkrementell fortlöppande intern utvecklings- och förändringsprocess. Stensaker³⁰⁸ rappor-

305 Liedman 1998.

306 Bauer m fl 1999.

307 Stensaker 2007.

308 Stensaker 2006.

terar positiva erfarenheter från Norge där lärosätena, trots införandet av en New Public Management-orienterad statlig styrning, ändå lyckats behålla sina identiteter och profiler. En förutsättning för ett positivt utfall av ett arbete med varumärket är dock att processen inte stannar vid utformandet av klatschiga logos eller andra symboler utan att den går på djupet och behandlar värdegrunden.

Denna typ av strategiska överväganden har blivit allt viktigare för ett lärosäte att ta ställning till när pressen på att kvalificera sig som "world-class university" ökat. Det gäller inte längre att enbart kvalificera sig i den nationella ligan, nu gäller det att kvalificera sig i "champions' league"³⁰⁹, något som, inte minst av resursskäl, troligen inte kan genomföras utan en vertikal stratifiering inom det enskilda lärosätet och i det nationella högskolelandskapet.

Identitet och legitimitet

Human capital-tänkande utgjorde på 1960- och 1970-talen en grundbult för reformeringen av den högre utbildningen utifrån målsättningen att ett lands intellektuella resurser, oavsett social och ekonomisk bakgrund, borde tas till vara och förädlas till nytta för landets allsidiga utveckling. Denna grundbult har nu ersatts av ett "academic capital"-tänkande, där den akademiska kunskapsutvecklingen och dess innovationskraft fått ett värde i sig själv som en produktionsfaktor på en konkurrensutsatt marknad, och där marknadens bedömning av dess relevans (användbarhet) snarare än dess vetenskapliga och kulturella kvaliteter har stor betydelse³¹⁰. Enligt den kunskapsekonomiska retoriken förväntas universitetet ta en ledande roll som utvecklingsdrivande kunskapsproducenter³¹¹.

Det har skett en förskjutning i universitetets uppgift från att utifrån demokratiska principer förvalta och förädla ett humankapital till att utveckla och sälja sitt eget kunskapskapital till den som är mest köpstark på marknaden – en förskjutning som enligt många kan innebära att universitetet som en kulturinstitution förstörs³¹².

309 Teichler 2008, sid 366.

310 Slaughter och Cantwell 2011.

311 Etkowitz och Leydesdorff 1997, Gibbons m fl 1994.

312 Readings 1996.

Den närmast euforiska känsla som fanns under 1960-talet³¹³, då det inte tycktes finnas någon gräns för den högre utbildningens förmåga att höja den allmänna utbildningsnivån hos befolkningen, har i dag ersatts av mer pessimistiska tongångar och man frågar sig³¹⁴, både i Sverige och i andra länder ”Vilken sorts universitet behövs för vilken sorts samhälle?” Att de europeiska universiteten ses som viktiga aktörer för Europas framtid och för en framgångsrik övergång till en kunskapsbaserad ekonomi och ett kunskapsbaserat samhälle lyfts ofta fram i både europeiska och nationella politiska sammanhang. Samtidigt är det tydligt att den högre utbildningen står inför samma problem som drabbat all offentlig service: en kraftigt ökad efterfrågan som inte längre fullt ut kan finansieras med offentliga medel³¹⁵. Clark konstaterade 1998 närmast uppgivet att ”The universities of the world have entered a time of disquieting turmoil that has no end to sight”³¹⁶ och menade att “demands on universities outrun their capacity to respond”³¹⁷.

Universiteten har inte förändrat sig själva, de har blivit förändrade, menar Olsen³¹⁸. Samtidigt har universiteten överlevt som institutioner, de har visat sin förmåga att överleva förändringstryck mer än någon annan samhällsinstitution. De har bakom sig en framgångssaga, men de är i dag, enligt Olsen³¹⁹, överlastade med ”missions” och drabbade av institutionell förvirring. Genom historien har motstridiga visioner och maktkamper om autonomi, innehåll, organisation, styrning och finansiering av universitetet avlöst varandra³²⁰. Akademisk frihet och autonomi har utmanats av politiska, ekonomiska, sociala, militära och religiösa maktcentra med motstridiga uppfattningar om det goda samhället och med skiftande tilltro till universitetets egen kraft att sköta sina egna affärer och sina egna relationer till samhället utan intervention utifrån³²¹.

313 Neave 1995, sid 387.

314 Se SOU 2007:81, sid 41.

315 Se Weiler 2005.

316 Clark 1998, p xiii.

317 Clark 1998, sid 129.

318 Olsen 2007, sid 27.

319 Olsen 2007, sid 53.

320 Maassen och Olsen 2007.

321 Maassen och Olsen 2007, sid 5.

Institutionell autonomi kontra individuell akademisk frihet

Från att ha setts som nationella kulturella institutioner är de europeiska universiteten i dag public service institutioner. De mönster av maktfördelning, som Clark presenterade som en triangel med staten, den akademiska oligarkien och marknadskrafter i var sitt hörn (se kap 2), håller nu för de europeiska staternas del på att bli en realitet genom att marknaden fått allt större betydelse, framför allt när det gäller forskningen. Samtidigt har skett en annan förskjutning av maktbalansen i de europeiska systemen. En vertikal förflyttning av ekonomiskt inflytande och ansvarstagande från staten till lärosätena med hjälp av olika typer av sk intermediära buffertorganisationer (för Sveriges del exemplifierat genom Vetenskapsrådet, Högskoleverket m fl). Man kan säga att staten skjutit in ett mellanled av marknader för lärosätena att utifrån effektivitets- och kvalitetskriterier konkurrera om resurser och godkännande. Staten agerar genom mellanhänder, inte sällan med utnyttjande av den akademiska kollegiala granskningen (peer review), dvs i praktiken ett slags ”multi-level governance”.³²²

De amerikanska universiteten framställs, som vi sett i tidigare kapitel, som framgångsrika. I jämförelse med dem har de europeiska statskontrollerade universiteten³²³ inte klarat att möta den kraftiga expansionen av både grundutbildning och forskning lika bra. Genom att expandera den högre utbildningen bortom regeringarnas möjligheter att kunna finansiera systemen har ett långt steg tagits bort från Humboldtidealet. I stället har öppnats för en konkurrensutsatt finansiering, vilket gör det svårare för universiteten att kunna ha en långsiktighet i sin planering och ge spelrum för den akademiska frihet som ju var kärnan i Humboldt tanken. Universiteten ses inte längre som värdefulla sig själva utan har i allt högre grad blivit politiska redskap för att nå än det ena än det andra politiska målet. Ett illustrerande exempel är när arbetslöshet möts med utökat antal platser vid universitetet³²⁴.

Att policyn när det gäller ledning och styrning har förändrats är alldeles uppenbart. Den vertikala dimensionen i styrningen har hittills varit den dominerande och styrningsproblematiken har huvudsakligen

322 Se Bache och Flinders 2004; Helöy och Aars 2008.

323 Nybom 2007, sid 75, Kim och Mårtens 2003.

324 Nybom 2007, sid 76.

setts som en fråga om på vilken nivå och vilka aktörer inom högskole-systemet (politiken, akademiker, studenter) inflytandet skall utövas. Vad som kan skönjas är även en horisontell dimension i styrningen. Ju fler externa finansieringskällor som måste mobiliseras och ju fler olika nationella och internationella politikområden som den högre utbildningen skall samspele med, desto viktigare blir också styrningen i sidled, dvs ett horisontellt spel om inflytande. Se figur 7.

Varifrån kommer impulserna till reformer och förändringar?

Även om varje lands högre utbildningssystem förändras genom utspel av nationella politiska aktörer är det uppenbart att internationella organisationer blivit alltmer tongivande³²⁵.

Under senare år har en hel rad europeiska aktörer gjort sig hörda, som OECD, Europarådet, EU-kommissionen, med förväntningar på universiteten att spela en roll för att stärka den europeiska ekonomiska styrkan och med krav på förändringar av ledarskap, management och entreprenörskap för att klara av att göra detta. EU-kommissionen är också öppen för att ifrågasätta det nära sambandet mellan forskning och undervisning och önskar mer profilering mellan universiteten, alltså större differentiering mellan universiteten inom ett land och större likheter mellan vissa universitet i Europa.

Det har sagts att EU-kommissionen är på väg att förändra de europeiska universiteten på ett lika genomgripande sätt som nationalstaten en gång förändrade de medeltida universiteten med hjälp av Humboldtideal³²⁶. Bolognaöverenskommelsen, i vilken de europeiska staterna förband sig att harmonisera utbildningsstrukturerna och på så sätt öka mobiliteten, förbättra utbildningens koppling till arbetsmarknaden och främja de europeiska universitetens konkurrenskraft³²⁷, har fått större genomslag än vad någon kunde ana när processen sattes igång.

EU-kommissionen har varit aktiv förkämpe för att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi med möjligheter till hållbar ekonomisk tillväxt med flera och bättre arbetstillfällen och en hög grad av sammanhållning. Målsättningen utgår från uppfattningen att de europeiska universiteten

325 Bleiklie 2005.

326 SOU 2007:81, si 51.

327 SOU 2007:81, si 52.

hamnat på efterkälken, saknar strategisk ledning och är förändringsobenägna³²⁸ (i jämförelse med i första hand forskningsuniversiteten i USA). Kommissionen har, som framgått av kapitel 5, varit uppfordrande i sina propåer att universiteten måste kunna visa upp strategiskt ledarskap, konkurrens, effektivitet, innovationskraft mm för att de enskilda universiteten, och de europeiska universiteten tagna tillsammans, skall kunna hävda sig i den globala konkurrensen. Europa måste rusta upp sina universitet och ta upp kampen med de främsta universiteten i USA och vara beredd att möta kommande hot från Kina och Indien.

Universitetens ledningar måste hitta en effektiv balans mellan akademisk excellence och socioekonomisk relevans så att universiteten producerar ny kunskap som är användbar i samhället. För att kunna göra detta måste universiteten hävda sig i den internationella konkurrensen om externa medel, talangfulla studenter och högt kvalificerade forskare. Det krävs alltså att ha visioner som kan ge färdriktning, en akademisk personal som kan producera forskning och utbildning av hög kvalitet och en administration som kan driva organisationen så att alla krafter verkar åt samma håll. Universiteten måste finna en balans mellan att anpassa till yttre press på förändring och att kunna mobilisera sina egna inre unika förändringskrafter.

EU skall egentligen inte driva utbildningsfrågor, men gör det i alla fall genom att betona den högre utbildningens betydelse för tillväxt och sysselsättning. I England sorterar högre utbildning numera under Department for Business. Tendensen att sortera in högre utbildning under business kan förklara den starka betoningen på anställningsbarhet, entreprenörskap och nytta i högskoledebatten i Europa. Men detta lämnar å andra sidan de kulturella, humanistiska, bildningsmålen till varje nation att beakta och bevaka efter bästa förmåga som interna nationella socialisationsmål. EU bevakar den högre utbildningen i första hand ur ett ekonomiskt perspektiv och inte för att bevara den gemensam kulturella europeiska identitet, som de 400 europeiska universitetsrektorernas Magna Charta- undertecknande 1988 värnade om.

Hur kommer den högre utbildningen att utvecklas internationellt? Kommer högskolesystemen att bli alltmer lika varandra, t ex genom Bolognaprocessen, ökat student-, lärar- och forskarutbyte och

ökat marknadsberoende, så att ingen vågar ta risken att avvika från "mainstream", eller kommer högskolesystemen att bli alltmer olika varandra, t ex genom att varje universitet väljer att forma sin egen väg, som ett slags motreaktion när alltfler olika motsägelsefulla målsättningar och värdesystem introduceras samtidigt och skall uppfyllas på samma gång³²⁹.

För Sveriges del innebär sådana frågor en eventuell omprövning av det integrerade system, som 1977 års reform skapade, och en övergång till ett system med en tydligare differentiering mellan resursstarka forskningsuniversitet och universitet och högskolor med mer måttliga internationella ambitioner och med större regionalt och lokalt ansvar. Kanske också i så fall med en uppdelning av målsättningar i, å ena sidan, forskningsuniversiteten med mer elitära kvalitets- och effektivitetsanspråk och, å andra sidan, övriga universitet och högskolor med mer social- och regionalpolitiskt orienterade mål och lägre ambitioner beträffande effektivitet och internationell kvalitet.

Referenser

- Adelman, C (2010) The US response to Bologna: expanding knowledge, first steps of convergence. *European Journal of Education*. Vol 45, Nr 4, 612–623.
- Altbach, P (red)(2000) *The Changing Academic Workplace. Comparative Perspectives*. Boston: Center for International Higher Education. Boston College.
- Altbach, P (2004) Globalisation and the University: Myths and realities in an unequal world. *Tertiary Education and Management*. Vol 10, Nr 1, 3–25.
- Amaral, A; Meek, V L och Larsen, I M (red) (2003) *The Higher Education Management Revolution?* Dordrecht: Kluwer.
- Asklings, B (1983) *Utbildningsplanering i en lärarutbildning*. Stockholm: HLS förlag.
- Asklings, B (2001a) Higher education and academic staff in a period of policy and system change. *Higher Education, 2001*, Vol 41, 157–181.
- Asklings, B (2001b) In Search of New Models of Institutional Governance. Some Swedish Experiences. *Tertiary Education and Management*. Vol. 7, Nr 2, 197–210.
- Asklings, B (2003) *I takt med tiden. Folkuniversitetet 60år*. Stockholm: Folkuniversitetet.
- Asklings, B (2007) Bedömning av kvaliteten i nationella utvärderingar. Ett nytt inlägg i den akademiska professionen. *Pedagogisk forskning, 2007*, Årgång 12, Nr 1, 1–19.
- Asklings, B och Almén, E (1997) From Participation to Competition: Changes in the Notion of Decentralization in Swedish Higher Education Policy. *Tertiary Education and Management*. 1997, Vol 3, Nr 3, 199–210.
- Asklings, B och Henkel, M (2000) Higher Education Institutions. Kogan, M m fl (red) (2000): *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London: Jessica Kingsley.
- Asklings, B och Foss- Fridlitzius, R (2001) Lifelong Learning in Swedish Universities: a familiar policy with new meanings. *European Journal of Education*. Vol. 36, Nr 3, 255–264.
- Asklings, B; Christiansson, U och Foss- Fridlitzius, R (2001) *Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan*. Högskoleverkets rapportserie 2001:1R. Stockholm: Högskoleverket.
- Asklings, B och Stensaker, B (2002) Academic leadership: Prescriptions, practices and paradoxes. *Tertiary Education and Management*. 2002, Vol 8, 113–125.

Asklings, B; Hofgaard Lycke, K och Stave, O (2004) Institutional leadership and leeway – important elements in a national system of quality assurance and accreditation: Experiences from a pilot study. *Tertiary Education and Management*. 2004, Vol 10, 107–120.

Asklings, B; Foss Lindblad, R och Wärvik, G-B (2007) *Expansion och kontraktion. Utmaningar för högskolesystemet och utbildningsforskare. Rapport från ett symposium*. Vetenskapsrådet 2007:9. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Bache, I och Flinders, M V (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Barnett, R (1992) *Improving Higher Education. Total Quality Care*. Buckingham: Open University Press.

Barnett, R (1994) *The Limits of Competence. Knowledge, Higher Education and Society*. Buckingham: Open University Press.

Barnett, R (1997) *Higher Education: A Critical Business*. Buckingham: Open University Press.

Bauer, M (1996) Quality as expressed in a Swedish reform of higher education and as viewed by university teachers and leadership. *Tertiary Education and Management*. Vol 2, Nr 1, 76–85.

Bauer, M; Asklings, B; Marton, S G och Marton, F (1999) *Transforming Universities. Changing Patterns of Governance, Structure and Learning in Swedish Higher Education*. London: Jessica Kingley.

Becher, T (1989) *Academic Tribes and Territories. Intellectual Enquiry and the Cultures of Disciplines*. Bristol: Open University Press.

Becher, T och Kogan, M (1992) *Process and Structure in Higher Education*. London: Routledge.

Becher, T och Parry, S (2005) The Endurance of the Disciplines. I. Bleiklie, och M Henkel (2005) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer.

Bennich-Björkman, L (2004) *Överlever den akademiska friheten? En intervjustudie av svenska forskares villkor i universitetens brytningstid*. Stockholm: Högskoleverket.

Berdahl, R (1990) Academic Freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education*. Vol 15, Nr 2, 169–180.

Bergendal, G (red)(1990) *Praktikgrundad kunskap*. Lund: Studentlitteratur.

Bexell, G (2011) *Akademiska värden visar vägen*. Stockholm: Atlantis.

Björklund, S (1996) *En Författning för Disputationen*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.

Bladh, A (2007) Institutional Autonomy with Increasing Dependency on Outside Actors. *Higher Education Policy*. Vol 20. 243–259.

Bleiklie, I (1998) Justifying the Evaluative State: New Public Management Ideals in Higher Education. *European Journal of Education*. Vol. 33. 299–316.

Bleiklie, I (2005) Organizing higher education in a knowledge society. *Higher Education*, Vol 49, 31–59.

Bleiklie, I; Höstaker, R och Vabö, A (2000) *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities*. London: Jessica Kingsley.

Bleiklie, I och Kogan, M (2000) Comparison and Theories. I M. Kogan; M. Bauer; I. Bleiklie och M. Henkel (red)(2000) *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London: Jessica Kingsley.

Bleiklie, I och Henkel, M (red)(2005) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer.

Bleiklie, I och Kogan, M (2006) Comparison and theories. I M. Kogan; M. Bauer; I. Bleiklie och M. Henkel (2006) *Transforming Higher Education. A Comparative Study* (2nd edition). Dordrecht: Springer.

Bleiklie, I och Kogan, M (2007) Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy*. Vol 20, 477–493.

Blomqvist, G (2001) Entreprenörer och akademiska kapitalister. Reflektioner kring nya inslag i lärar- och forskarrollen under 1990-talet. I G. Blomqvist och T. Nybom (red) (2001) *Högskolan i förändringarnas tidsålder. Reflektioner och erfarenheter från fyra decennier*. Stockholm: Sulf.

Bluchert, K; Neave, G och Nybom, T (red)(2006) *The European Research University. An Historical Parenthesis?* New York: Palgrave, MacMillan.

Bourdieu, P (1988) *Homo Academicus*. Cambridge: Polity Press.

Braun, D och Merrier, F-X (red) (1999) *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative view*. London: Jessica Kingley.

Brennan, J; Fedrowitz, J; Huber, M och Shah, J (red)(1999) *What Kind of University? International Perspectives on Knowledge, Participation and Governance*. Buckingham: Open University Press.

Brennan, J och Shah, J (2000) *Managing Quality in Higher Education. An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. Buckingham: Open University Press.

- Brennan, J och Teichler, U (2008) The future of higher education and of higher education research. *Higher Education*. Vol 56, Nr 3, 259–264.
- Brenner, M (2008) *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*. Stockholm: Sister.
- Broady, D och Palme, M (1992) *Högskolan som fält och studenternas livsbanor*. Rapporter från Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi. Nr 1. HLS. Stockholm.
- Broström, A; Deiacio, E och Melin, C (2005) *Vägval för Örebro universitet och Mälardalens högskola. Utredning av förutsättningar för fusion, allians eller annan samverkan*. Arbetsrapport SISTER 2005:38. Stockholm: Sister.
- Börjesson, M (2007) Det svenska högskolefältet anno 1998. B. Askling; R Foss Lindblad och G-B Wärvik (red)(2007) *Expansion och kontraktion. Utmaningar för högskolesystemet och utbildningsforskare*. Vetenskapsrådets rapport 2007:9. Stockholm. Vetenskapsrådet.
- Carrier, D och vVught, F (1989) Recent Development in the Governance of Higher Education and Higher Education Curricula. F. vVught (red)(1989) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Centrala studiestödsnämnden (2011) *Svenskt studiestöd i europeiskt perspektiv*. Rapport från CSN, Dnr 2011-2189-9285.
- Cerych, L (1980) Retreat from Ambitious Goals? *European Journal of Education*. Vol 15. Nr 1, 5–14.
- Cerych, L och Sabatier, P (1986) *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*. Stroke-on-Trent: Trentham.
- Clark, B (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon-Elsevier Science.
- Cliffordson, C och Gustafson, J-E (2007) Effekter av den grundläggande högskoleutbildningens expansion på studerandegruppens sammansättning. B. Askling, R. Foss Lindblad och G-B Wärvik(red)(2007) *Expansion och kontraktion. Utmaningar för högskolesystemet och utbildningsforskare*. Vetenskapsrådets rapport 2007:9. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Cohen, M D och March, J G (1974) *Leadership and Ambiguity. The American College President*. New York: McGraw-Hill.
- Corbett, A (2011) Ping Pong: competing leadership for reform in EU higher education 1998–2006. *European Journal of Education*. Vol 46, Nr 1, 36–53.

- Croft, A (1992) *Quality Assurance in Higher Education. Proceedings from an International Conference*. London: The Falmer Press.
- Cummings, W K (1996) The service university movement in the US: searching for momentum. *Higher Education*. 35, 69–90.
- Dahlöf, U (1998) Undervisning och självstudier. I T. Nevéus (red)(1998) *Världen i Uppsalaperspektiv. Uppsala studentkår 1930–1990*. Uppsala: Uppsala Studentkår.
- Dahlöf, U (2003) Vägar till högre utbildning med länet i Småland som titthål. L. Kim och P. Mårtens (red)(2003) *Den vildväxande högskolan. Studier av reformer, miljöer och kunskapsvägar*. Stockholm: Sister.
- Deiaco, E och Melin, G (2008) Allianser mellan lärosäten – för kvalitetens skull. M. Brenner och S. Sörlin (red) (2008) *Forska lagom och vara världs bäst. Sverige inför forskningens globala strukturomvandling*. Stockholm: SNS förlag.
- Eggins, H och West, P (2010) The global impact of the financial crisis: main trends in developed and developing countries. *Higher Education Management and Policy*. Vol 22, Nr 3, 1–16
- Elam, M och Gimell, H (2004) Knowledge Society as the Republic of Science Enlarged: The Case of Sweden. H. Glimell (red)(2004) *Re-Purifying Scientific Authority: The Counter-Intuitive Case of Sweden*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier.
- El-Khawas, E (2009) Defining the Role of Academics in Accountability. *Higher Education Management and Policy*. Vol 21. Nr 1, 1–1.
- Elmore, R F (1989) Backward mapping. *Political Science Quarterly*. 94 (Winter) 606–616.
- Elzinga, A (1985) Research, Bureaucracy and the Drift of Epistemic Criteria. B. Wittrock och A. Elzinga (red)(1985) *The University Research System. The Public Policies of the Home of Scientists*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Elzinga, A (1994) Till frågan om strategisk forskning. *Tvårsnitt*. Vol 16, Nr 3–4, 69–76.
- Enders, J (2001) Between State Control and Academic Capitalism: A Comparative Perspective on Academic Staff in Europe. I J. Enders (red)(2001) *Academic Staff in Europe. Changing Contexts and Conditions*. London: Greenwood Press.
- Engwall, L (2007) Universities, the State and the Market: Changing Patterns of University Governance in Sweden and Beyond. *Higher Education Management and Policy*. Vol 19, Nr 3, 1–18.
- Estermann, T och Nokkala, T (2009) *University Autonomy in Europe I: Exploratory Study*. Brussels: European University Association.

Estermann, T; Nokkala, T och Steinel, M (2011) *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*. Brussels: European University Association.

Etzkowitz, H och Leydesdorff, L (red)(1997) *Universities and the Global Knowledge Economy: a triple helix of university-industry-government relations*. London: Pinter.

Europa (2008) *Commission organises forum to foster university – business cooperation* (Press release IP/08/343, 2008, February 28).

European Commission (EU) (1995) *Teaching and Learning. Towards the Learning Society*. Brussels: Eurydice.

European Journal of Education (2000):Theme issue: Lifelong Learning. Vol. 35, nr 3.

European Journal of Education (2001). Lifelong Learning in European Universities: Institutional Responses. Vol 36, Nr 3. Temanummer

Farnham, D (1999) *Managing Universities and Regulating Academic Labour Markets*. D. Farnham (red)(1999) *Managing Academic Staff in Changing University Systems. International Trends and Comparisons*. London: Open University Press.

Ferlie, E; Musselin, C och Andresani, G (2008). *Higher Education*. Vol 56, Nr 3, 325–348.

Frängsmyr, T (2000) *Svensk idéhistoria. Bildning och vetenskap under tusen år*. Del II 1809–2000. Stockholm: Natur och Kultur.

Gibbons, M, Limoges, C, Nowotny, H, Schwartzman, S, Scott, P and Trow, M (1994) *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London: Sage.

Goddard, J och Puuka, J (2008) The Engagement of Higher Education Institutions in Regional Development: An Overview of the Opportunities and Challenges. *Higher Education Management and Policy*. Vol 20. Nr 2, 11–41.

Gornitzka, Å (2010) Bologna in Context: a horizontal perspective on the dynamics of governance sites for a Europe of Knowledge. *European Journal of Education*. Vol 45. Nr 4, 535–548.

Gornitzka, Å och Maassen, P (2007) An Instrument for National Political Agendas: The Hierarchical Vision. P. Maassen och J.P Olsen (red)(2007) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer.

Gumport, P (2005) The Organisation of Knowledge: Imperatives for Continuity and Change in Higher Education, I. Bleiklie och M. Henkel (red)(2005) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer.

Gustavsson, S (1997) Forskningens frihet efter det kalla kriget. I *Uppsala universitet inför 2000-talet. Festskrift till Stig Strömholm*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Haikola, L (2000) *Att dirigera solister. Om ledning och ledarskap vid Lunds universitet*. Rapport 2000:208. Lund: Lunds universitet.

Hallonsten, O; Holmberg, D och Brenner, M (2010) *The Scientists in the periphery: Localized conditions for research*. Paper presented at the Society for Social Studies of Science. Tokyo 26 August 2010.

Harman, G (2000) Institutional Mergers in Australian *Higher Education*. *Higher Education Quarterly*. Vol 54, Nr 4, 343.

Harman, G (2002) Merging divergent campus cultures into coherent educational communities: Challenges for higher education leaders. *Higher Education*. Vol 44, Nr 1, 91–114.

Harman, G och Meek, L (2002) Merger revisited: International perspectives on mergers in higher education. *Higher Education*. Vol 44, Nr 1, 1–4.

Harvey, L (2008) Rankings of Higher Education Institutions: A Critical Review. *Quality in Higher Education*, Vol 14, Nr 3, 187–207.

Harvey, L och Green, D (1993) Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*. Vol 18, Nr 1, 9–34.

Harvey, L och Knight, P (1996) *Transforming Higher Education*. Buckingham: Open University Press.

Harvey, L och Askling, B (2003) Quality in higher education. R. Begg (red) (2003) *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*. Dordrecht : Kluwer.

Hasselberg, Y (2007) Fältet, makten och den akademiska professionen – en lägesbeskrivning. B. Askling, R. Foss-Lindblad och G-B Wärvik (red) (2007) *Expansion och kontraktion. Utmaningar för högskolesystemet och utbildningsforskare*. Vetenskapsrådet, Rapport 9:2007.

Hasselberg, Y (2009) *Vem vill leva i kunskapssamhället: essäer om universitet och samtiden*. Hedermora: Gidlunds.

Helgøy, I och Aas, J (red) (2008) *Flernivåstyrning og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

Henkel, M (2000) *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*. London: Jessica Kingsley.

Henkel, M (2005) Academic Identity and Autonomy Revisited. I. Bleiklie och M. Henkel (red) (2005) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer.

- Husén, T (2002) Begävningsreserven då och nu. *Pedagogisk forskning*, Årgång 7, Nr 3, 164–167.
- Härnqvist, K (1987) En SOU-forskarens hågkomster. *Forskning om utbildning*, 1987, nr 1. Även i S. Selander (red) (1992) *Forskning om utbildning. En antologi*. Stockholm: Brutus Östlings förlag.
- Högskoleverket (2006) *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt*. Rapport 2006: 3R Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2006) *Universitet och högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2006*. Rapport 2006:26 R.
- Högskoleverket (2010) *Universitet och högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2010*. Rapport 2010:10R. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2011a) *Universitet och högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2011*. Rapport 2011: 8R .Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2011b) *Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringar för någon examen*. Rapport 2011:19R. Stockholm: Högskoleverket.
- Kallerud, E (2006) *Akademisk frihet: en översikt över spörsmål dröftat i international litteratur*. NIFUSTEP. Arbeidsnotat 18/2006. Oslo: NIFUSTEP.
- Kells H R (1989) The Second Irony: The System of Institutional Evaluation in the United States. M. Kogan (red)(1989) *Evaluating Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publ.
- Kells, H R (1992) *Self Regulation in Higher Education: A Multinational Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. London: Jessica Kingsley.
- Kells, H R (1995) Creating a culture of evaluation and self regulation in higher education organisations. *Total Quality Management*, 6 (5–6), 457–467.
- Kerr, C (1994a) *Troubled Times for American Higher Education. The 1990s and beyond*. Albany: State University of New York Press.
- Kerr, C (1994b) *Higher Education cannot Escape History. Issues for the twenty-first century*. Albany: State University of New York Press.
- Kerr, C (2001) *The Uses of University*. Mass: Harvard University Press. (Första upplagan 1963, ny upplaga 1982).
- Kerr, C och Gade, M (1986) Response to Decline and to Change: the USA experience. *European Journal of Education*. Vol 21, Nr 1, 67–80.

- Kim, L (2003) Börjar tilltron svikta? Högskoledebatten 2002. L. Kim och P. Mårtens (red) (2003) *Den vildväxande högskolan. Studier av reformer, miljöer och kunskapsvägar*. Stockholm: Sister.
- Kim, L och Mårtens, P (red) (2003) *Den vildväxande högskolan. Studier av reformer, miljöer och kunskapsvägar*. Stockholm: Sister.
- Kogan, M (2005) Modes of knowledge and patterns of power. *Higher Education*, Vol 49, Nr 1, 9–30.
- Kogan, M; Moses, I och El-Khawas, E (1994) *Staffing Higher Education. Meeting New Challenges*. London: Jessica Kingsley.
- Kogan, M, Bauer, M, Bleiklie, I och Henkel, M (2000) *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. London: Jessica Kingsley.
- Kogan, M och Hannev, S (2000) *Reforming Higher Education*. London: Jessica Kingsley.
- Kogan, M, Bauer, M, Bleiklie, I och Henkel, M (2000) *Transforming Higher Education. A Comparative Study* Dordrecht: Springer.
- Kyvik, S (2002) The merger of non- university colleges in Norway. *Higher Education*, Vol 44, Nr 1. 53–72.
- Larsen, I M; Maassen, P och Stensaker, B (2009) Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Higher Education Management and Policy*. Vol 21, Nr 3, 1–18.
- Liedman, S-E (1998) *I skuggan av framtiden. Modernitetens idéhistoria*. Stockholm: Bonniers.
- Lindberg, B och Nilsson, I (1996) *Göteborgs universitets historia. Del I. På högskolans tid*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lindberg, B och Nilsson, I (1996) *Göteborgs universitets historia. Del II. Ett växande universitet*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lindblom, C (1959) The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. Vol 19, 79–88.
- Lindensjö, B och Lundgren, U (1986) *Politisk styrning och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber.
- Maassen, P och vVught, F (red)(1996) *Inside Academia. New challenges for the academic profession*. Utrecht: De Tijdstroom.
- Maassen, P och Stensaker, B (2003) Interpretations of self-regulation: The changing state – higher education relationship in Europe. R. Begg (red)(2003) *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*. Dordrecht : Kluwer.

- Maassen, P och Olsen, J P (red)(2007) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer
- Maassen, P och Stensaker, B (2011) The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implementation. *Higher Education*, Vol 61, 757–769
- McInnis, C (2005) The Governance and Management of Student Learning in Universities. I. Bleiklie och M. Henkel (red)(2005) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer
- March, J G och Olsen, J P (1989) *Discovering Institutions*. New York: The Free Press
- Melander, F (2006) *Lokal forskningspolitik. Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds universitet 1980–2005*. Lund: Lund Polical Studies.
- Musselin, C (2005) Change or Continuity in Higher Education Governance? Lessons drawn from twenty years of national reforms in European countries. I. Bleiklie och M. Henkel (red)(2005) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- Neave, G (1982) On the Edge of Abyss: an overview of recent developments in Europe. *European Journal of Education*, Vol 17, Nr 2, 123–152.
- Neave, G (1982 b) The Changing Boundary between the State and Higher Education. *European Journal of Education*. Vol 17. Nr 3, 231–242
- Neave, G (1984) On the Road to Silicon Valley? The Changing Relationship between Higher Education and Government in Western Europe. *European Journal of Education*. Vol 19, Nr 2, 111–130.
- Neave, G (1986) On Shifting Sands: changing priorities and perspectives in European higher education from 1984 to 1986. *European Journal of Education*. Vol 21, Nr 1, 7–24.
- Neave, G (1988) On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986–1988. *European Journal of Education*. Vol. 23.
- Neave, G (1994) The Politics of Quality: developments in higher education in Western Europe 1992–1994. *European Journal of Education*. Vol 29, Nr 2, 115–134
- Neave, G (1995) On Living in Interesting Times: higher education in Western Europe 1985–1995. *European Journal of Education*. Vol. 30, Nr 4, 377–394.
- Neave, G (1998) The Evaluative State reconsidered. *European Journal of Education*. Vol 33, nr 3, 265–284.

- Neave, G och Maassen, P (2007) The Bologna Process. An Intergovernmental Policy Perspective. P. Maassen och J. P. Olsen (2007) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer
- Nowotny, H; Scott, P och Gibbons, M (2001) *Re-thinking Science, Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Oxford: Polity Press.
- Nybohm, T (1997) *Kunskap, politik, samhälle. Essäer om kunskapssyn, universitet och forskningspolitik 1900 – 2000*. Hargshamn: Arete.
- Nybohm, T (2007) A rule-governed community of scholars: The Humboldt vision in the history of the European university. P. Maassen och J. P. Olsen (red)(2007) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer.
- OECD (1996) *Lifelong Learning for All*. Paris: OECD.
- OECD (2007) *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*. Paris: OECD.
- Olsen, J P (2002) The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*. 50 (5), 921–952.
- Olsen, J. P (2007) The Institutional Dynamics of the European University. I Maassen, P och Olsen, J P (red)(2007) *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer.
- Olsson, B och Wiberg, U (red)(2003) *Universitetet och den regionala utmaningen*. Stockholm: Sister.
- Parson, T och Platt, G (1973) *The American University*. Cambridge: Harvard University Press.
- Powell, W W och DiMaggio, P J (red)(1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago och London: The University of Chicago Press.
- Proposition 1992/93:1 *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.
- Proposition 1993/94:177 *Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft*.
- Proposition 1998/99:1 *Budgetpropositionen för 1999*.
- Proposition 2009/10:149 *En akademi i tiden. Ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*.
- Readings, B (1996) *The University in Ruins*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

- Reichert, S (2010) The intended and unintended effects of the Bologna reforms. *Higher Education Management and Policy*. Vol 22, Nr 1, 1–20.
- Reuterberg, S-E och Svensson, A (1992) *Social bakgrund. Studiestöd och övergång till högre studier*. SOU 1992: 122. Delbetänkande. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Richardson, G (2003) *Hitler-Jugend i svensk skol- och ungdomspolitik. Beredskapspedagogik och demokratifostran under andra världskriget*. Föreningen för svensk undervisningshistoria. Vol 200.
- Richardson, G (2004) *Svensk utbildningshistoria. Skola och samhälle förr och nu*. Lund: Studentlitteratur, (4de upplagan).
- Riksrevisionen (2011) *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*. Rapport RiR 2011:3. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen (2012) *Att styra självständiga lärosäten*. Slutrapport från strategin ”Statens roll i utbildningssystemet”. Rapport RiR 2012:4. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rothblatt, S (1994) Tesen om universitetets idé och dess antites. *Tvårsnitt*, 1994, Nr 3–4, 2–9.
- Rothblatt, S (2006) The University and Utopia. K. Bluchert, G. Neave och T. Nybom (red)(2006) *The European Research University. An Historical Parenthesis?* New York: Palgrave, MacMillan.
- Sabatier, P A (1986) Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*. 6, 21–48.
- Schon, D (1983) *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Scott, P (1995) *The Meanings of Mass Higher Education*. London: Open University Press.
- Scott, P (1996) University Governance and Management. P. Maassen och F.vVught (red)(1996) *Inside Academia. New challenges for the academic profession*. Utrecht: De Tijdstroom.
- Scott, P (1998) Massification, Internationalization and Globalization. P.Scott (red) (1998) *The Globalization of Higher Education*. Buckingham: Open University Press.
- Scott, P (2006) The Research Revolution and its Impact on The European University. K. Bluchert, G. Neave och T. Nybom (2006) *The European Research University. An Historical Parenthesis?*. New York: Palgrave MacMillan.
- Skoglund, C (1994) Studenterna och universitetspolitiken. *Tvårsnitt* 1994. Nr 3–4. Tema Universitetet.

Slaughter, S och Leslie, L (1997) *Academic Capitalism. Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore och London: The John Hopkins University Press.

Slaught, S och Cantwell, B (2011) Transatlantic moves to the market: The United States and the European Union. *Higher Education*, Vol 62, nr 2.

SOU 1957: 24 *Den akademiska undervisningen*. Stockholm.

SOU 1957: 51 *Akademikerräkningen 1955*. Stockholm.

SOU 1959:45 *Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle. Riktlinjer och förslag till utbyggnad. 1955 års universitetsutredning VI*. Stockholm.

SOU 1963c: *Rätt till studiemedel*. Studiesociala utredningen IV. Stockholm: Statens offentliga utredningar. Nr 74.

SOU 1963:9 *Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning*. 1955 års universitetsutredning VII. Stockholm.

SOU 1965:11 *Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader*. Betänkande av 1963 års universitets- och högskolekommitté.

SOU 1973: 2 *Högskolan. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning*. Stockholm.

SOU 1973: 47 *Högskolans förvaltning*. Stockholm.

SOU 1980:3 *Lärare i högskolan: förslag till ny arbets- och tjänsteorganisation*. Stockholm.

SOU 1992:1. *Frihet, Ansvar, Kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*. Betänkande av högskoleutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 1992: 122 *Social bakgrund. Studiestöd och övergång till högre studier*. Delbetänkande av utredningen om den sociala snedrekryteringen till högre studier. (författare S-E Reuterberg och Allan Svensson). Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 1998: 128 *Forskning 2000*. Slutbetänkande av Kommittén för översyn av den svenska forskningspolitiken. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2004:29 *Tre vägar till den öppna högskolan*. Betänkande av Tillträdesutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet*. Slutbetänkande av Resursutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- SOU 2009:28 *Stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*. Betänkande av Studiesociala kommittén. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2012:1 *Tre blir två – Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sporn, B (1999) *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environments of US and European Universities*. London: Jessica Kingsley.
- Stensaker, B (2006) Governmental policy, organisational ideals and institutional adaptation in Norwegian higher education. *Studies in Higher Education*. Vol 31. 43–56.
- Stensaker, B (2007) The Relationship between Branding and Organisational Change. *Higher Education Management and Policy*, Vol 19, Nr 1, 1–17.
- Stensaker, B; Larsen, I M och Kyvik, S (2005) *Noen erfaringer og utfordringer med fusjoner i høyere utdanning*. Arbetsnotat NIFUSTEP 24/2005.
- Strömholm, S (1994) *Den svenska högskolan. Lägesbestämning och framtidsdebatt*. Stockholm: Ratio.
- Sundqvist, B (2010) *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?* Hedemora: Gidlunds.
- Svensson, A (2002) *Den sociala snedrekryteringen till högskolan – när och hur uppstod den?* (IPD-rapport 2002:10). Göteborg: Göteborgs universitet, institutionen för pedagogik och didaktik.
- Svensson, A (2011)(red) *Utvärdering Genom Uppföljning. Longitudinell individforskning under ett halvsekel*. Göteborgs Universitet: Gothenburg Studies in Education 305.
- Sörlin, S (2003) ”Hur skall högskolan växa? Om Humboldt, världen och framtiden”. L. Kim och P. Mårtens (red) (2003) *Den vildväxande högskolan. Studier av reformer, miljöer och kunskapsvägar*. Stockholm: Sister.
- Sörlin, S (2004a) *Världens ordning*. Europas idéhistoria 1492–1918. Stockholm: Natur och Kultur.
- Sörlin, S (2004b) *Mörkret i människan*. Europas idéhistoria 1492–1918. Stockholm: Natur och Kultur.
- Sörlin, S och Törnqvist, G (2000) *Kunskap för välstånd: universiteten och omvandlingen av Sverige*. Stockholm: SNS.
- Teichler, U (1988) *Changing Patterns of the Higher Education System. The Experience of Three Decades*. London: Jessica Kingsley.

Teichler, U (1996) *The Conditions of the Academic Profession. An international, comparative analysis of the academic profession in Western Europe, Japan and the USA.* P. Maassen och F.vVught (red)(1996) *Inside Academia. New challenges for the academic profession.* Utrecht: De Tijdstroom.

Teichler, U (2002) *Diversification of Higher Education and the Profile of the Individual Institution. Higher Education Management and Policy.* Vol 14, Nr 3, 177–188.

Teichler, U (2005) *New Patterns of Diversity in Higher Education.* I. Bleiklie och M. Henkel (red)(2005) *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education.* Dordrecht: Springer.

Teichler, U (2008) *Diversification? Trends and explanations of the shape and size of higher education. Higher Education,* Vol 56, Nr 3, 349–379.

Trow, M (1970) *Reflections on the transition from mass to universal higher education. Daedalus,* 1970, 90, 1–42.

Trow, M (1974) *Problems in the transition from elite to mass higher education.* In OECD (ed) *Policies for Higher Education.* Paris: OECD. 1974, 51–101.

Trow, M (1989) *American Higher Education: Past, Present and Future.* T. Nybom (red) (1989) *Universitetet och samhället. Om forskningspolitik och vetenskapens samhällliga roll.* Stockholm: Tidens förlag.

Trow, M (1991) *The Exceptionalism of American Higher Education.* M. Trow och T. Nybom (red) (1991) *University and Society. Essays on the Social Role of Research and Higher Education.* London: Jessica Kingsley.

Trow, M (1996) *On the Accountability of Higher Education in the United States.* P. Maassen och F. vVught(red)(1996) *Inside Academia. New Challenges for the academic profession.* Utrecht: De Tijdstroom.

UNESCO (1996) *Education for All. Achieving the Goal.* Paris: UNESCO.

Universitetsläraren (2011). Nr 16 och Nr 18.

vVught, F (red)(1989) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education.* London: Jessica Kingsley.

vVught, F (1996) *The Humboldtian university under pressure: new forms of quality review in Western European higher education,* I P A Maassen & F A v Vught (1996) (eds) *Inside academia: new challenges for the academic profession.* Utrecht: De Tijdstroom.

vVught, F (2009) *The EU Innovation Agenda: Challenges for European Higher Education and Research. Higher Education Management and Policy.* Vol 21, Nr 2, 1–22.

vVught, F och Westerheijden, D (2010) Multidimensional ranking: a new transparency tool for higher education and research. *Higher Education Management and Policy*. Vol. 22, Nr 3, 1–26.

Weiler, H (2005) Ambivalence and the Politics of Knowledge: The Struggle for Change in German Higher Education. *Higher Education*. Vol 49, Nr 1, xx.

Westling, H m fl (1999) 1989 års högskoleutredning – vad blev det av den? Rådet för högskoleutbildning (1999) *Börjar grundbulten rosta?* Stockholm: Högskoleverket.

Westling, H (2000) *Konstgjord njure. En bok om Nils Alwall*. Stockholm: Atlantis.

Wikhall, M (2001) *Universitetet och kompetenslandskapet. Effekter av den högre utbildningens tillväxt och regionala spridning i Sverige*. Stockholm: Sister.

Wittrock, B (1985) Det forskningsinriktade universitetet. Forskning om utbildning, 1985, nr 4. Även i Selander, S (red) (1992) *Forskning om utbildning. En antologi*. Stockholm: Brutus Östlings förlag.

Wittrock, B (2006) The Legacy of Wilhelm von Humboldt and the Future of the European University. I Bluchert, K; Neave, G och Nybom, T (red)(2006) *The European Research University. An Historical Parenthesis?* New York: Palgrave MacMillan.

Wolf, A (2002) *Does education matter? Myths about higher education and economic growth*. London: Penguin Books.

Åmark, K (2011) *Att bo granne med ondskan*. Stockholm: Bonniers förlag.

Östling, J (2009) *Nazismens sensmoral. Svenska erfarenheter i andra världskrigets efterdyning*. Stockholm: Atlantis.

BERIT ASKLING är professor emerita i pedagogik. Hon avlade fil.lic-examen vid Göteborgs universitet och fil doktorsexamen vid Stockholms universitet.

Hon har varit professor i pedagogik vid Linköpings universitet och samtidigt dekanus för lärarutbildningen, sedan vice- rektor med ansvar för kvalitetsarbetet. Till Göteborgs universitet återvände hon 1997 som professor i pedagogik och fick även där som vicerektor ansvaret för kvalitetsarbetet. Under åren 2001–2004 var hon huvudsekreterare för Utbildningsvetenskapliga kommittén vid Vetenskapsrådet.

Berit Askling har arbetat med flera olika utrednings- och utvärderingsuppdrag för bl a Skolöverstyrelsen (Skolverket), Universitets- och högskoleämbetet, Högskoleverket och Norges Forskningsråd. Hon har medverkat i ett flertal EU- finansierade komparativa forskningsprojekt om implementering av reformer i den högre utbildningen.

