

Mats Benner, Lunds universitet
Björn Stensaker, Norwegian Institute for Studies
in Research and Higher Education
Ingrid Unemar-Öst, Örebro universitet

Universitets- och högskolepolitiken

Avsikter och konsekvenser för de nya lärosätena

Universitets- och högskolepolitiken - avsikter och konsekvenser för de nya lärosätena

Rapport författad av:

Mats Benner, Lunds universitet

Bjørn Stensaker, NIFU STEP

Ingrid Unemar Öst, Örebro universitet

Innehållsförteckning

Sammanfattning

Högskolepolitiken – avsikter och konsekvenser

Politik för högskolan i förändring

Högskolornas villkor efter genombrottet: utvecklingen på lärosätetsnivå

Utbildningspolitikens innehåll och konsekvenser

Autonomi – för vem och på vilka grunder?

Staten som garant för akademisk frihet och inre autonomi

Profilerings och externfinansiering

Konsekvenser för de nya lärosätena och för mångfalden på systemnivå

Den fria marknaden som grund för autonomi, kvalitet och konkurrenskraft

Externfinansiering och forskningsinnehåll

Lärosäten i statens grepp – PM-praktiker och kvalitetssystem

Kvalitet och kvalitetssystem i den svenska högskolesektorn

De senaste årens diskussioner om kvalitetssystem

Lärosäten som är fria att kombinera det kollegiala systemet med ett entreprenöriellt system

Styrning och kvalitetskriterier för en mångfaldig högskolesektor

Kvalitetskriterier för samverkan och innovation

Högskolepolitiken efter 2003: forskningens villkor

Att tolka det högskolepolitiska pusslet

Var finns de starka forskningsmiljöerna?

De strategiska områdena, en angelägenhet för de äldre universiteten

Basfinansieringens utveckling

Profilerings – en ny väg?

Mot ett nytt landskap för högre utbildning i Europa

Utdanningsreformer i Europa - en kort historisk översikt

En søken etter ny struktur for høyere utdanning i Europa

Identiske utfordringer - forskjellige svar?

Konfigureringen av utdanningslandskapet

Trender i resursfordeling

Samarbeid og konkurranse i kunnskapsutviklingen

De principiella frågeställningarna för dagens högskolepolitik

Synen på högskolesystemet – uppdelat eller sammanhållet?

Utbildning och forskning – i samspel eller skilda ått?

Forskningens villkor

Synen på regional utveckling

Att leda universitet

Kunskapstriangeln på allvar: En samlande politik för utbildning, forskning och innovation

Litteratur

Sammanfattning

Sverige har idag 39 lärosäten: stora och små, gamla och unga, smala och breda. En del verkar i tätbefolkade områden, andra i små och medelstora städer. Vissa har högteknologiska miljöer och storindustrier i omgivningen, andra finns i småföretagarbygder. Alla förenas de av ambitionen att bedriva god forskning, utbildning och samspel med samhället. Högskolepolitiken måste göra dessa mål möjliga och ge samtliga lärosäten möjlighet att utvecklas i sin egen riktning. Dagens högskolepolitik är emellertid exklusivt inriktad på villkoren för de äldre universiteten, i syftet att ge några av dem internationell stjärnstatus. Det är betänkligt att staten under senare tid främst satsat på att skapa en handfull elitinstitutioner utan att ha några särskilda planer eller föreställningar om utvecklingsvägar för övriga lärosäten. Detta är inte en långsiktig hållbar modell för att möta framtidens kunskapsbehov och inte heller ett svar på frågan om hur man skapar kvalitet i både utbildning och forskning. Det utarmar också ett av de viktigaste instrumenten för näringspolitisk utveckling i landet som helhet, de nya lärosätena.

Som ordförandeland inom EU drev Sverige att den så kallade kunskapstriangeln skulle vägleda högskolepolitiken. Kunskapstriangeln målar upp en bild där höga ambitioner inom utbildning, forskning och innovation kan jämkas samman. Men om vi ser på effekterna av högskolepolitiken i Sverige – och i Europa i övrigt – ser vi att den i praktiken inte medger särskilt många sådana kombinationer. Kunskapstriangeln riskerar istället att bli en vision för ett fåtal lärosäten. Särskilt de nya lärosätena (högskolor och nya universitet) kläms mellan forskningspolitikens inriktning mot koncentration och utbildningspolitikens inriktning mot studentefterfrågan och kvalitetssäkring. Svårigheter att meritera sig inom forskningsfinansieringssystemet riskerar därför, helt i onödan enligt vår uppfattning, att driva dessa lärosäten tillbaka till rollen som regionala utbildningsaktörer.

En annan faktor som bidrar till betydande osäkerhet är den nationella näringspolitikens oklara förhållningssätt till universitet, forskning och utbildning: i vissa sammanhang lyfts lärosätena fram som kritiska framgångsfaktorer i en öppen och kunskapsintensiv ekonomi, men i andra sammanhang skjuts istället traditionell sysselsättningspolitik fram. I praktiken saknas idag idéer och föreställningar om de nya lärosätenas betydelse för ekonomisk utveckling i landet som helhet. Näringspolitiken är en osäker och nyckfull bundsförvant för universiteten och särskilt för de nya lärosätena, som riskerar att åter hamnar i rollen som samarbetspart med lokala intressen snarare än som drivhus för kunskapsintensiv sysselsättning och branschutveckling.

I denna rapport analyseras vad olika utbildningspolitiska intressenter förstår med styrning och kvalitet inom högskolesektorn, avsikter och konsekvenser för högskolorna och de nya universiteten. Statslogiken som länge varit förhärskande har fått ge plats för marknadslogiken med talet om konkurrenskraft och marknaden behov. Staten har därmed också undandragit sig rollen som garant för lärosätenas utveckling. En annan av statens samtida egenheter är beskrivningen och tolkningen av "autonomi", där autonomi givits ett egenvärde och där staten abdikerar från någon som helst styrning av landets universitet och högskolor; risken är,

som vi ser det, betydande att landets lärosäten och inte minst de yngre av dem blir ostyrbara snarare än fria och självständiga. Effekten riskerar att bli en skiktad autonomi: vissa lärosäten (särskilt de äldre) förmår slå en rimlig balans mellan interna och externa intressen, medan de nya lärosätenas ökade finansiella beroende av lokala intressenter leder dem in i lokala beroenden och maktrelationer – vilket för övrigt var det som de växte upp i, och som de framgångsrikt tagit sig ur under de senaste 15 årens högskoleexpansion. Risken är att den organisatoriska autonomin, tillsammans med statens avtagande basfinansiering, återskapar kommunala och regionala lärosäten, fångade av dessa intressen om staten avstår från en balanserande roll. Det politiska talet om ”autonomi” får därmed en något tvetydig ton – det betyder ett mer uppdelat system med stora variationer mellan olika typer av lärosäten, och med bara små möjligheter att återskapa ett system där de nya lärosätena får reella möjligheter att utvecklas via direkt statlig finansiering. Det blir inte heller ett renodlat marknadsstyrt system, eftersom en mängd kontroll- och utvärderingsmekanismer samtidigt sjösätts, ofta med ganska traditionella akademiska kriterier som grund. Detta riskerar sammantaget att bli en resursuttunnad, hierarkisk och utvärderingstung modell, med otydliga och mångtydiga incitament, som säkerligen kan hanteras och absorberas av de äldre lärosätena men som riskerar att dränera de nya lärosätena på utvecklingskraft och framtidstro.

De nya lärosätena inrättades en gång huvudsakligen för att utbilda, och deras främsta betydelse återfinns fortfarande inom utbildningen. Inom forskningen är utvecklingen en annan, där har statliga resurstillskott nästan uteslutande hamnat vid de äldre universiteten – vilket nu lett till den märkliga situationen att de har svårigheter att göra av med pengarna. Politiska ambitioner – att koncentrera resurser och ”kraftsamla” till färre områden och miljöer – har här fått ta överhanden, men i så stor utsträckning att de alltså inte fullt ut kan användas, paradoxalt nog på samma gång som resurser till de nya lärosätena stagnerat.

Inom utbildningen har de nya lärosätena en given roll. Samtidigt är de i huvudsak kvar vid sin traditionella uppgift, att utbilda för den offentliga sektorns professioner (vård, skola, omsorg) och med en betydande tyngd för humaniora och samhällsvetenskap. Några direkta inbrytningar därutöver finns inte, mer än någon enstaka civilingenjörsutbildning och den nya läkarutbildningen i Örebro. Den senare har dock kommit till stånd med statens motstånd snarare än stöd.

Ur ett internationellt perspektiv finns det både likheter och skillnader mellan den svenska och den internationella utvecklingen. Liksom i Sverige har högskolesektorn byggts ut kraftigt under efterkrigstiden. Utvecklingen har också haft en överordnad ram i det utökade utbildnings- och forskningssamarbete vi förknippar med begrepp som Bologna-process och Lissabondeklaration, med samlade och koordinerande satsningar på ett europeisk kunskapsrum. Bakom allt detta finns också en vidare ambition, att modernisera de europeiska universiteten, där tillväxt och effektivisering skall skapa starkare men också mer välskötta lärosäten, som kan konkurrera på ”globala marknader” för utbildning, forskning och innovation. Kvalitetssäkring med internationella jämförelsepunkter skall jämna ut kvaliteten inom Europa skall göra detta möjligt, liksom den övergripande visionen om en ”kunskapstriangel”, där utbildning, forskning och innovation samexisterar och stärker varandra inom ramen för de europeiska universiteten. Men det finns betydande spänningar inom detta utbildnings- och forskningspolitiska ramverk: kan standardisering inom utbildning

verkligen förstärka excellens inom forskningen (och vice versa)? Forskningsfinansieringen inom EU inriktas dessutom huvudsakligen mot att stödja nätverk mellan länder och institutioner, medan kunskapstriangeln talar om att stärka universiteten som självständiga kunskapsmiljöer. En annan komplikation gäller triangelambitionerna: Skall alla lärosäten samla ihop kunskapstriangelns alla delar, eller skall olika delar hanteras av olika lärosäten? Sannolikt är ett mer uppdelat system i vardande, där ett fåtal universitet ges utrymme och resurser att hantera triangeln samtliga delar, medan andra – till exempel de nya lärosätena – får koncentrera sig på ett smalare segment. Deras roll som lokala och regionala resurser utan vidare ambitioner låses i så fall fast. Möjligen kan den utveckling mot fusioner och allianser som tagit fart under senare tid peka i riktningen mot en fullbordad kunskapstriangel, men då till priset av organisatorisk stordrift i svårhanterliga former.

Samma typer av motsättningar som vi identifierat inom den europeiska utbildnings- och forskningspolitiken återfinns på den svenska nivån: standardisering och effektivisering av utbildning och excellens inom forskning drar lärosätena åt olika håll. Högskolepolitiken har låst fast de nya lärosätena i ett svårt dilemma: antingen försöka spela med i inriktningen mot excellens eller att drivas tillbaka till rollen som utbildningslärosäten. För att hitta en väg ut ur denna låsning behövs inte bara större politisk fantasi och resurser för att göra det möjligt för de nya lärosätena att finna sin egen väg. Också lärosätena står inför ett vägskäl. Deras organisation, ledarskap och externa relationer har i hög grad präglats av ambitionerna att växa och att nå ökad prestige, via universitetsstatus och/eller vetenskapsområde. De har sökt erkännande av staten för ett vidgat mandat, både inom utbildning och forskning, och försökt underbygga detta förtroende genom egna stora satsningar på rekryteringar och profilområden, både inom kärnområden och inom nya fält. Effekten har blivit en delvis oordnad tillväxt. En viss omorientering framstår därför som nödvändig, där lärosätena – enskilt eller i samverkan – tydliggör sin utvecklingsväg och förutsättningarna för en egen identitet och roll i kunskapssystemet. Bara genom en sådan inre resning kan de nya lärosätena på allvar hävda sig gentemot statsmakterna och ställa krav på en mer distinkt politik för hela högskolesektorn. Staten måste å sin sida understödja en sådan utveckling genom att ställa resurser och annan kompetens till lärosätenas rådighet när dessa söker forma en egen roll i kunskapssystemet.

Avslutningsvis urskiljer vi två utvecklingsvägar för svensk (och europeisk) högskolepolitik:

- En sammanhållen politik, baserad i ”kunskapstriangelns” mål om att knyta samman utbildning, forskning och innovation (nyttiggörande), för samtliga lärosäten, om än på olika sätt beroende på historisk bakgrund, profilering med mera. En sådan politik medger fortsatt höga ambitioner, formade i tydliga kvalificeringsmodeller, och skapar utrymme för lärosäten att utvecklas inom sina områden med olika varianter av forskningsspecialisering och forskningsanknytning av stora utbildningsåtaganden. Den möjliggör också en offensiv och ambitiös roll för lärosäten i att vidareutveckla regioner som idag ofta präglas av begränsad utbildning, småskaligt och traditionellt näringsliv och demografisk svikt. En sådan utveckling kräver en balanserande ledning inom lärosätena men också en klar linje från statsmakterna, som backar upp lärosätena med resurser och mandat för att göra en sådan institutionell ”karriär” möjligt.
- en fortsatt okoordinerad politik, där olika mål och ambitioner lagras ovanpå varandra. De höga ambitionerna bakom ”kunskapstriangeln” kan då enbart realiseras i de fall utbildnings-, forsknings- och näringspolitik sammanfaller, främst då inom vissa av de

mer etablerade lärosätena. Dessa lärosäten kan förväntas klara av att spela dessa tre spel parallellt, medan de flesta – särskilt då de nya – har svårigheter att knyta samman de tre områdena. För de nya lärosätenas del riskerar detta att leda till svag institutionell utveckling, fortsatt begränsad anknytning mellan utbildning och forskning och svag koppling mellan lärosäten och långsiktigt hållbar social och ekonomisk utveckling. Dessa lärosäten tvingas navigera i ett landskap av motsägelsefulla förväntningar och oklara – och motstridiga – styr signaler från staten, till förfång för mångfalden och förnyelsen i högskolesystemet och den sociala och ekonomiska utvecklingen i landet som helhet.

Högskolepolitiken – avsikter och konsekvenser

Sverige har idag 39 lärosäten – stora och små, gamla och nya, breda och smala. Vad skall de göra? Skall de söka sig mot lokala samarbeten eller försöka nå internationell synlighet? Hur skall de ledas och styras? Skall de arbeta ensamma eller i samverkan?

Historiskt har detta inte varit några speciellt komplicerade frågor: lärosätenas åtaganden och verksamhet har till stor del formats av statlig reglering och finansiering, liksom av upparbetade roller och normer inom högskolesystemet. Roller, förväntningar och resurser har varit mer eller mindre givna. Sedan en tid har dessa riktlinjer och normer delvis förlorat i betydelse och lärosätenas utveckling förefaller därför vara öppnare nu än på mycket länge. Staten styr inte längre i detaljerna för hur utbildning och forskning skall organiseras eller för den delen till vilka områden resurserna skall fördelas – detta är istället lärosätenas eget ansvar, ett ansvar som staten sedan utvärderar och belönar efter olika framgångskriterier. Statens styrning av de svenska universiteten och högskolorna har därför inte försvunnit men väl ändrat karaktär. Detaljstyrning har ersatts av strukturstyrning, och frågor om storlek, antal, inriktning och profilering av landets lärosäten präglar den politiska debatten och praktiken. Samtidigt som politiken signalerar vad den slagordsmässigt vill ha, är den påfallande vag med medlen. Den vill styra snarare än ro. Men de som skall ro – vad skall de göra? Detta vill vi här försöka klargöra genom att skärskåda politikens utformning och inriktning liksom dess effekter på det svenska högskolesystemet, men också hela det nationella kunskapssystemet.

Denna rapport beskriver utvecklingen av den svenska högskolepolitiken – med internationella jämförelser – under det senaste decenniet med särskilt fokus på villkoren för de så kallade nya lärosätena (högskolor och universitet inrättade efter 1998). Dessa lärosäten har länge utvecklats i en expansiv riktning med vidgade mandat inom forskning, utbildning och extern samverkan. Detta har givit dem tydliga möjligheter att kvalificera sig i utbildnings- och forskningssystemet och utrymme att ta på sig en vidare samhällsroll. Efter att denna radikala utvidgning av högskolelandskapet påbörjats förefaller dock den politiska uthålligheten ha tagit slut. Statsmakterna riktar alltmer sin uppmärksamhet mot andra delar av högskolesystemet – resurser koncentreras till områden och grupperingar som främst finns företrädda inom de äldre universiteten. Parallellt har näringspolitiken förlorat sin inriktning mot kunskapsbaserad tillväxt och söker sig nu andra vägar att stimulera företagande och ekonomisk utveckling; dessa bägge faktorer sammantaget slår nu igenom med full kraft i utvecklingsbetingelserna för de nya lärosätena – där organisatorisk osäkerhet och minskad intern styrbarhet blir följden.

Konsekvenserna känns inte enbart för lärosätena, som hamnat i ett utvecklingsvakuum, utan också i villkoren för social och ekonomisk utveckling i riket som helhet. Den svenska högskolepolitiken står inför ett vägskäl: fortsatt nedgång för de nya lärosätena eller en återgång till en ambitiös politik för hela högskolesektorn.

Rapporten är disponerad på följande sätt: vi inleder med en analys av den svenska utbildnings- och forskningspolitiska retoriken och praktiken, med särskild tonvikt på effekterna för de nya lärosätena (högskolor och post-1998 universitet). Därefter behandlas den

svenska utvecklingen sedd ur ett europeiskt perspektiv, vilket visar på hur den svenska politiken i hög grad formats av förskjutningar inom den europeiska universitetspolitiken, även om Sverige i viss mån avviker från strömfåran. Vi avslutar med ett avsnitt om några principiella frågeställningar och problem som den svenska universitets- och högskolepolitiken nu står inför.

Politik för högskolan i förändring

Historiskt har universitet eller högskolor utgjort manifestationer av en specifik uppgift: utbildning, forskning eller, vanligen, en kombination av dem båda. Uppgifterna skulle fullgöras och de skulle göra detta på ett sätt som garanterade en viss nivå och en viss säkerställd kvalitet. Detta syntes också i högskolesystemets utveckling och tillväxt, där uppgifter och mandat var ganska distinkt formulerade, och där uppgifter, mandat och resurser följde varandra ganska väl. När ett nytt lärosäte etablerades, följde därför också mandat och resurser med. Det syns också i utbyggnaden av högskolesystemet: Några få fullskaleuniversitet har etablerats i modern tid, med uppgiften att erbjuda avancerad forskning och utbildning (Umeå, delvis också Linköping samt tekniska högskolan i Lund). De statliga åtagandena som gjordes var ansenliga, i lokaler, tjänster, apparatur med mera. Men flertalet av de nya lärosäten har varit högskolor, som fick renodlade utbildningsuppgifter, mer bestämt att hantera utbildningsbehoven inom en växande offentlig sektor och bland expanderande professioner (lärare, vårdutbildningar, bibliotekarier etc.).

Dessa roller var tämligen stabila och givna. Ett universitet eller en högskola hade en uppsättning roller och uppgifter, och mandatet och resurserna att hantera just dem. Inom dessa gränser kunde de vara expansiva, men gränsöverskridandet mötte absoluta begränsningar, internt och externt. Ett lärosäte kunde inte, med Sverker Sörlins formulering, göra ”karriär” (Sörlin 2001). Tvärtom var högskolesystemet stationärt, där framför allt utbildning, men också forskningen, verkade inom givna resursramar och mandatgränser.

Efterhand kom detta system att luckras upp. En förklaring var systemets överväldigande tyngd; det krävde mängder av planeringsnivåer och planeringsinstrument för sin fortlevnad. Denna planering blev efterhand ohanterlig och opraktisk, och planeringens centralpunkt, Universitets- och högskoleämbetet, lades följdriktigt ned. Särskilt för utbildningen var denna roll stor och tung, med dimensionering och innehåll – också på ganska detaljerad nivå – som centrala uppgifter, och när nu ansvaret för dimensioner och genomförande lades på de enskilda lärosätena behövdes inget överorgan. UHÄ:s beredande och planerande roll inom forskningen föll samtidigt samman; ämbetet hade länge berett frågan om inrättandet av ordinarie professurer, men denna uppgift lades nu över på universiteten. Denna funktion hade dessutom redan undergrävts av universitetens möjligheter att inrätta extra professurer och av den ökande betydelsen av extern finansiering. Den nationella planeringen av forskningens utveckling via dess toptjänster hade därmed effektivt urholkats. Vissa universitet (och fakulteter) antog dessutom helt på egen hand aggressiva expansionsplaner, bland annat högskolorna Mitthögskolan (Sundsvall/Härnösand) med täta industriella och politiska kontakter för att etablera forskningsprogram, och Karolinska institutet som på allvar försökte etablera sig som ”elituniversitet” på internationell nivå utifrån aggressiv fundraising, i riket men också internationellt, och särskilt inriktat mot näringslivet. Detta i sin tur uppmuntrades

av en förändring och ökad konkurrensutsättning av den statliga finansieringen av forskning – andelen basfinansiering minskade medan den rörliga delen ökade. Inom utbildningen ersattes centralplaneringen av lokal profilering, om än kanske i mindre utsträckning än avsett. Planeringen av resurserna kompletterades med prestationsbaserade element. Regleringen av lärosätenas beslutsformer minskade samtidigt.

Ungefär så såg högskolelandskapet ut vid mitten av 1990-talet. Vägen tycktes beredd för större spridning och variation lärosätena emellan. Fram växte också ett nytt ramverk för högskolornas (och universitetens) utveckling. För högskolornas del omfattade det ett antal centrala komponenter:

- * Växande utbildningsåtaganden, där de nya lärosätena fick en betydande del av nytillkomna utbildningsplatser. Framför allt inom de nya lärosätenas tyngsta utbildningsområden, humaniora, samhällsvetenskap, ekonomi, lärarutbildningar och vård, men också – i takt med vidgad kompetens också inom teknik och naturvetenskap.

- * basfinansiering (om än på en låg nivå) från staten för forskning,

- * stöd- och tilläggsfinansiering via KK-stiftelsen, särskilt med inriktning mot tillämpade och industrirelaterade områden

- * kraftigt växande övrig forskningsfinansiering, främst från lokala och regionala intressenter, men inom vissa områden också från andra statliga finansiärer (råd, myndigheter)

Dessa faktorer sammantaget skapade vad som föreföll en långsiktigt hållbar modell för utveckling av de nya lärosätena, och gav dem förstärkta förutsättningar att balansera utbildning och forskning, profilering mot offentlig sektor och teknik- och näringslivskopplingar, lokal nytta och vetenskaplig meritering.

Det fanns också flera poänger med denna utveckling, för staten, för finansiärerna och för lärosätena:

För staten innebar den att rollen som huvudman blev mer dynamisk – den traditionella uppdelningen i universitet och högskolor suddades delvis upp och högskolorna fick möjlighet att ta på sig en vidare roll. Ett mer differentierat och samtidigt dynamiskt system kunde därmed växa fram, med möjlighet att skapa nya identiteter och roller i systemet.

Ett uttalat mål var också att det skulle finnas en viss dynamik, och en uppdelning i systemet i ett antal olika nivåer mellan vilka högskolorna kunde röra sig: en basnivå, expansiv nivå (främst externt understödd, till exempel av KK-stiftelsen men också av statliga finansiärer eller av regionala intressenter) och slutligen en gränslös nivå, där staten – som ett slags kvitto på hög aktivitet – kunde ge högskolorna status av universitet, med väsentligt utökade, och

potentiellt ytterligare växande, basresurser och obegränsade examensrättigheter. (låt vara att staten inte specificerade vad som ingick i det ekonomiska åtagandet gentemot nya universitet). Man kan alltså hävda att det fanns en utvecklingsbana – en karriär – för de nya lärosätena, där de kunde utvecklas i riktning mot att bli fullvärdiga universitet alternativt nischade specialhögskolor.

För finansiärerna innebar utvecklingen att en sorts rollfördelning uppkom, där basfinansieringen från staten la grunden och svarade för lärosätenas breddåtaganden, medan finansiärerna kunde fylla på med de uppgifter som låg närmaste deras eget mandat. För KK-stiftelsens del innebar det att koncentrera resurser kring näringslivsanknuten forskning, där lärosätenas rekryteringar och externa sökbetaende riktades mot industriella partner och de kunskapsintressen där högskolor och näringsliv hade sammanfallande intressen.

För de nya lärosätena minskade bindningen till etablerade roller och relationer. Deras möjligheter att rekrytera lärare och forskare förstärktes när deras institutionella självständighet växte. Anknytningen till universitetens fakulteter löstes upp, de fick egna resurser och så småningom också rätt och möjlighet att inrätta professurer och forskarutbildning – efter prövning, förstås, en prövning som i huvudsak sköttes av företrädare för de äldre universiteten.

Utvecklingen sammantaget fram till cirka 2003 kan sammanfattas på följande sätt: ökade resurser, nya mandat, möjligheter att etablera sig men också att göra karriär – institutionellt och finansiellt. Åtminstone föreföll ambitionen vara att skapa ett dynamiskt system med möjlighet till förändringar och förflyttningar – sidledes, uppåt och kanske också nedåt.

För de nya lärosätena tycktes utmaningen främst ligga i att hantera expansionen: hur skulle det utvidgade forskningsmandatet utformas, i ämnesmässiga modeller eller i nya tvärgående teman? Drivkraften att söka sig mot universitetsstatus präglade såväl interna som externa relationer, och formade därigenom de nya lärosätenas arbete och ambitionsnivå. Det var många olika mål som skulle uppnås parallellt:

- * lärosätena sökte traditionell akademisk acceptans (nödvändigt för att klara utvärderingar via Högskoleverket för vetenskapsområden och universitetsansökningar),

- * de var samtidigt inriktade mot regional industriell förankring, ofta med starkt uttalade nyttoambitioner, som en effekt av KK-stiftelsens satsningar och regional/lokal uppbackning,

- * de arbetade med att utveckla särskilda och attraktiva nischer inom vetenskapliga och pedagogiska områden

- * De gjorde allt detta samtidigt som de expanderade verksamheten kraftigt, och rekryterade nya ledare och lärare/forskare, ofta under ganska betydande brådska.

Utrymmet medger ingen djupgående bedömning av de nya lärosätenas utveckling, men vi tycker oss ändå konstatera den komplexa kravbilden inte alltid hanterades på ett särskilt övertänt sätt; snarare har flera av de nya lärosätena försökt expandera åt ”alla håll samtidigt” (IDAS 2005). Detta har skapat oklarheter och ibland också lett till direkta målkonflikter inom ramen för knappa resurser. Lärosätena har agerat på spekulation, i föreställningen och förväntningen att staten skulle tvingas till större finansiella åtaganden efter hand. Detta har dock i huvudsak slagit fel, dels eftersom staten inte kunde eller ville ge de nya lärosätena samma basresurser som forna tiders universitetsetableringar, dels eftersom statens resurser till lärosätena i växande utsträckning förmedlades via finansieringssystemet snarare än via statsbudgeten.

De nya lärosätena har själva läst av utvecklingen på väldigt olika sätt, en del har försökt finna vägen till en balanserad utveckling medan andra sett möjligheten att expandera kraftigt åt många olika håll parallellt, i förhoppningen att statsmakterna skulle tvingas anpassa sig efter denna utveckling.

Om expansion var en utvecklingsmodell, blev riskdelning en annan. Den växte gradvis växte fram som respons på den politiska oviljan att ge de nya lärosätena alltför vida utvecklingsramar var olika typer av allianser, inrättade för att minska sårbarheten men också att skapa riskdelning och stabila resursramar för de nya lärosätena – till exempel Örebro och Mälardalen eller PentaPlus-samarbetet. Detta skall betraktas på två sätt: dels som uttryck för en mer proaktiv hållning (att finna nya arbetsätt och samverkansformer) och den väga ändå fortsätta den expansiva utvecklingen, dels reaktivt, som ett uttryck för en besvikelse bland de nya lärosätena att regeringen inte utökade satsningarna på dem tillräckligt snabbt och starkt, varför de fick finna nya vägar att växa och utvecklas.

En tredje väg – mindre expansiv och ambitiös men kanske också långsiktigt mer hållbar och realistisk med tanke på statens inställning – har varit att begränsa ambitionerna till några få områden och specialiseringar. Dessa lärosäten har ofta haft ”rätt” profil i förhållande till de finansiella möjligheterna (som främst legat in tekniktunga och näringslivsorienterade områden som IT, materialteknik och verkstadsteknik), med förhållandevis liten tyngd inom humaniora och samhällsvetenskap. Dessa lärosäten har expanderat på basis av starka allianser mellan lokalt näringsliv och väletablerade forskargrupper, allt under lärosätetsledningarnas välvilliga beskydd och med gott stöd från olika externa intressenter och finansiärer. Samtidigt saknar inte heller denna lärosätetsmodell sina komplikationer: den är uppbyggd kring ett fåtal grupperingar och industriella intressen (som i västa fall riskerar att förflytigas eller lösas upp). Vidare bygger dess utveckling på att andra lokala intressen tonas ned eller omformuleras för att passa den inslagna profileringen, vilket på sikt riskerar att skapa intern instabilitet. Den riskerar också att underförsörja de delar av lärosätena som ligger utanför kärnområdena med resurser och annan uppbackning; profilerna blir i så fall isolerade öar.

Paradoxen är alltså att de nya lärosäten som inrättades som universitetsfilialer, och som haft universitetsmodellen inbyggt i sin ”arvs massa” redan från början och som också blev den första generationen av nya universitet, har haft svårast att finna en långsiktigt hållbar roll;

möjligen utgör etableringen av läkarutbildning till Örebro ett trendbrott, men i övrigt har de nya universiteten (post-1998) inte utvecklats till de stora och breda universitet som var avsikten. De är fast i breddambitionerna – som de också haft svårt att förverkliga – men har haft svårt att frigöra interna resurser och organisatorisk kraft att agera ”profilerat”, vilket är samtidigt högskolepolitiska ledord.

Statsmakterna har snabbt svängt från att åtminstone i retoriken öppna för etableringen och utvecklingen av fullskaliga universitet till att nu i praktiken favorisera profilering och nischhögskolor. Samtidigt har också dessa nischhögskolor sina interna styrproblem och obalanser, och löper en viss risk för överetablering inom smala fält. Kanske var ambitionen aldrig att på allvar öppna högskolesystemet, och kanske gjorde de nya lärosätena fel som agerade i denna riktning. Samtidigt är signalerna många och inte alltid enkla att förstå. Dessutom har högskolorna sin egen inre dynamik som inte enbart formas av politiska ambitioner.

För att ge en övergripande bild av vilken betydelse de nya lärosätena har för det svenska utbildnings- och forskningslandskapet kan nämnas att av de totala statsanslagen budgetåret 2009 användes 8,8 miljarder till utbildning, forskarutbildning och forskning vid de nya lärosätena¹. Sammanlagt används alltså ca 26 procent av de resurser som staten satsar på sektorn av de nya lärosätena. Av de totala intäkterna – här räknas allt från statsanslag, avgifter och andra ersättningar, bidrag från olika externa finansiärer och finansiella intäkter in – till högskolesektorn står de nya lärosätena för ca 22 procent, eller om man vill för 12,1 miljarder (HSV:s årsredovisning för år 2009).

Av de statliga anslag som under 2009 utnyttjats till grundutbildning användes 7,5 miljarder till grundutbildningen vid de nya lärosätena av totalt 19,4 miljarder (HSV:s årsredovisning för år 2009). Det är alltså 39 procent av det totala statliga grundutbildningsanslaget som går till de nya högskolorna. Önskar man att statliga resurser ska utnyttjas effektivt verkar det rimligt att ha en genomtänkt strategi för denna ganska stora del av sektorn och att satsa på hög kvalitet och forskningsanknytning även där².

¹ Följande högskolor och universitet räknas in under beteckningen ”nya lärosäten”:

Karlstad universitet, Mittuniversitetet, Växjö universitet, Örebro universitet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Kalmar, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Försvarshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Södertörns högskola, Ersta Sköndal Högskola. I det totala antalet högskolor räknas alla de konstnärliga och teologiska högskolorna in och vi har inte plockat ur dessa i uträkningarna (de står inte för så stor andel kostnader och intäkter i sektorn och påverkar inte så mycket på resultatet, kanske skulle de nya lärosätenas verksamhet vara någon procentandel större om dessa högskolor räknades bort). Lärosätena har också lite olika redovisningsprinciper vilket HSV påpekar, men högskolverkets årsrapport kan ändå ge en ungefärlig bild av högskolesektorns omfattning.

² Bland de nya lärosäten som strävar efter bredd i sin utbildning och forskning bedrivs grundutbildning inom flera viktiga professionsfält där en god forskningsanknytning måste uppfattas som grunden för god kvalitet i utbildningen. Örebro universitet har till exempel sedan universitetsblivandet – utöver de professionsutbildningar som redan fanns där (så som lärarutbildning, sjuksköterskeutbildning, socionomutbildning) – fått tillstånd att utfärda examina inom flera ”tung” professionsprogram

Vad gäller intäkter till forskning, konstnärligt utvecklingsarbete och forskarutbildning ser det annorlunda ut. Runt 12 procent, 1,5 miljard av totalt 12,9 miljarder kronor av statsanslagen går till de nya lärosätena. Det är framför allt de nya universiteten – Örebro, Karlstad, Mittuniversitetet och Växjö – som får dessa anslag och de använder nästan hälften av det totala statliga anslaget till forskning som ges till de nya lärosätena (HSV:s årsredovisning för år 2009). I relation till det ganska tunga grundutbildningsuppdrag som de nya lärosätena har är de statliga anslagen till forskning, konstnärligt utvecklingsarbete och forskarutbildning litet om man jämför med anslagen till de gamla universiteten och elitinstitutionerna. Skillnaden här är naturligtvis delvis motiverad då de gamla lärosätena har en annan grundkompetens för att bedriva kvalificerad forskning inom breda fält. Samtidigt vet vi att de gamla universiteten har svårigheter att nyttja de statliga forskningsanslagen – tolv miljarder av anslagen har under de senaste åren inte använts och flera av de gamla lärosätena har kunnat spara ihop ett stort myndighetskapital av outnyttjade forskningsresurser (Riksrevisionen 2010). Frågan som kan ställas här är om det är rimligt att från statligt håll helt stoppa utbyggnaden av de statliga anslagen för forskning vid de nya lärosätena samtidigt som delar av anslagen som ges till de gamla lärosätena inte används?

För att vidare diskutera konsekvenser av den aktuella utbildningspolitiken för de nya lärosätena tas mot denna bakgrund i det här kapitlet utgångspunkten i en analys av hur autonomi, externfinansiering, kvalitet samt mål- och resultatstyrning inom högre utbildning har kommit att uppfattas och hur detta i sin tur påverkar möjligheten att skapa mångfald i det svenska högskolesystemet som helhet.

Högskolornas villkor efter genombrottet: utvecklingen på lärosätetsnivå

I rapporten så långt har den senaste tidens utveckling inom universitets- och högskolepolitiken och synen på de nya lärosätena analyserats på ett övergripande plan. I det här avsnittet analyseras mer ingående vad olika utbildningspolitiska intressenter lägger in i olika begrepp som berör frågor om styrning och kvalitet inom högskolesektorn, vilka uttalade avsikter de har med universitets- och högskolepolitiken samt vilka konsekvenser detta kan få för de nya lärosätena. Som en kort introduktion till kapitlet tillhandahålls en enkel modell för de huvudsakliga innebörder några centrala begrepp tillskrivits i den internationella utbildningspolitiska diskussionen i relation till tre olika logiker – en statslogik, en marknadslogik och en utförarlogik (jfr Clark 1983).

	Statslogik	Marknadslogik	Utförarlogik
Styrning	Statliga medel och kontroll över enskilda lärosätena	De enskilda lärosätena som fria aktörer på en öppen marknad	Akademisk frihet och möjligheter till lokal anpassning
Kvalitet	<p>Effektivt utnyttjande av statliga medel för att skapa samhälleligt välstånd och utbildade medborgare.</p> <p>Två huvudsakliga strategier för att uppnå detta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mångfald eller enhetlighet i systemet 	<p>Utbildning och forskning som svarar mot avnämarnas behov och krav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anställningsbarhet - Nyttä 	<p>Utbildning och forskning som svarar mot vetenskapliga kvalitetskrav:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forskningsanknuten grundutbildning - Akademisk frihet, vetenskaplighet och originalitet
Externfinansiering	Komplement till statliga medel	Inflytande över inriktningen på utbildning och forskning	Extra resurser och ökad frihet, men också ökad byråkrati och konkurrens
Profilering	Arbetsdelning för optimalt utnyttjande av samhällets	Hitta nischer som är konkurrenskraftiga och marknadsföra dessa på marknaden	Vetenskapligt och samhälleligt relevant forskning och utbildning

	resurser		
Samverkan	Bidra till innovation och entreprenörskap men också demokratisk och regional utveckling	Marknadsetablering, patent och teknologiöverföring	Kunskapsförmedling
Globalisering	Nya rambetingelser som man måste anpassa sig till	Nya marknader att konkurrera på öppnar sig – som hot och som möjligheter, kommersialisering och akademisk kapitalism	De problem forskning och utbildning ska bidra till att lösa blir alltmer komplexa och kräver samarbete över gränser

För att säga något kort om innehållet i modellen representerar de olika logikerna, idealtypiskt sett, olika aktörers sätt att använda begreppen. I det svenska sammanhanget representerar statslogiken de rikspolitiska aktörernas användning av begreppen – så som utbildningsdepartementet, regeringen och Högskoleverket. Marknadslogiken representerar näringslivs- och arbetsmarknadsaktörernas användning av begreppen och utförlarlogiken representerar lärosätenas användning av begreppen. Både statslogiken och utförlarlogiken utmanas dock idag av marknadslogiken och av att nya aktörer tagit plats på den utbildningspolitiska spelplanen (jfr Unemar Öst 2009). Vad gäller statslogiken har en ny regering bidragit till att innebörden delvis förändrats och gjort att denna i ännu högre grad närmat sig marknadslogiken på vissa centrala punkter. Till exempel har regeringens betoning på forskning och utbildning som stärker konkurrenskraft och bidrar till ekonomisk tillväxt och innovation kommit att utmana idéer om expansion och mångfald på systemnivå. Därmed har de nya lärosätena, och utförlarlogiken, delvis också kommit att utmanas. De nya lärosätena kan till exempel inte längre räkna med några utökade statliga resurser för att bygga ut eller konsolidera verksamheten – här bör dock nämnas att redan den socialdemokratiska regeringen började dra in på statliga resurser till de nya lärosätena – utan får i högre grad lita till att de kan konkurrera om resurser från externa finansiärer. Samtidigt har de nya lärosätena delvis själva bidragit till en utmaning av utförlarlogiken och byggt sin verksamhet kring ett samverkansförhållande med externa parter, där ett antal av dessa satsat på att nischas sin verksamhet, hittat en egen plattform på marknaden och därigenom också närmat sig marknadslogiken. För dessa lärosäten har de ökade möjligheterna till samverkan med externa parter, till exempel KK-stiftelsen, varit avgörande.

Idag kan vi alltså se hur marknadslogiken kommit att tränga sig in i såväl statslogiken som utförlarlogiken och därmed bidragit till att göra den svenska utbildningspolitiska spelplanen mer likriktad. Den svenska högskolesektorn som helhet kännetecknas dock inte av likriktning, utan snarare av mångfald. Mångfalden har skapats över tid och är ett resultat av en kamp mellan olika logiker, som periodvis åtnjutit olika stark legitimitet och fått olika genomslagskraft i utbildningspolitiken (jfr Unemar Öst 2009). Under de senaste 20 åren i Sverige har vi således fått ett varierat högskolelandskap bestående av gamla universitet och elitinstitutioner samt olika typer av *nya* lärosäten: nischade högskolor, högskolor som närmast

liknar grundutbildningsinstitutioner samt högskolor och nya universitet som är särskilt starka inom vissa områden men som samtidigt vill sträva efter en bredd i utbildning och forskning och därmed efterlikna de gamla universiteten och elitinstitutionerna. Att diskutera konsekvenser för de nya lärosätena är därför inte helt enkelt – dessa är inom sig olika och den aktuella utbildningspolitiken och dess konsekvenser kan således också betraktas på olika sätt. Vi utgår från att mångfald på systemnivå principiellt är eftersträvansvärt och att den nationella utbildningspolitiken borde bidra till att bygga strukturer som möjliggör just variation och olikhet. Att från statligt håll främst satsa på att skapa en handfull elitinstitutioner, som backas upp av statliga anslag för såväl grundutbildning som forskning är troligtvis inte en långsiktig lösning på de framtida samhälleliga kunskapsbehoven och inte heller på frågan om hur man skapar kvalitet i både grundutbildning och forskning.

För att ge en övergripande bild av vilken betydelse de nya lärosätena har för det svenska utbildnings- och forskningslandskapet kan nämnas att av de totala statsanslagen budgetåret 2009 användes 8,8 miljarder till utbildning, forskarutbildning och forskning vid de nya lärosätena³. Sammanlagt används alltså ca 26 procent av de resurser som staten satsar på sektorn av de nya lärosätena. Av de totala intäkterna – här räknas allt från statsanslag, avgifter och andra ersättningar, bidrag från olika externa finansiärer och finansiella intäkter in – till högskolesektorn står de nya lärosätena för ca 22 procent, eller om man vill för 12,1 miljarder (HSV:s årsredovisning för år 2009).

Att döma av resursfördelningen verkar de nya lärosätena tillmätas störst betydelse i relation till det svenska grundutbildningslandskapet. Av de statliga anslag som under 2009 utnyttjats till grundutbildning användes 7,5 miljarder till grundutbildningen vid de nya lärosätena av totalt 19,4 miljarder (HSV:s årsredovisning för år 2009). Det är alltså 39 procent av det totala statliga grundutbildningsanslaget som går till de nya högskolorna och om man vill att statliga resurser ska utnyttjas effektivt verkar det rimligt att ha en genomtänkt strategi för denna ganska stora del av sektorn och att satsa på hög kvalitet och forskningsanknytning även där⁴.

³ Följande högskolor och universitet räknas in under beteckningen "nya lärosäten":

Karlstad universitet, Mittuniversitetet, Växjö universitet, Örebro universitet, Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Kalmar, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Försvarshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Södertörns högskola, Ersta Sköndal Högskola. I det totala antalet högskolor räknas alla de konstnärliga och teologiska högskolorna in och vi har inte plockat ur dessa i uträkningarna (de står inte för så stor andel kostnader och intäkter i sektorn och påverkar inte så mycket på resultatet, kanske skulle de nya lärosätenas verksamhet vara någon procentandel större om dessa högskolor räknades bort). Lärosätena har också lite olika redovisningsprinciper vilket HSV påpekar, men högskolverkets årsrapport kan ändå ge en ungefärlig bild av högskolesektorns omfattning.

⁴ Bland de nya lärosäten som strävar efter bredd i sin utbildning och forskning bedrivs grundutbildning inom flera viktiga professionsfält där en god forskningsanknytning måste uppfattas som grunden för god kvalitet i utbildningen. Örebro universitet har till exempel sedan universitetsblivandet – utöver de professionsutbildningar som redan fanns där (så som lärarutbildning, sjuksköterskeutbildning, socionomutbildning) – fått tillstånd att utfärda examina inom flera "tunga" professionsprogram (psykologutbildning, juristutbildning och läkarutbildning) inom både det humanistisk-samhällsvetenskapliga området och inom det medicinska vetenskapsområdet.

Vad gäller intäkter till forskning, konstnärligt utvecklingsarbete och forskarutbildning ser det lite annorlunda ut. Här går ca 12 procent, det vill säga 1,5 miljard av totalt 12,9 miljarder, av de statliga anslagen till de nya lärosätena.

För att vidare diskutera konsekvenser av den aktuella utbildningspolitiken för de nya lärosätena tas mot denna bakgrund i det här kapitlet utgångspunkten i en analys av hur autonomi, externfinansiering, kvalitet samt mål- och resultatstyrning inom högre utbildning har kommit att uppfattas och hur detta i sin tur påverkar möjligheten att skapa mångfald i det svenska högskolesystemet som helhet.

Utbildningspolitikens innehåll och konsekvenser

I regeringen Reinfeldts politik förespråkas en mer global, resultatnriktad och konkurrenskraftig svensk högre utbildning. Autonomi, ansvar och kvalitet är några av de ledord som framhålls för att på sikt nå ett lyckat resultat. Dessa ledord känns igen från diskussionerna kring 1993 års högskolereform – inte minst från högskoleutredningens slutbetänkande (SOU 1992:1) som gavs titeln *Frihet, ansvar och kompetens* – som resulterade i en decentralisering av verksamheten vid högskolorna och att forskning och grundutbildning återigen knöts samman efter två decennier av stark åtskillnad. Den avreglering av den interna organisationen som nu iscensätts bygger dock inte på samma principer som vid högskolereformen 1993. I flera avseenden är den snarare ett upprivande av de regleringar som man då menade skulle säkra autonomi och kvaliteten i forskning och utbildning. Det går alltså att finna skilda innebörder i olika sätt att använda ord som autonomi, ansvar och kvalitet samt att betrakta hur olika intressenter strider med varandra för att göra just den egna definitionen gällande. Diskussioner om vad som i själva verket utgör autonomi, ansvar och kvalitet – samt hur kvalitet bör kontrolleras och mätas inom den svenska högskolesektorn – är alltså på inget sätt nya. Dessa diskussioner har dock intensifierats på sistone och en strid har kommit upp till ytan på det rikspolitiska planet, inte minst speglad i diskussionen mellan den avgående universitetskanslern och utbildningsdepartementet (Flodström 2010, Utbildningsdepartementet 2010).

Autonomi – för vem och på vilka grunder?

Ett av ledorden i regeringens högskolepolitik är autonomi – närmast bestämt som en ökad frihet för de statliga universiteten och högskolorna att bestämma över sin egen verksamhet inom de två områdena inre organisation och lärare (proposition 2009/10:149). Regeringen menar att en sådan ökad frihet är nödvändig i en tid då nya krav och förväntningar på högskolesektorns förmåga till samverkan och konkurrens tillkommer, då omvärlden utvecklas i snabb takt och den spelplan som lärosätena rör sig på blir alltmer global. Den utökade friheten innebär bland annat att bestämmelser om kollegiala organ – så som fakultetsnämnder – och regleringar rörande läraranställningar stryks i högskolelagen (SFS 1992:1434) och högskoleförordningen (SFS 1993:100). Regeringens ambition är därmed att lärosätena ska bli friare att själva utforma sin interna organisation och rekrytera lärare på det sätt som bäst passar det enskilda lärosätets behov. För de nya lärosätena – och inte minst för de nischade högskolorna – kan detta uppfattas som ett välkommet initiativ, då både möjligheten att bygga

strukturer för ett snabbt beslutsfattande ökar och flexibiliteten att kunna anpassa verksamheten till lokala förutsättningar blir större.

Regeringens politik har dock kritiserats för att den innebär en stark försvagning av den kollegiala styrningen och därmed endast skapar en större frihet och ökad makt för lärosätenas rektorer och styrelser att styra den interna verksamheten – något som på sikt riskerar att försvaga kvaliteten i forskning och grundutbildning (jfr Flodström 2010). Den avreglerade kollegiala styrningen riskerar enligt kritikerna paradoxalt nog därför också att leda till en starkare extern styrning – från såväl stat och andra externa intressenter – då det inte längre finns någon naturlig motvikt i lärosätenas diskussioner med olika samhällsliga intressenter. Risken man ser här är att lärosätenas ledningar i allt för hög grad kommer att ”ge efter” för externa krav och att inriktningen på verksamheten kommer att styras bort från ”den högre utbildningens kärna”. Denna risk, om man nu vill betrakta det som en risk, är betydligt större för de nya lärosätena – och kanske framför allt för de nya lärosäten som har ambitionen att upprätthålla en bredd i utbildning och forskning – som dels inte har samma kulturella kapital som de gamla universiteten att falla tillbaka på, och som dels har kommit att framstå som förlorare i konkurrensen om de forskningsmedel som tillförts från olika håll. Det är bland annat utifrån en sådan kritik av möjliga konsekvenser av den utökade autonomin som universitetskanslern riktat följande uppmaning till landets lärosäten: ”Kloka rektorer och styrelser kommer dock även i fortsättningen att se den kollegiala kvalitetsgranskningen som en förutsättning för utvecklingen av forskning och högre utbildning. De kommer att se att bevisad forskar- eller lärarkompetens är nödvändig för att forska eller utbilda” (Flodström 2010). I en motion från oppositionen framhålls på liknande sätt att det kollegiala arbetet utgör ”en grundbult” i den akademiska friheten och att det kollegiala beslutsfattandet därför fortsatt borde regleras nationellt.

Regeringens ambition att ge lärosätena ökad frihet att bestämma över den interna organisationen har alltså ifrågasatts och diskuterats. Samtidigt finns intressenter som argumenterar för att lärosätena bör tillskrivas en ännu mer genomgripande frihet från staten. Den frihet som här önskas är att universitet och högskolor inte längre ska vara myndigheter i staten, utan att lärosätena utifrån en friare form själva ska kunna skriva till exempel avtal med icke-statliga intressenter och uppdragsgivare (SOU 2008:104, Flodström 2010). Detta skulle i ännu högre grad ge lärosätena möjligheter att forma profiler som passar det enskilda lärosätet och att friare utnyttja sina resurser inom forskning och utbildning.

Det förs alltså en intensiv diskussion om den högre utbildningens autonomi och relation till det omgivande samhället. Från olika håll framhålls den högre utbildningens fundamentala roll att bära, skapa och förmedla kunskap och på så sätt bidra till såväl samhällets sociala, kulturella som ekonomiska utveckling. En djup oenighet råder dock på vilka grunder den högre utbildningen ska verka: Ska det vara upp till lärosätenas ledning – styrelse och rektor – att besluta om den interna organisationen eller ska det kollegiala inflytandet säkras via lagstiftning? Ska staten och myndighetsformen garantera den högre utbildningens frihet och kvaliteten i verksamheten eller ska lärosätena frigöras från staten och istället verka och konkurrerar på en öppen marknad? I det följande ges en kort sammanfattning av hur olika argumentationslinjer kan förstås, vilka konsekvenser de kan tänkas få för de nya lärosätena och för att skapa utrymme för mångfald i systemet som helhet.

Staten som garant för akademisk frihet och inre autonomi

Argument som framförs i den aktuella diskussionen om den högre utbildningens autonomi kan förstås mot bakgrund av tidigare diskussioner på den riskpolitiska arenan. Här ställs den högre utbildningens värde framför allt i relation till hur väl forskning och utbildning – via ett fritt sökande och förmedlande av ny kunskap – bidrar till att skapa en bred kunskapsbas i samhället. Argumenten för att staten och myndighetsformen ska garantera den högre utbildningens autonomi och kvaliteten i verksamheten har kommit från både statligt håll och från utförarna (jfr Unemar Öst 2009) och har till exempel låtit så här:

Högskolan har en fundamental roll i samhället som bärare av kunskap och för en ständig utveckling av ny kunskap. Genom att staten garanterar forskningens frihet kan det vid universiteten och högskolorna bedrivas ett långsiktigt sökande och skapande av kunskap utan direkta kortsiktiga nyttointressen. Högskolan och dess verksamhet kan inte jämföras med någon annan statlig eller privat organisation. Vid universiteten och högskolorna skapas, utvecklas, förmedlas och sprids kunskap i en omfattning som saknar motstycke. Det akademiska ledarskapet utgår från den vetenskapliga friheten, de kollegiala strukturerna och att universitet och högskolor är statliga myndigheter i demokratins och det allmännas tjänst. Den myndighetsform som gäller för högskolan är flexibel och möjliggör att en hög grad av autonomi och frihet för utbildning och forskning kan förenas med inflytande och hög rättsäkerhet för studenter samt en öppenhet mot samhället i övrigt (proposition 2001/02:15, s 151).

Lärosätenas autonomi relateras här både till staten och till myndighetsformen samt till de kollegiala strukturerna. Det anses inte finnas någon motsättning mellan att å ena sidan stå i demokratins och det allmännas tjänst och å andra sidan garantera forskningens och utbildningens frihet genom en verksamhet som byggs upp kring kollegiala strukturer. Autonomi betyder i första hand här alltså inte en frihet för den högre utbildningen från samhälle, stat och yrkesliv. Betoningen på akademisk frihet innefattar snarare starka argument för just den högre utbildningens delaktighet i det omgivande samhället och ansvar att aktivt involvera sig i samhällsliv och samhällsutveckling.

För att den högre utbildning ska kunna involvera sig i samhället på det breda sätt som här förespråkas – och samtidigt kunna behålla sina ideal om forskningens och utbildningens frihet – behövs enligt förespråkarna lärosäten i statlig regi. Att avreglera verksamheten riskerar nämligen att leda till en alltför snävt inriktad verksamhet som styrs mot ekonomiska intressen och, om vi följer logiken här, alltså på sikt skulle kunna leda till en utarmning av mångfald i systemet. I den senaste resursutredningen betonas vikten av att högskolan både bedriver utbildning och forskning med en ”här-och-nu-relevans” och en mer långsiktig verksamhet som bidrar till ”bearbetandet av en fundamental minnes- och erfarenhetskultur” (SOU 2007:81, s 49) – ”Utifrån denna mer trögrörliga position kan högskolan åstadkomma djupsinniga analyser, bidra till oväntade resultat och tillhandahålla en rad verktyg för samhällets gemensamma bästa” (SOU 2007:81, s 49). En högre utbildning i statlig regi innebär alltså lärosäten som tillhandahåller en bred kunskapsbas, är öppna mot samhället och intar en utvecklande roll för samhällets gemensamma bästa. Att argumentera för en ökad

autonomi innebär utifrån den här logiken därför inte att argumentera för en frihet från staten eller det omgivande samhället. Den autonomi det rör sig om ligger på ett annat plan och är snarare en slags *inre* autonomi – en akademisk frihet att söka efter och förmedla ny kunskap genom att fritt kunna välja forskningsproblem, forskningsmetoder, publiceringsform av forskningsresultat och undervisningsinnehåll.

Den inre akademiska friheten grundar sig enligt logiken på att den kollegiala styrningen av högskolan säkras via lagstiftning och förordningar samt genom statliga anslag, som ger utrymme för lärosätena att själva prioritera innehåll och fördela resurser. Det talas därför även här om att en avreglerad verksamhet är att föredra – men då främst i meningen få lagar och förordningar rörande verksamhetens *inriktning*. Beslut om den högre utbildningens närmare inriktning, innehåll och genomförande anses vara beslut som bör avgöras i fakultetsnämnder, där majoriteten av ledamöterna är vetenskapligt kompetenta lärare. Kritik riktas således mot sådana politiska beslut som uppfattas leda till inskränkningar av kollegiala beslut om inriktning och innehåll (jfr Unemar Öst 2009). Det är i ljuset av detta vi kan förstå kritiken som riktas mot den nuvarande regeringens förslag om avreglering av den interna organisationen och de kollegiala strukturerna. Samtidigt kan här påpekas att regeringen i propositionen *En reformerad grundlag* (proposition 2009/10:80) har föreslagit att den akademiska friheten ges ett uttryckligt grundlagsskydd genom att en ny bestämmelse om forskningens frihet ska införas i regeringsformen. ”Den föreslagna bestämmelsen slår fast att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. En sådan bestämmelse finns i dag i 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434). Enligt bestämmelsen ska för forskningen som allmänna principer gälla att forskningsproblem får fritt väljas, att forskningsmetoder får fritt utvecklas och att forskningsresultat får fritt publiceras” (proposition 2009/2010:149, s 15). Även om den inre akademiska friheten – i meningen forskningens frihet – grundlagsskyddas kan de argument för frihet som här avses inte likställas med den nuvarande regeringens argument att utöka lärosätenas frihet att bestämma över den inre organisationen. Argumenten som framförs för den akademiska friheten implicerar här istället en specifik syn på hur den högre utbildningen bör styras. Staten, i sin egenskap av både lagstiftare och huvudsaklig finansär, lyfts fram som garant för upprätthållandet av den akademiska friheten, det kollegiala inflytandet säkras via lagstiftning och i gengäld förser den högre utbildningen samhället med en bred kunskapsbas som tillgodoser olika intressen.

Frågan som kan ställas här är om idéerna om denna form av autonomi för den högre utbildningen fortfarande finns närvarande i politiken? Och om så är fallet, vad blir konsekvensen på systemnivå om denna form av autonomi, genom den nuvarande politikens inriktning, i praktiken reserveras till de ”gamla” lärosätena medan alla de nya lärosätena får ägna sig åt mer avnämardstyrd utbildning och forskning?

Profilering och externfinansiering

Ur ovanstående perspektiv kan den ökande graden av lärosätenas beroende av externfinansiering samt kraven på strategiska satsningar, profilering och excellenssträvanden ses som delvis problematisk. I en utredning om styrning av högre utbildning i Sverige heter det att: ”Forskningen kan på detta sätt bli starkt styrd åtminstone vid val av

forskningsinriktning” (SOU 2000:82, s 143). Detta innebär dock inte att externfinansiering och krav på profilering etcetera avvisas. Profilering inom forskningen ses som viktigt för att uppnå hög kvalitet och för att hitta ett sätt att vid sidan av de fasta anslagen fördela forskningsresurser inom den svenska högskolesektorn (jfr SOU 2007:81). Så länge de vetenskapliga kriterierna får vara gällande, betraktas profilering som ett nödvändigt initiativ och som något som kan tillföra kvalitet och konkurrenskraft till både utbildnings- och forskningsverksamheten inom sektorn som helhet. Angående ”den goda profileringen” som här förespråkas skrivs till exempel att:

En profil är ett område för forskning som är ett målsatt, mångårigt och inte sällan – flervetenskapligt program. Det karakteriseras av att det skall vara vetenskapligt relevant och intressant. Det skall ha relevans för internationella förhållanden, samhällliga sektorer, näringsliv/industri eller kultur/konstnärlig verksamhet. Det syftar oftast till att uppnå hög vetenskaplig nivå. Det skall vara unikt eller speciellt för lärosätet eller utgöra ett väl definierat nätverk mellan flera – ej nödvändigtvis svenska – lärosäten. Det kopplas till forskarutbildning och bedöms också vara av långsiktig relevans för grundutbildning (SOU 2000:82, s 144).

Profilering bör här alltså handla om att samla resurser och uppnå hög vetenskaplig kvalitet inom specifika forskningsområden. Profileringen ska, i första hand, vara vetenskapligt relevant och intressant, men den ska också ha en bred samhälllig relevans och också bedömas vara av långsiktig relevans för grundutbildning. Utredningen får stå som ett exempel på hur profilering här blir något som kan tillföra kvalitet och kombineras med den akademiska friheten att söka efter och förmedla ny kunskap.

På liknande sätt talas det också om externfinansiering här. Externfinansiering skrivs i den senaste resursutredningen fram som något som: (I) ska tillhandahållas från flera olika aktörer – ”Bra med många aktörer, då kan ’skamliga anbud’ avvisas” (SOU 2007:81, s 47) – för att inte försätta lärosätena i en beroendeställning som inskränker den akademiska friheten att bestämma över den högre utbildningens närmare inriktning, innehåll och genomförande, och (II) vara ett *komplement* till den statliga anslagsfinansieringen, som är den som garanterar och beskyddar den akademiska friheten. I den senaste resursutredningen skrivs angående detta att:

Det är dock av yttersta vikt att staten inte abdikerar från sitt ansvar som högskolans yttersta beskyddare. Staten garanterar främst den akademiska friheten genom att ställa basresurser via direkta anslag till förfogande, samtidigt som man inte blandar sig i hur dessa resurser används (SOU 2007:81, s 47).

Som påtalats tidigare har det i den aktuella utbildningspolitiken framhållits att statliga satsningar på grundforskning borde riktas mot att skapa några få elitinstitutioner och på så vis gör man samtidigt de nya lärosätena mer beroende av externa medel. Frågan man kan ställa utifrån ovanstående resonemang är om det räcker att satsa på långsiktig forskning uppbackad av statliga medel vid de gamla universiteten, eller om det är rimligt att också denna typ av forskning i viss grad ska kunna få bedrivas och utvecklas vid de nya lärosätena?

Konsekvenser för de nya lärosätena och för mångfalden på systemnivå

Inom ramen för såväl statslogiken och marknadslogiken kan detta sätt att betrakta styrningen av högre utbildning uppfattas som delvis problematiskt. Ur statens perspektiv därför att man å

ena sidan förväntas finansiera en omfattande verksamhet, men å andra sidan samtidigt inte förväntas ha full kontroll över innehållet och kvalitetskriterierna i verksamheten. Ur ett marknadsperspektiv därför att det är en alltför ”instängd och trögrörlig” syn på hur verksamheten ska styras och vad som ska vara verksamhetens inriktning – där initiativ som bygger på regional samverkan och utveckling, kommersialisering och kommunikation med det omgivande samhället inte alltid har uppmuntras och inte heller alltid har setts som meriterande för en fortsatt akademisk karriär.

Det kan också uppfattas som problematiskt ur ett utförarperspektiv. En nära samverkan med externa parter är sådant som varit viktigt för verksamheten vid flera av de nya högskolorna och det har till viss del uppfattats som ett problem att den kollegiala styrningen i alltför hög grad ignorerat sådana ”nya” initiativ och tillämpat kvalitetskriterier som endast passar de gamla, traditionella universitetens verksamhet. De nya lärosäten, som inte lever upp till dessa kriterier, har därför kommit att betraktas som icke fullvärdiga medlemmar av den högre utbildningens system. Som tidigare nämnts i rapporten föreslog till exempel den senaste resursutredningen att universitet och högskolor skulle skiljas åt i fördelningen av resurser till forskning och hanteras i olika system. Högskolorna – som inte betraktas som lika akademiska i sin grundstruktur – skulle i högre grad tvingas konkurrera om forskningsmöjligheterna än universiteten som skulle garanteras resurser för forskning. Resursutredningens förslag hörsammades inte, vilket vi ser som välbetänkt. För att uppmuntra mångfald bör högskolesektorn betraktas som ett system som bygger på gemensamma kvalitetskriterier. Därmed inte sagt att differentiering inom systemet inte ska uppmuntras. Differentieringen bör dock snarare drivas på genom en användning av kvalitetskriterier inom olika områden som gör det möjligt för både politiken och de enskilda lärosätena att rikta resurser och verksamheter mot olika områden där man kan uppnå hög kvalitet.

Den fria marknaden som grund för autonomi, kvalitet och konkurrenskraft

Argument för att lärosätena ska frigöras från staten, att myndighetsformen ska avskaffas och istället ska lärosätena verka som fria aktörer på en öppen marknad har också förekommit i diskussionen (jfr Flodström 2010). Dessa argument har delvis sin grund i en kritik mot de snäva kvalitetskriterier som skapats inom de kollegiala strukturerna, men också i en kritik mot en alltför detaljerad statlig styrning (återkommer till denna kritik senare). Här ställs den högre utbildningens värde framför allt i relation till hur väl forskning och utbildning kan bidra till den ekonomiska tillväxten, näringslivet och arbetsmarknaden. Flera studier visar att de nya lärosätena i dessa avseenden måste anses ha bidragit till att höja den högre utbildningens samlade värde – vid de nya lärosätena har det till exempel startat utbildningar med hög anställningsbarhet för studenterna (ref) och utbyggnaden av de nya lärosätena har enligt tidigare forskning påvisats gynna den regionala tillväxten (Andersson & Wilhelmsson 2010). Trots detta är det samtidigt här det framhålls att Sverige behöver satsa på ett fåtal elituniversitet för att klara sig i den globala konkurrensen (jfr SOU 2007:81, proposition 2009/10:149) – vilket alltså måste betraktas som något av en paradox.

Man kan dock ställa sig frågande till om ett avskaffande av myndighetsformen och ett mer fritt intåg på den öppna marknaden verkligen skulle ge de nya lärosätena en autonom ställning? Krav på avkastning, nyttiggörande och profilering medför att lärosätena i hög grad

måste förhålla sig till vad som anses vara gångbart på marknaden – även här finns därför en risk att lärosätenas ledningar i allt för hög grad kommer att ge efter för externa krav och att inriktningen på verksamheten kommer att styras bort från den högre utbildningens kärna. I den forskningsproposition som den nuvarande regeringen lämnade i början av 2009 (proposition 2008/09:50, s 14) talas det visserligen om att en bred inriktning av forskning och innovation behövs för att det finns många problem – klimatpåverkan, vattenbrist, utbredd fattigdom, internationella konflikter, risker för pandemier etcetera – som ”inte kan hanteras på ett framgångsrikt sätt utan ny kunskap”. Även om detta inte uttryckligen handlar om ekonomisk tillväxt, inordnas det ändå i propositionens övergripande inriktning mot att betona forskningens nytta och effektivitet och åsyftar satsningar på forskning som ofta bedrivs inom stora forskningsprogram – just sådana som de nya lärosätena har haft svårt att konkurrera om (Linnéstöd, VinnExcellence Centers samt Strategiska forskningscentrum).

Det tydligt framhållna är här ett snävare perspektiv på vad som är ett relevant innehåll i utbildning och forskning. Såväl utbildning som forskning ska framför allt bidra till mål om konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt och innovation. I en av den nuvarande regeringens propositioner skrivs angående detta till exempel att: ”I globaliseringens tid måste svensk konkurrenskraft till stor del bygga på ett högt kunskapsinnehåll i våra exportprodukter, varför forskning, utveckling och innovation är centrala delar av tillväxtpolitiken” (proposition 2008/09:50, s 14). Betoningen på åtgärder för att främja nyttiggörande och kommersialisering är tydlig och det föreslogs också där att högskolelagen ska förtydligas i dessa avseenden:

Högskolelagen (1992:1434) förtydligas på så sätt att högskolan, förutom uppgiften att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet, ska verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Dessa uppgifter ska vidare vara integrerade delar i högskolans samlade uppgift (proposition 2008/09:50, s).

I propositionen föreslås också en betydande utökning av forskningsanslagen, som framför allt riktas mot områden som uppfattas vara särskilt viktiga ur en nyttiggörande- och kommersialiseringssynpunkt.

Förutom att nämna forskningspropositionen som ett exempel på att ökad konkurrens och lärosäten på den fria marknaden inte automatiskt innebär ökad autonomi för de nya lärosätena kan här också nämnas de rapporter som producerats inom ramen för *Globaliseringsrådets* verksamhet. Globaliseringsrådet inrättades av regeringen i december 2006 och avslutade sin verksamhet under 2009. Rådet hade sin organisatoriska hemvist under utbildningsdepartementet och Lars Leijonborg, dåvarande högskole- och forskningsminister, var rådets ordförande. I övrigt bestod rådet av en brokig skara ledamöter⁵. Globaliseringsrådet inrättades för att analysera och komma med förslag om hur Sverige kan hävda sig väl i en tid av fortsatt tid av globalisering (Ds 2009:21). Globaliseringsrådet gav ut ett flertal rapporter,

⁵ Bland ledamöterna fanns, förutom ytterligare ett antal ministrar, till exempel ordförande för LO, SACO och TCO, VD:n för Svenskt Näringsliv, rektorn för Chalmers tekniska högskola och rektorn för Karolinska Institutet, en docent i Statsvetenskap, en professor i Internationell ekonomi, en journalist och författare, VD:n för Ericsson, generaldirektören för Svenska Institutet samt ordförande för Internationella Handelskammaren (Ds 2009:21).

där frågor om den högre utbildningens autonomi och ställning på den fria marknaden berörs. I rådets slutrapport att:

Vår rapport är en enträgen uppmaning till det politiska systemet och hela samhället att ge frågor om Sveriges konkurrenskraft, omställningsförmåga och attraktivitet högre prioritet. Sverige har en grundläggande styrka, men vår egen ekonomiska historia visar att vi också är sårbara. Vårt beroende av några få framgångsrika exportföretag är stort. Vi måste få fler företag som vågar växa. Vi måste satsa mer på kunskap, vår tids mest avgörande produktionsfaktor. Vi måste se till att ny kunskap oftare omsätts till produktion i Sverige. Vi måste få en arbetsmarknad som i högre grad kombinerar trygghet med flexibilitet (Ds 2009:21, s 3).

Angående lärosätena och grundutbildningens ställning på den fria marknaden skrivs att den svenska arbetsmarknaden kommer att efterfråga fler akademiskt utbildade och att ”högskolans kvalitet måste förstärkas, att bryggan mellan utbildning och arbetsliv måste förstärkas, och att antalet platser bör byggas ut” (Ds 2009:21, s 38). Betoningen på studenten som anställningsbar och att lärosätena även här ska öka sitt samarbete med marknads aktörer och anpassa utbildningsinnehållet efter deras behov är tydligt. Det uppges vara viktigt att ”få blivande studenter att välja ’rätt’ utbildning, dvs. en utbildning som leder till jobb på arbetsmarknaden efter avklarade studier” (Ds 2009:21, s 40).

Det är naturligtvis inget konstigt i sig att det ska finnas en relation mellan utbildning och arbetsmarknad – ända sedan de första universiteten i Sverige grundades har detta varit en central utgångspunkt (jfr Abrahamsson 1984(b)). Risken för de nya lärosätena – som varken har samma nationella rekryteringsbas av studenter som de äldre universiteten eller som räknas in när det kommer till strategiska nationella satsningar för att fylla vår tids framtida utbildningsbehov⁶ – är ändå att de här i alltför hög grad tvingas anpassa sin utbildning till regionala behov och därmed får ett alldeles för smalt utbildningsutbud och utbildningsinnehåll. Det sistnämnda kanske i och för sig är rimligt för de mer nischade högskolorna, men knappast för alla och i synnerhet inte för de nya universiteten.

Precis som SUHF (2010) betonar är dock en stor del av grundutbildningen yrkesinriktad och svarar mot väl kända behov på arbetsmarknaden. Detta gäller inte minst grundutbildningen vid de nya lärosätena som till stor del är inriktad mot offentlig sektor (vård, skola, omsorg). Men det finns även utbildningar av annan karaktär och utbildningsmål inom de flesta utbildningar – även de tydligt yrkesinriktade – som inte kan vara lika förutbestämda och avnämarsstyrda, men som är nog så viktiga att beakta för sektorn som helhet. SUHF (2010) skriver angående detta att:

⁶ Här kan till exempel nämnas att trots att det råder brist på läkare och läkarutbildningsplatser i landet och behovet av en strategisk satsning därmed är uppenbar, fick Örebro universitet examensrättigheter för läkarutbildning tack vare att kommun och landsting ställt upp som samverkanspartners och finansierare och också tillsammans med universitetet gick med på att betala utbildningen under de första 3 åren.

En stor del av utbildningen är direkt yrkesinriktad och svarar mot väl kända behov på arbetsmarknaden. Kunskapen omsätts i detta fall omedelbart i samhällets tjänst. Välutbildade studenter med brukbara utbildningar går emellertid inte alltid in i förutbestämda yrkesroller. De skapar istället nya verksamheter och i det långa perspektivet nya näringar. Kopplingen mellan utbildning och yrkesliv är uppenbar. Men högre utbildning har också ett djupare syfte och en större samhällsfunktion. God utbildning skapar förutsättningar för det självständiga medborgarskap som är demokratins fundament.

Om vi har mångfald på systemnivå som utgångspunkt och tar ovanstående argument – om såväl specialisering, bredd som djup som viktiga ingredienser i högre utbildning – i beaktande samtidigt som vi betänker att nästan 40 procent av grundutbildningsanslagen används vid de nya lärosätena är det inte orimligt att ställa frågan om det nationella behovet av grundutbildning av god kvalitet (forskningsanknuten) och med potential för innovation inom olika samhällssektorer och näringslivsgrenar kan täckas av enbart de gamla universiteten och elitinstitutionerna? Olika lärosäten kan så klart ha olika roller – det är rimligt att vissa av de nya lärosätena satsar på att enbart ge kurser som ingår i program som i sin tur leder till tydliga yrkesexamina. Men, det är också rimligt att sektorn som helhet omfattar en större mångfald av kurser och mer fria program och att dessa också kan ges vid de nya lärosäten där det finns goda förutsättningar för detta.

Externfinansiering och forskningsinnehåll

Vad gäller forskning och forskningsfinansiering framhålls inom marknadslogiken i högre grad vikten av externfinansiering för att säkra kvalitet och innovation i forskningen. Externfinansieringen ska inte i första hand ses som ett komplement till statliga anslag utan snarare ses som en viktig påverkare av innehåll i forskning och stora förhoppningar finns om att andelen externa medel ska öka. För att peka på vilket forskningsinnehåll som är det önskvärda utifrån en marknadslogik och i utbildningspolitiken just nu, hämtar vi här ett citat från den senaste forskningspropositionen (2008/09:50):

Regeringens mål är att stärka Sveriges ställning som forskningsnation och därmed stärka konkurrenskraften i en globaliserad värld för att bidra till ökad hållbar ekonomisk tillväxt och välfärd i Sverige. Forskningen ska vara av högsta internationella klass och den ska till stor del bedrivas inom områden som har eller har förutsättningar att få betydelse för människors välfärd, samhällets utveckling och näringslivets konkurrenskraft (proposition 2008/09:50, s 20).

I propositionen framtonar marknadsideal som grund för den högre utbildningens syften och mål och för de från resursutredningen hämtade synsätten – om forskningens långsiktiga sökande och skapande av kunskap utan direkta kortsiktiga nyttointressen och om högre utbildning som en institution i demokratins och det allmännas tjänst – finns här längre ingen självklar grund. Även om det finns ett tal om forskning för människors välfärd och samhällets utveckling bygger marknadsidealerna i första hand på ganska snäva innehåll i begrepp som välfärd, utveckling och innovation. Det finns en stark tendens att till exempel innovationsbegreppet – knutet till ett tal om kunskapstriangeln – hänförs till teknologisk och ekonomisk utveckling och att innovation med inriktning mot processer i offentlig sektor och i

civilsamhället glöms bort. I propositionen skrivs vidare om den akademiska friheten och den högre utbildningens framtida roll för innovation och utveckling:

Oberoende forskning baserad på fritt sökande efter kunskap är ett av fundamenten för självständiga universitet och högskolor och detta är också deras roll och uppgift i ett fritt och demokratiskt samhälle. Samtidigt gör den ökade kunskapsintensiteten i samhället att lärosätena i högre utsträckning bör vara en integrerad del av samhället och i en ständig dialog med andra aktörer formulera nya kunskapsbehov, gemensamt söka efter svaren och, när det är lämpligt, bidra till att utveckla lösningar på samhällsproblem.

Forskningens nytta för ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft är en övergripande inriktning som formulerats av regeringen. I skrivelsen Prop. 2008/09:50 22 Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2006–2008 (skr. 2006/07:23) slår regeringen fast att 'den svenska konkurrensfördelen i en globaliserad ekonomi består i att producera varor och tjänster med ett högt kunskapsinnehåll'. Detta förutsätter en vetenskaplig produktion av hög kvalitet liksom ett näringsliv som omsätter ny och befintlig kunskap i varor, tjänster och lösningar som efterfrågas på världsmarknaden. Insatser måste därför i högre utsträckning inriktas på den bästa forskningen inom områden av relevans för samhället och näringslivet (proposition 2008/09:50, s 25).

De utbildningspolitiska idealen om att lärosätena ska agera som aktörer, i ständig dialog med andra aktörer, på en fri marknad samt tillhandahålla forskning som efterfrågas och kan omsättas på denna marknad innehåller inte idéer om att de statliga anslagen ska reduceras eller på sikt försvinna – även om man har stora förhoppningar om att andelen externa medel som används inom sektorn, och de externa aktörernas påvekan, på sikt stadigt ska öka. De bygger snarare på idéer om att den som klarar att konkurrera bäst – och tillhandahåller forskning som är gångbar på marknaden – är den som både ska tilldelas merparten av de statliga anslagen, vinna i kampen om de externa medlen och på sikt alltså ges de bästa möjligheterna att överleva.

Det finns många kvalitetsdrivande mekanismer i ett konkurrensutsatt system, men det finns också risker på lång sikt. Vad händer med mångfalden på systemnivå och de nya lärosätena i ett renodlat konkurrensutsatt system, som bygger på marknadsideal och en ökad andel externa medel? Det kan vi så klart inte veta idag, men vi kan ställa ett antal frågor som behöver tas om hand och diskuteras på systemnivå: Vad händer med sådan forskning där man inte kortsiktigt kan se nyttan? Vad händer med sådan forskning och de lärosäten som är starkt inriktade mot offentlig sektor och som i allt högre grad alltså måste förlita sig på samarbeten med en sektor som inte är lika kapitalstark som den privata? Vad händer i ett system där de nya lärosätena – inte bara de nischade högskolorna – blir alltmer utlämnade till externa finansierare, så som till exempel KK-stiftelsen? Vad händer med forskningsanknytningen av grundutbildningen om alltmer forskning blir nischad och inriktad mot specifika kunskapsfält? Vad händer om det endast blir marknadskriterier som faller avgörandet för vilka verksamheter som på sikt ska finnas kvar eller läggas ned?

Som vi försökt påvisa ovan kan det alltså finnas problematiska konsekvenser för mångfalden på systemnivå och de nya lärosätena i såväl ett högskolesystem som bygger på kollegialitet och akademisk frihet som i ett system som bygger på den fria marknadens principer. Att det i diskussioner om den högre utbildningens autonomi framförs både argument för ett bevarande av kollegiala strukturer och för en utbildning som frigörs från staten och ger sig ut på den fria marknaden har dock att göra med att lärosätenas verksamhet under senare delen av 1990-talet och 2000-talet alltmer kommit att styras av aktörerna på den statliga nivån. Lagstiftning och förordningstexter om till exempel samverkan, breddad rekrytering och jämställdhet har tillkommit. Tillkommit har också ökade krav på lärosätena att sträva efter excellens och kvalitet och tidigare forskning påtalar att sådana krav fått en allt större betydelse för verksamhetens vid landets lärosäten (jfr Schoug 2006).

Utbildningspolitiken har sakta men säkert fått en alltmer central roll i styrningen av forskning och utbildning och fortfarande reses argument som talar för en utökad politisk styrning (jfr Unemar Öst 2009). Detta har blivit tydligt inte minst i relation till införlivandet av den svenska högre utbildningen i Bolognaprocessen och i reformeringen av den nya lärarutbildningen, men också i relation till de strategiska satsningar på forskning inom vissa områden som regeringen aviserat i sina propositioner. Trots att den nuvarande regeringen föreslår avregleringar – i form av att generella mål och vissa andra redan omnämnda delar i den övergripande styrningen tas bort – riktas kritik mot att detta ersätts med en mer detaljerad styrning och öppna eller förtäckta direktiv som kommer direkt från departementet till såväl lärosäten som forskningsfinansiärer. Detta uppfattas i sin tur leda till en otydlig rollfördelning mellan departementet, Högskoleverket och lärosätena (SUHF 2010). Den mer indirekta, (men samtidigt kanske mer påtagliga) statliga styrningen, kan förstås som ett resultat av den mål- och resultatstyrning och det kvalitetssystem som byggts upp inom den svenska högskolesektorn.

Kvalitet och kvalitetssystem i den svenska högskolesektorn

Kvalitet har, enligt tidigare forskning, blivit ett framträdande ledord inom högskolan – inte minst som ett resultat av det arbete som inleddes på Högskoleverket efter högskolereformen 1993 och som intensifierats via Sveriges deltagande i Bolognaprocessen:

På bara några få år har optimeringsivern spritt sig som en löpeld genom den högre utbildningen och frågan om hur kvaliteten skall kunna säkras och helst ytterligare höjas har hamnat överst på dagordningen hos flera av högskolans organ och aktörer. Mer och mer talas det därför om vikten av att vidareutveckla den akademiska verksamheten, att överträffa dess nuvarande nivåer, att ständigt förbättra forskning och utbildning. Nivån måste hela tiden höjas, standarden

optimeras, och alla som idag är verksamma inom universitetsvärlden berörs av denna strävan (Schoug 2006, s 63).

Att kvalitetsbegreppet kommit att inta en alltmer central roll i styrningen av verksamheten vid landets lärosäten är nog ett påstående de flesta inom sektorn kan vara överrens om. Vad gäller innebörden av kvalitetsbegreppet är det dock inte lika enkelt. Som tidigare påtalats utgör den svenska högskolesektorn ett varierat landskap av lärosäten med olika inriktningar på utbildning och forskning. Att arbeta med ett ledord, som är tänkt att kunna täcka in hela den mångfaldiga sektorn, är därför inte oproblematiskt. Innebörden i ett sådant ord blir snabbt omdebatterat och ordet fylls med skilda innehåll i skilda sammanhang.

I den svenska debatten höjs till exempel röster för att forskningens kvalitet ska avgöras i relation till frågor om dess samhällsnytta, dess potential till avkastning och patent samt dess potential att utgöra internationell spetsforskning inom sitt fält (se t ex proposition 2008/09:50), medan utbildning som håller hög kvalitet ska leda till anställningsbarhet eller användningsbarhet (se t ex Ds 2009:21). Varningar reses dock om att alltför snäva satsningar inom forskningspolitiken och alltför snäva mått på kvalitet inom grundutbildningen, på sikt hotar kvaliteten i såväl forskning som utbildning. Samtidig höjs därför röster som betonar vikten av att satsa på bredd och långsiktighet i forskningen samt att inte göra avkall på krav om kritiskt tänkande och vetenskaplig grund inom utbildning. SUHF (2009) rekommenderar till exempel sina medlemmar att alltid låta hög akademisk kvalitet vara det yttersta syftet med planering för det framtida högskolelandskapet och att upprätthålla de akademiska värdena – akademisk frihet och akademisk integritet – i verksamheten: ”Därmed ska inte regionala eller nationella, politiska eller ekonomiska eller andra intressen vara styrande på sätt som strider mot de akademiska värdena” (SUHF 2009).

Kraven på långsiktighet, kritiskt tänkande och vetenskaplig grund som SUHF framför kan tyckas som självklara, men måste också förstås i ljuset av hur styrningen av den svenska högskolesektorn utvecklats under de senaste decennierna. Den svenska högskolesektorn kan idag i hög grad betraktas som resultatet av en mix av – vad som kan tyckas vara motstridiga – ”new public management”-inriktade reformer och mer interventionistiskt vänsterriktade (socialdemokratiska) reformer. Sedan slutet av 1980-talet har målstyrningen intagit en central roll i styrningen av hela den svenska offentliga sektorn. Forskare inom ”Public Management (PM)”-området påtalar att politikerna successivt sedan dess har börjat visa ett större intresse för att vidareutveckla praktiker inom högskolesektorn som kan matcha och bygga kvalitets- och kontrollsystem som stödjer målstyrningen (jfr Modell 2005).

De tidiga PM-praktikerna inom den svenska högskolesektorn – i hög grad uppbyggda kring de kvalitetsgranskningar högskoleverket genomförde mellan 1995-2001 – baserades till stor del på att universiteten och högskolorna själva värderade sin egen verksamhet och utvärderingarna hade en kvalitativ inriktning med fokus på processer (jfr Modell 2005). De enskilda lärosätena – de gamla likväl som de nya – gavs på det sättet möjligheter att bygga kvalitetsstrategier och processer som var anpassade till den egna verksamheten. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet restes dock krav på att införa fler kvantitativa

kvalitetsindikatorer och att inrätta resultatorienterade PM-praktiker inom högskolesektorn som helhet. Dessa praktiker var i mitten av 2000-talet fortfarande inte inrättade (jfr Modell 2005), men politikerna har sedan dess fortsatt att visa ett stort intresse för att inrätta och vidareutveckla sådana praktiker. Hur dessa praktiker ska utformas har dock lett till diskussioner på både den statliga arenan och på utförararenan.

På den statliga arenan har till exempel en strid uppstått mellan Högskoleverket och regeringen om hur kvalitet bör kontrolleras och mätas (jfr Flodström 2010, Utbildningsdepartementet 2010). Högskoleverket förespråkar här ett mer genomgripande kvalitetsutvärderingssystem som, troligtvis i högre grad än regeringens, uppfyller ENQA:s (The European Association for Quality Assurance in Higher Education) kriterier för ackreditering. Samtidigt menar flera forskare att det allt större intresset för kvalitetsutvärdering redan nu resulterat i att ett ganska påträngande kvalitetssystem med tillhörande kontrolltekniker, för såväl forskning som utbildning, skapats – och att dessa system och tekniker riskerar att underminera traditionella akademiska värden (jfr Schoug 2006). I rapporter och granskningar påtalas också att både Högskoleverket och departementet i alltför liten grad fokuserar på lärosätenas eget interna arbete med kvalitetssäkring och istället arbetar med att ”kontrollera in” kvalitet utifrån externa kvalitetsutvärderingar och kvalitetsindikatorer. Detta behövs också, men om man tappar fokus på det som faktiskt sker i de sinsemellan olika verksamheter som bedrivs på landets lärosäten, riskerar man att ta till åtgärder som begränsar möjligheterna för högskolans ledning, forskare, lärare och studenter att ta ansvaret för kvaliteten och kvalitetsutvecklingen på det enskilda lärosätet (jfr Brandell och Kim 2010).

Enligt tidigare forskning är en anledning till att kvalitetssystemen och kontrollteknikerna riskerar att underminera traditionella akademiska värden och minska möjligheterna för utförarna att själva ta ansvar för kvaliteten i verksamheten alltså att dessa inte längre bygger på lärosätenas självvärderingar och utförarlogiken. Istället byggs de till stora delar upp kring en marknadslogik eller vad som också kallas en leverantör-konsument diskurs (jfr Modell 2005), där högskolesektorn görs till leverantör av utbildning och forskning som ska svara mot olika samhällsaktörers (konsumenters) behov och kvalitetskrav. Dessa kvalitetskrav är inte alltid kompatibla med de krav som finns inom den mångfaldiga sektorn samtidigt som de spelar en avgörande roll för bedömning av kvaliteten i forskning och utbildning (jfr Modell 2005, Schoug 2006). PM-praktikernas utformning är därför en kontroversiell fråga inom högskolesektorn: ”the conception of what constitutes legitimate quality aspects and controls in the university sector is open to construction” (Modell 2005, s 537-538). När institutionella värden utmanas, av till exempel ovan nämnda leverantör-konsument diskurs, blir svaren från lärosätena – som utmålats som särskilt motståndskraftiga mot politiska direktiv (jfr Trow 1993, Schoug 2006) – varierade och “different actors may indeed possess relatively wide action repertoires and need not slavishly submit to such pressures for change” (Modell 2005, s 537). Den rikspolitiskt önskvärda inriktningen utmanas alltså inom högskolesektorn och leverantör-konsumentdiskursen inlemmas på så sätt i bredare diskurser och i utförarlogiker, som också får en viss verkan när PM-idéerna ska transformeras till handling.

På senare tid har dock de från statligt håll (från regeringen, HSV och EU) kommande idéerna om kvalitet och kvalitetskrav börjat att allt tydligare kombineras med idéer om hur resurser ska fördelas inom högskolesektorn (Jfr Modell 2005, Schoug 2006). Detta gör det svårare för

enskilda lärosäten att utmana och motstå de utifrån kommande kraven – här måste de nya lärosätena anses ha en särskilt utsatt position eftersom de har betydligt mindre resurser att röra sig med. Vad gäller grundutbildningen har kopplingen mellan ovan nämnda kvalitetssystem och tekniker å ena sidan och just resurstilldelningssystemet å den andra sidan i Sverige annars tidigare varit svag. En något starkare koppling har funnits på forskningssidan. Den på det stora hela tidigare svaga kopplingen beror delvis på de tidigare nämnda motstridiga reforminitiativen och de konkurrerande diskurserna och logikerna, som alltså gör det svårt att omsätta PM-idéerna till praktisk handling (jfr Modell 2005). Under de senaste åren har dock inte minst Högskoleverket arbetat för att ta fram ett kvalitetssäkringssystem där lärosäten med väl fungerande kvalitetsarbete – mätt utifrån förutsättningar, genomförande och resultat – ska kunna premieras ekonomiskt (Högskoleverket 2007:59R). Den borgerliga regeringens första proposition pekade också mot att man i högre grad än tidigare är öppen för att knyta kvalitetssystemet till resurstilldelningssystemet och premiera lärosäten som uppnått god kvalitet i utbildningen, mätt utifrån resultat inom olika områden (jfr Brandell & Kim 2010). Den något starkare kopplingen mellan resurstilldelning och PM-praktiker på forskningssidan stärks nu ytterligare (via till exempel fördjupade citeringsanalyser och utökade programsatsningar) – vilket under senare tid bland annat resulterat i att högskolornas ansökningar om universitetsstatus och vetenskapsområden negligerats, de nya universiteten har fått se sina statliga resurser stagnera och nytillkomna resurser främst hamnar hos de äldre universiteten.

Att kvalitetssystemet tydligare kopplas ihop med resurstilldelningssystemet måste betraktas som en nödvändig utveckling inom den svenska högskolesektorn. Resurserna är begränsade, en rollfördelning mellan olika typer av lärosäten och profilering inom vissa områden behövs och det är därför rimligt att en del av resurstilldelningen sker på basis av en prövning av kvaliteten. I ett sådant system blir det dock betydligt viktigare att diskutera vad kvalitet innebär och vilka kriterier som ska användas för att mäta/bedöma kvalitet.

De senaste årens diskussioner om kvalitetssystem

Under de senaste två åren har ett arbete pågått inom den svenska högskolesektorn med målet att komma fram till ett beslut om hur ett nytt kvalitetssäkringssystem (främst vad gäller grundutbildning) ska utformas. Detta arbete har i en granskning av Brandell och Kim (2010) beskrivits som ”ett klassiskt teaterdrama i fem akter” där många olika aktörer har varit involverade i arbetet och där olika uppfattningar om hur kvalitet ska definieras har kommit till uttryck. För att inte bli alltför långrandig här kan nämnas att i ett tidigt skede i detta arbete framstod å ena sidan Högskoleverket – med sin betoning av ett kvalitetssystem som tar ställning till såväl förutsättningar, genomförande och resultat – som en stark part i målet. Medan utbildningsdepartementet – delvis uppbackat av SUHF – framstod som en annan part med sin betoning av ett kvalitetssystem som främst tar ställning till utbildningens resultat.

I början av 2009 lanserade dock HSV en överrensommelse – kallad ”plattformen” – tillsammans med SUHF och SFS där tyngdpunkten i kvalitetsgranskningen föreslogs vara kvaliteten i utbildningsresultaten och där det också förutsattes att regeringen skulle öka

grundutbildningsanslagen så att resurser tydligare kunde kopplas till kvalitet. I mars samma år fick HSV i uppdrag av regeringen att ge ett förslag till ett nytt system för kvalitetsutvärdering med fokus på kvaliteten i utbildningsresultat. HSV tog sig an uppdraget och var måna om att ta fram ett förslag som både var förankrat i sektorn och som höll måttet för ENQA. Förslaget som togs fram bygger på sex olika bedömningsgrunder fördelade på tre olika indikatorer (jfr Brandell & Kim 2010):

- Lärarcentrerad undervisning och progression inkluderande granskning av dels lärandemålets examinerbarhet och koppling till examensbeskrivningar, dels progressionen i utbildningen.
- Utbildningens användbarhet för arbetsmarknaden med en specifik granskning av hur förmågor och kompetenser som krävs för anställningsbarhet finns i lärandemål och examineras.
- Lärarkompetens med avseende på vetenskaplig, konstnärlig och pedagogisk kompetens.
- Kvaliteten i de självständiga arbetena.
- Studentenkäter om bland annat examinations- och bedömningsprocesser, forskningsanknytning, progression och vetenskaplighet som besvaras av studenter i slutet av utbildningen.
- Alumnienkäter.

Parallellt med HSV:s arbete pågick en process inom utbildningsdepartementet som resulterade i ett annat förslag till kvalitetsutvärderingssystem – ett förslag som bygger på att utbildningens resultat mäts och bedöms utifrån färre bedömningsgrunder och indikatorer. Detta förslag har bland annat kritiserats för att i mindre grad ta hänsyn till den mångfald som finns i utbildningssystemet (jfr Flodström 2010).

Lärosäten som är fria att kombinera det kollegiala systemet med ett entreprenöriellt system

Utan att närmare gå in på de förslag som diskuterats ovan kan här påtalas att både HSV och regeringen genom sina respektive förslag försökt att tydligare koppla kvalitetssäkringssystemet till frågor om resurs- och ansvarsfördelning inom sektorn. De olika förslagen speglar olika idéer om högskolesystemets innehåll och uppgifter och balanserar mellan de mål som statslogiken, utförarlogiken och marknadslogiken ställer upp. Regeringens förslag innehåller dock färre indikatorer och bedömningsgrunder och riskerar därför att bygga ett kvalitetssystem som inte är gynnsamt för mångfalden inom sektorn. Vi efterfrågar här ett kvalitetssystem som kan kombinera önskemål som framförs inom såväl statslogiken, utförarlogiken som marknadslogiken. Ett sådant kvalitetssystem bygger på varierade indikatorer och bedömningsgrunder för utbildning och forskning och ger lärosätena möjligheter att inta olika positioner inom det svenska högre utbildningslandskapet.

I den aktuella utbildningspolitiska diskussionen har det redan tidigare framförts alternativ som skulle bygga på en mer flexibel hållning ifrån såväl utförarhåll som från statligt håll. Detta

alternativ lyfts till exempel fram i den senaste resursutredningen gällande svensk högre utbildning (SOU 2007:81). Där diskuteras två system, vilka i utredningen skrivs fram som sprungna ur två skilda synsätt på den högre utbildningens syften och mål. Det första systemet benämns i utredningen det "humboldtska kollegiala systemet" och kan här uppfattas som knutet till det som i inledningen benämns utförlarlogiken. Det andra systemet benämns det "nya entreprenöriella systemet", och kan ses som en parallell till den ovan beskrivna marknadslogiken. I utredningen skrivs angående de två systemen:

Är dessa system oförenliga som eld och vatten? Måste man försvära sig helt och hållet till endera av dem? Melanders ... sammanfattning av Lunds universitetslednings retoriska hållning till det rådande läget behöver alls inte tolkas defaitistiskt: '...en pluralistisk verktyglåda, laddad med en rad olika normativa ideal för att möta en mängd aktörer med skiftande intressen och ambitioner...' Tvärtom kan en sådan inställning uttrycka ett dynamiskt och flexibelt ideal, som identifierar en samhällsutveckling som ger universitetet nya möjligheter till interaktion. För en så mångfasetterad organisation som högskolan är det möjligt att hantera den dubbla rollen som å ena sidan kommersiellt orienterad samarbetspartner och å andra sidan självständig kritisk forskningsinrättning (SOU 2007:81, s 47).

Genom att ifrågasätta att de två systemen skulle vara oförenliga med varandra skrivs i utredningen ett tänkvärt synsätt på högre utbildning fram. Detta synsätt bygger på ett dynamiskt och flexibelt ideal som gör det möjligt att kombinera en kommersiell inriktning av verksamheten vid landets lärosäten med en mer traditionell kritisk akademisk inriktning. Ett synsätt som kan vara fruktbart att ta till sig för såväl de statliga aktörerna som för aktörerna på lärosätesnivå.

Styrning och kvalitetskriterier för en mångfaldig högskolesektor

För att möjliggöra implementeringen av ett dynamiskt och flexibelt ideal – och mångfald inom sektorn som helhet – krävs rimligtvis ett kvalitetssäkringssystem som tar hänsyn till inriktningen på verksamheten vid de enskilda lärosätena och som också tar hänsyn till samt fokuserar på lärosätenas egna interna kvalitetsstrategier och processer. Det behövs rimligtvis också kvalitetskriterier inom olika områden som inte är alltför snäva. Man måste naturligtvis också ställa sig frågan om hur rimligt det är att lärosätena tvingas redovisa sin verksamhet i relation till en mängd olika kriterier – det kan lätt bli en betungande uppgift som tvingar högskoleledningen att ta resurser för att kunna *redovisa* verksamhet från att lägga resurser på att faktiskt *bedriva* verksamhet. Brandell och Kim (2010, s 17), som både har verkat på olika nivåer inom högskolesektorn (bland annat inom HSV, UHÄ, SISTER och rektor vid ett av de nya lärosätena) och har granskat hur diskussionen kring ett nytt svenskt kvalitetssystem ska se ut, skriver:

Man får intrycket att både Höskoleverket och Utbildningsdepartementet anser det vara självklart att ju mer omfattande kvalitetskontrollen är, desto bättre blir utbildningens kvalitet. ... Det finns, menar vi, inga belägg för att kontrollen i sig bidrar till att kvaliteten i utbildningen blir bättre än vad den skulle bli med en mer selektiv kontroll. Risken är tvärtom överhängande att institutionerna ägnar alltför mycket tid till att anpassa verksamheten så att kontrollresultaten ska bli så bra som möjligt, på bekostnad av att identifiera och åtgärda de kvalitetsbrister som man lokalt upplever som mest påtagliga.

Att skapa ett kvalitetssäkringssystem som bygger på mångfald på systemnivå och gör det möjligt för lärosätena att ha olika inriktningar och inta lika roller är alltså en balansgång på den statliga nivån mellan att å ena sidan arbeta med en mängd olika kvalitetskriterier och indikatorer och å andra sidan inte ägna sig åt en alltför detaljerad kontroll, som bygger på alltför detaljerade redovisningar från lärosätena. Vi kan i den här rapporten inte skriva fram något konkret förslag till nytt kvalitetssystem, men vi vill som en avslutning på det här kapitlet lyfta fram och kort diskutera ett exempel på hur mångfaldiga kvalitetskriterier för samverkan och innovation man arbetar med på olika nivåer inom högskolesektorn idag. En framtida politik på området måste i högre grad anpassas till den terräng där den är tänkt att verka.

Kvalitetskriterier för samverkan och innovation

Som framgått tidigare i rapporten har de nya lärosätenas samverkansarbete blivit allt viktigare och regeringen betonar i allt högre grad samverkansuppgiften – inte minst betonas att forskningsresultat från universitet och högskolor i större utsträckning behöver nyttiggöras, kommersialiseras och bidra till innovation (jfr proposition 2008/09:50). Hur samverkansuppgiften tolkas och vad som kan menas med nyttiggörande av forskningsresultat och innovation skiljer sig dock åt – och här menar vi att en högskolesektor som strävar efter mångfald på systemnivå inte kan använda sig av alltför smala definitioner och mått på samverkan och innovation. Samverkansuppgiften borde få omfatta såväl innovation som har att göra med (I) demokratiutveckling och lärosätenas medverkan i ett brett kunskaps- och innovationssystem, (II) ekonomisk och teknisk utveckling och lärosätenas medverkan i ett teknologiskt/hightechdrivet kunskaps- och innovationssystem samt (III) bättre utbildningar ur både samhälls- och individperspektiv.

En kartläggning genomförd av Höskoleverket (2010) – där man utgår från en liknande uppfattning om samverkansarbetets innehåll – visar att det redan nu vid svenska lärosäten används flera olika kvantitativa mått på samverkan. Inom det första området, demokratiutveckling, anges till exempel mått som populärvetenskapliga artiklar, publika evenemang, medieframträdanden och expertroller för myndigheter. Inom det andra området anges mått som partsammansatta forskningsprojekt, uppdragsforskning, nya patent och licenser, företagsdoktorander och adjungerade lärare. Inom det tredje området anges mått som förstahandssökanden till utbildningarna, uppdragsutbildning, alumnverksamhet, verksamhetsförlagd utbildning och andel studenter som har ett arbete som är relevant för sin

utbildning två år efter examen (det sistnämnda är dock ett vanskligt mått, eftersom det förutsätter att det finns naturliga avnämare för respektive utbildning och att det är just hos en av dessa som studenten fått anställning). Utan att ta ställning till relevansen i just dessa mått – och till hur många mått det är rimligt att ha – kan här i alla fall konstateras att de sammantaget ger en bred grund för att utvärdera samverkansarbetet. En tillämpning av flera sådana olika mått inom flera områden skulle uppmuntra mångfald på systemnivå och ge lärosätena möjligheter att identifiera sig med olika mål och att inrikta sina verksamheter på olika sätt.

Det tidiga 00-talet präglades av en våldsam expansionslusta bland de nya lärosätena: de rekryterade kraftigt och byggde ut sin forskningsvolym, samtidigt som deras utbildningsfunktion fortsatte att växa, om än i något mindre utsträckning än under 90-talet. Doktorander anställdes, liksom professorer, vilket gav de tidigare så utbildningspräglade lärosätena en tydlig forskningsprofil. Staten å sin sida var brydd och inte alltför entusiastisk inför anstormningen, framför allt när den tog sig uttryck i krav på stärkt institutionell ställning och status. Man var helt enkelt inte beredd på att så många lärosäten faktiskt ville demonstrera sin betydelse och självständighet genom ansökningar om vetenskapsområden och universitetsstatus. Dessutom hade staten försatt sig i ett svårt läge genom att delegera till Högskoleverket att genomföra bedömningar ansökningarna. Detta ledde till upprepade kollisioner, dels mellan staten och Högskoleverket, dels mellan Högskoleverket och deras bedömare kring bedömningarna. Staten var minst restriktiv medan Högskoleverkets bedömare (som till stor del rekryterades från de äldre lärosätena) var mest återhållsamma; Högskoleverket stod emellan dessa båda ytterligheter.

Fram till 2001 var aktiviteten hög och 10 ansökningar om vetenskapsområde skickades in, varav fyra avslogs. Efter 2001 ökade trycket samtidigt som bedömningsarbetet i praktiken lades ned. Malmö, Borås, Blekinge och Södertörn inkom med universitetsansökningar, Gävle, Jönköping, Halmstad, Skövde och Dalarna med sammanlagt åtta ansökningar om vetenskapsområde. Ingen av dessa ansökningar prövades. Det enda som hände efter 2001 var att beslut togs om att Mitthögskolan skulle ges universitetsstatus. Högskolorna fortsatte oförtrutet att pröva det utrymme som staten hade öppnat för dem under 1990-talet, därtill var de satte under starkt tryck såväl från den egna personalen som från externa intressenter att öka ambitionsnivån. Slutresultatet blev att ett stort antal högskolor skickade in ansökningar om vetenskapsområden, och ett flertal av de mer mogna högskolorna sökte om uppgradering till universitetsstatus. De gjorde det i tämligen publika former. Statens uppmärksamhet å sin sida hade vridits alltmer mot de äldre lärosätenas villkor, dels genom forskningsfinansieringsreformen 2001 (som i allt väsentligt var en angelägenhet för de etablerade universiteten medan de nya lärosätena aldrig riktigt etablerat sig som mottagare av resurser från dem), dels genom de nya ordningar för finansiering som sjuöskades i samband med 2005 års forskningsproposition (Linnéstöd, Berzeliusstöd, FAS-centra, VinnEx).

Kollisionen mellan de expansiva högskolorna och statens motvilja mot att sprida resurserna fick ett dramatiskt slut år 2006 när dåvarande utbildnings- och kulturministern Leif Pagrotsky deklarerade att regeringen stoppade alla planer på nya universitet – och på att ge fler lärosäten vetenskapsområden också, för den delen. Expansionen var nu definitivt över, även om den redan hade varit på väg några år. Dessa teman fanns alltså redan antydda i den forskningsproposition som Pagrotsky förtredare Thomas Östros signerade 2005, där huvuddelen av de tillkommande resurserna slussades via stöd till storskaliga forskningsmiljöer (Linnéstöd med mera) och till innovationsstödande verksamhet, främst kring de äldre universiteten.

Inriktningen mot att koncentrera resurserna till de äldre lärosätena förstärktes när Anders Flodström, vid sitt tillträde som universitetskansler, deklarerade att han för sin del såg det som omöjligt för Sverige att ha fler än fem (senare åtta) universitet om Sverige skulle överleva på en global kunskapsmarknad. Flodström gjorde sig därmed till tolks för en alltmer dominerande uppfattning om de nya lärosätena, nämligen att deras institutionella autonomisering och finansiella expansion inte hade bidragit produktivt till Sveriges ställning i en internationell och kunskapsbaserad ekonomi, utan tvärtom spridit ut resurser på ett icke-optimalt sätt och skapat förväntningar som inte kunnat infrias eller finansieras. Detta har sedan dess blivit något av ett mantra i den universitetspolitiska debatten, att de nya lärosätena (ofta pejorativt benämnda ”bygdehögskolor”) dränerat de äldre universiteten på resurser i närings- och regionalpolitiskt nit. Signifikativt är att centerpartiet, som länge varit högskoleexpansionens särskilde tillskyndare, sedan 2006 inordnat sig i alliansregeringens koncentrationsambitioner på högskoleområdet.

Även om retoriken mjukats upp sedan dess har praktiken fortsatt på samma spår: Sverige har för många lärosäten med för diffusa målsättningar, och det finns för stora förväntningar på en given plats och position i kunskapssystemet, med en blandning av forskning och utbildning garanterad av staten. En central politisk ambition tycks därför vara att krympa förväntningshorisonterna (eller att göra dem mer realistiska) och att därigenom frigöra både resurser och politisk energi till de uppgifter som anses vara mest påkallade i dagens situation: höjd vetenskaplig kvalitet och bidrag till ekonomisk tillväxt, via accelererad innovationsutveckling. I den mån de nya lärosätena kan fattas som delar av dessa bågige projekt, så ses det som utmärkt. I den mån deras ambitioner inte är förenliga med dessa mål – så som de uttrycks i statsmakternas olika styrmedel (kvalitetsbaserad resursfördelning, stöd till innovationskontor, stöd till strategiska forskningsområden, starka forskningsmiljöer med mera) – är deras framtid mer osäker.

Samtidigt framhäver regeringen att utvecklingen inte alls är stängd. Idag anses nämligen lärosätena kunna göra karriär – och mer skall det bli, om man får tro regeringen. Framgångar i vetenskaplig synlighet och på finansieringsmarknaden skall uppmuntras och belönas. De skall bli bättre på att konkurrera på en marknad för utbildning och forskning, och den vägen etablera sig som lärosäten. Föreställningen om konkurrens innebär också att de kan göra ett slags uppåtgående eller nedåtgående karriär. De lärosäten som gör en positiv karriär är de som förmår identifiera ett antal områden där de bidrar till de önskvärda målen, främst regional och lokal nytta visat genom samverkan med näringslivet, men också hög vetenskaplig kvalitet och synlighet där detta kan visas.

Debatten de senaste åren har handlat mycket om ordning och reda, struktur och förväntningar. Idag aktar man sig för en diskussion om antalet lärosäten – man skall med högskole- och forskningsminister Tobias Krantz ordval inte åka runt och ”ta ned skyltar”. Några övergripande löften och förväntningar skall å andra sidan inte utdelas till lärosätena, varken de gamla eller de unga. Men samtidigt skall rollerna bli tydligare. Särskilt för de nya lärosätena ställs kraven ganska högt. Några nya fullskaleuniversitet blir det inte – inte ens några namnbyten aviserats. (de högskolor som lyfts upp till universitetsstatus har inte fått motsvarande tillskott; jämför den motvilliga etableringen av läkarutbildningen vid Örebro

universitet, där den medicinska fakulteten som utvecklats parallellt har finansierats huvudsakligen av andra finansiärer, främst kommuner och landsting i Örebros omgivning).

Att tolka det högskolepolitiska pusslet

Ett utmärkande drag i dagens högskolepolitik är att den är ett pussel snarare än en karta: där skiljer den sig från skolpolitiken som rakt och rättfram talar om vad den vill. Den skiljer sig också en del från högskolepolitiken under 1990-talet och det tidiga 00-talet, som på olika sätt riktades mot att öka de nya lärosätenas möjlighet till utveckling och som angav utrymmet för och förutsättningarna för en institutionell karriär.

Man skall också förstå dem i ett sammanhang att undvika att uppfattas som konfrontativ har kommit att bli en politisk dygd; ingen vill idag förknippas med några synliga och tydliga drakoniska insatser mot de nya lärosätena inte planeras. Samtidigt är effekterna av den förda politiken i dessa avseenden mycket tydlig, både vad gäller avsikter och utfall. De sorterar i hög grad bort de nya lärosätena.

Vilka är då pusselbitarna som lärosätena har att ta ställning till? De är resurser och utvecklingsmöjligheter. Dessa bitar kan brytas ned i tre teman: 1) stöd till starka forskningsmiljöer och strategiska forskningsområden, 2) sätt att fördela basresurser till universitet och högskolor och 3) rättigheter för högskolor att examinera på forskarutbildningsnivån.

De två första har tillkommit som styrmedel för att tillgodose två forskningspolitiska huvudmål: excellens och innovation. Som vi kommer att se nedan, är deras upprinnelse inte lika neutral och deras effekter är allt annat än neutrala. Det tredje är uppenbarligen mer lämpat för de nya lärosäten; samtidigt är dess utformning oklar liksom dess långsiktiga effekter på utbildning och forskning inom högskolorna.

Resurstillskott till forskningen villkoras organiseringen av stora forskningsgrupperingar och hanteringen av breda sammanhängande tekno-industriella problemområden. Inom bägge dessa områden har de äldre universiteten ett de facto-monopol.

Var finns de starka forskningsmiljöerna?

Det syns tydligt inom fördelningen av stöd till ”starka forskningsmiljöer”. Linnéstöden och andra finansieringsformer till ”starka forskningsmiljöer” har en likartad profil; från början var det inte ens klart om Vetenskapsrådet skulle låta de nya lärosätena söka, men där gav rådet efter hand med sig, men sluteffekten har hittills blivit nedslående. Inget av de 36 Linnéstöd

som hittills delats ut har tillfallet något av de nya lärosätena. Samma sak gäller de två andra större satsningar som gjorts på ”starka forskningsmiljöer”, VinnExcellence Centers i Vinnovas regi respektive Strategiska forskningscentrum i Stiftelsens för strategisk forskning regi; i det senare fallet finns dock ett nytt lärosäte företrätt, Mälardalens högskola.

Med ett enda undantag (ett strategiskt forskningscentrum i Stiftelsens för strategisk forskning regi) återfinns alltså de miljöer som belönats vid de äldre lärosätena. En läsning av bedömningar av ansökningar ger också vid handen att de nya lärosätena haft svårt att etablera den bredd som efterfrågas i bedömningarna. Ansökargrupperna har en eller ett par ledande forskare men i övrigt anses ansökningarna vara för smala och de oerfaret. Ett återkommande kriterium har varit volymen och antalet forskare med internationell synlighet; de nya lärosätena har i flera fall bedömts härbärgera framstående forskare, men de har varit för få. Profilen har också varit tydligt riktad mot områden och grupperingar inom basvetenskapliga fält, där en ganska betydande grad av resursuppbyggnad och kompetensbredd varit utslagsgivande. Effekten har blivit alldeles entydig, nämligen att stärka grupperingar vid de äldre universiteten (se bild 1, som inte innefattar SSF).

De strategiska områdena, en angelägenhet för de äldre universiteten

Vad gäller fördelningen av resurser till stora (huvudsakligen teknisk-industriella) fält är tendensen likartad; detta är resurstillskott som i allt väsentligt går till de äldre universiteten, som har betydligt enklare att både formulera och bemanna insatser i förhållanden till dem.

I den senaste forskningspropositionen gjordes ett betydande resurstillskott till den svenska forskningen, via resurser fördelade efter kvalitetsbedömning (1.8 miljarder) och fördelade via så kallade strategiska forskningsområden (1.3 miljarder).

De strategiska områdenas utformning är en kompromiss mellan tre intressen: starka vetenskapliga grupperingar i landet, industriella intressen och sektoriella intressen inom staten och i regeringen. De strategiska områdena som utpekades låg främst inom det medicinska fältet (biovetenskap, diabetes, neuro, stamceller, cancer, epidemiologi, vård, psykiatri etc.) och inom teknikområdet (energi, transport, fordonsteknik, IT, material, nano, rymd, gruv etc.). Därutöver fanns det några miljöpolitiskt motiverade, främst kring klimatmodellering. Formen för tilldelningen var sådan att endast riktigt stora lärosäten kunde formulera trovärdiga ansökningar; antalet självständiga ansökningar från de nya lärosätena var mycket få. I de fall de förekom, var det som partner till de äldre universiteten. Enkelt uttryckt kan man säga att de medicinska ansökningarna gick till Karolinska institutet, Uppsala och Lund, medan de tekniska främst gick till Chalmers, KTH, Uppsala och Lund. (se bild 2).

De nya lärosätenas roll i de strategiska områdena är i allt väsentligt understödande och komplementär i förhållande till de äldre universiteten. Det är också påfallande lite närvaro i områdena. Inom program för IT finns BTH och Skövde med, men i huvudsak är det inom och

mellan de äldre lärosätena som områdena formerats. Avsikten var också att konsolidera och lyfta redan framhävda och väletablerade miljöer, snarare än att initiera nya specialiseringar eller kombinationer. I denna konsolidering har de nya lärosätena svårt att finna någon rimlig roll eller betydelse; det var alltså inte heller meningen.

Basfinansieringens utveckling

Vad gäller basfinansieringen till lärosätena finns samma tendens. Även om denna sköts efter en modell som är lika för alla lärosäten och därför inte borde verka diskriminerande, är det tydligt att de äldre lärosätenas kompetens- och ämnesprofil i huvudsak passar bättre än de nya lärosätena. Särskilt dåligt tycks de nya universiteten (post 1998) klara sig, med sin stora andel humaniora och samhällsvetenskap.

Kvalitetsbedömningen och den efterföljande resursomfördelningen gjordes efter en omfattande utredning och återkommande diskussion och debatt mellan främst regeringen och Vetenskapsrådet om hur man bäst kan värdera vetenskaplig kvalitet via citeringsanalys. Resultatet blev att en "svensk modell" utvecklades, där fältnormaliserat genomslag (tillsammans med en totalanalys av mängden externa medel) utgör grunden för fördelning av tillkommande resurser och omfördelning av en begränsad del av existerande resurser. Debatten om denna modell, och dess effekter för olika lärosäten och olika vetenskapsområden har varit intensiv. Den kanske viktigaste signalen finns i systemet för fördelning av basresurser till lärosätena. Den Brändströmska utredningen var mycket radikal i sin syn på forskningssystemets utbredning och finansiering, och talade för ett slags återtåg. Högskolorna skulle få ansöka om forskningsprofiler som bas för sin forskningsverksamhet, den som blev utan skulle därmed också förlora basfinansiering av forskningen. Utredningen föreslog också att universitet och högskolor skulle skiljas åt i fördelningen av resurser, så att högskolorna alltså konkurrerade om forskningsmöjligheter via profilerna, medan universiteten var garanterade resurser, dock fördelade i konkurrens utifrån en mängd olika kriterier (citeringar, patent, externa medel, antal kvinnliga professorer etc.).

Resursutredningens förslag mötte omfattande kritik. Regeringen valde att inte differentiera stödet till lärosäten på det absoluta sätt som utredningen föreslog. Omfördelning och tillskott baserat på kvalitetsindikatorer skulle dock finnas, men de skulle inte hanteras i skilda system för nya och gamla lärosäten. Den modell som lanserades i 2008 års forskningsproposition hade som utgångspunkt ett sammanhållet utvärderingssystem, vilket förvisso ansågs kunna drabba de nya lärosätena, men som samtidigt skulle ge dem incitament att förstärka och förtäta forskningsverksamheten:

Förstklassig forskning kan bedrivas vid såväl större som mindre lärosäten. Att forskning kan bedrivas vid samtliga lärosäten är också viktigt för möjligheterna att rekrytera duktiga lärare och forskare till högskolorna. Regeringen anser att i princip alla lärosäten ska ges resurser enligt samma modell och därmed bedömas enligt samma kriterier. Det ger förutsättningar för att också högskolor ska kunna utvecklas, förutsatt att de håller en kvalitet som kan konkurrera

med andra lärosäten. (Prop. 2008/09:50: 53-4)

Utfallet för de nya lärosätena blev väldigt blandat; det mest tydliga mönstret var att de nya universiteten kom illa ut, medan en del enskilda högskolor föll väl ut. Ju bredare – klassiskt universitetsorienterade – ambitioner desto svagare utfall, kan man sammanfatta resultatet och utfallet av fördelningen. (se bild 3)

Profilerings – en ny väg?

I forskningspropositionen aviserades vad som beskrevs som en ny väg för högskolorna att etablera sig, nämligen genom att ansöka om forskarutbildningsrättigheter inom områden som var smalare än de gamla vetenskapsområdena. Detta kan betraktas som ett sätt att ändå skapa utvecklingsmöjligheter. Samtidigt är modellen något ofärdig. För det första ställdes kraven väldigt högt på volym inom redan pågående forskning och forskarutbildning; staten förväntar sig med andra att främst ge ett kvitto till redan pågående verksamhet snarare än att själv initiera och finansiera verksamheten. För det andra har statsmakterna lämnat helt åt högskolorna själva att definiera inriktning på de kommande forskarutbildningsområdena. Detta har förvisso stimulerat den lokala kreativiteten och förmågan att formulera övergripande teman för ofta ganska breda och disparata områden (kritisk kulturanalys, renhållningsvetenskap etc.). Samtidigt är det oklart hur dessa områden skall sätts och hur de kommer att fungera i praktiken; en analys av ansökningarna tyder på att detta rör sig om ansökningskoalitioner och trovärdighetsallianser (vilket varit nödvändigt för att klara sig igenom Högskoleverkets granskning), vilka kan möta betydande svårigheter att arbeta samman efter att områdena väl beviljats examinationsrättigheter. För det tredje vet vi ännu inte vad det betyder i ekonomiska termer att ha fått forskarutbildningsrättigheter, och om högskolorna nu också får utökande resurser och utrymme att bedriva kvalificerad forskarutbildning. Sammantaget betyder detta att det är oklart hur mycket de nya lärosätena egentligen har vunnit på reformen, mer än att de fått examinationsrättigheter, förstås. Men de har fått det genom att föra samman disparata verksamheter och genom att formulera forskningsteman som kan få svårigheter att fungera i praktiken, dessutom utan förstärka resursramar.

Mot ett nytt landskap for högre utbildning i Europa

Mens vi i de foregående avsnitten har sett n rmere på hvordan det svenske landskapet for høyere utdanning har utviklet seg i de foregående tiår, skal vi i dette kapitlet relatere den svenske utviklingen til utviklingstrekk i Europa. Bakgrunnen for et slikt utvidet blikk er for det første at politikktutviklingen på det europeiske plan i stadig sterkere grad synes å påvirke politikken også i enkeltland - både på id planet og i mer praktisk forstand. For det andre har høyere utdanning alltid vært internasjonalt orientert, og det foregår også en dynamisk utvikling av sektoren gjennom det samarbeid og i de relasjoner som finnes mellom universiteter og høyskoler på tvers av landegrenser - utviklingstrekk som igjen skaper føringer for den svenske utviklingen. For det tredje åpner begge de nevnte trekk opp for muligheter til i st rre grad enn før å sammenligne utviklingen i ulike land - der svenske preferanser og løsninger kan diskuteres i lys av hvordan andre land håndterer lignende utfordringer som de man står overfor i Sverige.

Samtidig er ikke ambisjonen å tegne et detaljert bilde av den europeiske utviklingen i høyere utdanning. Kapitlet vil konsentrere seg om de trekk som vi i denne rapporten har identifisert som spesielle utfordringer i den svenske konteksten: 1) konfigureringen av landskapet for høyere utdanning i årene fremover, 2) hvordan ressursfordeling skjer, samt 3) samarbeid og konkurranse i kunnskapsproduksjonen, og da spesielt i forhold til PhD-utdanning og forskning. F r denne mer empirisk orienterte oversikten vil kapitlet gi en mer bred introduksjon til den politiske utviklingen i europeisk høyere utdanning de siste tiår. Kapitlet avsluttes med en del refleksjoner knyttet til de politiske visjoner som synes å være dominerende i Europa, og hensiktsmessigheten av disse i forhold til å utvikle et mer dynamisk system for høyere utdanning og forskning.

Utdanningsreformer i Europa - en kort historisk oversikt

Som i Sverige har mange utdanningsreformer i Europa i de siste tre tiårene handlet om hvordan man skal gripe utfordringene fra masseutdanning, og ikke minst hvordan en slik masseutdanning skal finansieres i en tid der de offentlige ressursene er presset. Går vi tilbake til L960-tallet ser man at man både i Europa og i Sverige hadde en relativt lik tilnærming til det man kan kalle den første "studentb lgen" i høyere utdanning. Et viktig grep i mange europeiske land var å bygge flere universiteter og høyskoler, gjerne i regioner som tidligere ikke hadde hatt høyere utdanningstilbud. Denne utbyggingen fant sted i alle de nordiske land, men også i mange land på kontinentet (Kyvik 2009). Poenget var i stor grad å skape alternativer til de eksisterende universitetene og høyskolene som fantes. Utbygging av kortere, gjerne sv rt yrkesrettet utdanning sto i sentrum for mange av høyskolene som ble etablert i ulike land i denne perioden. I de tilfeller der nye universiteter så dagens lys var de ofte etablert med tanke på å være distinkte fra eksisterende universiteter (Huisman et al. 2002). Måten dette ble gjort på var gjerne å gripe fatt i selve "produksjonsmåten" i de akademiske kjerneaktivitetene. I forhold til utdanningsvirksomheten ble et viktig grep å utvikle nye former for læring og undervisning, ikke minst var ulike former for problembasert læring populært.

Når det gjaldt forskning var mantraet gjerne på tverrfaglighet og ønsket om å frigjøre seg fra disiplinenes tvangstrøyer. Typiske universiteter som kan sies å ha elementer av slike kjennetegn var Linköping i Sverige, Aalborg og Roskilde i Danmark, Tromsø i Norge, Maastricht og Twente i Nederland og Calabria i Italia (Huisman et al.2002). Mange av disse universitetene hadde den faglige bredde som man kunne forvente seg hos et universitet, men ønsket altså å fremstå som nytenkende i hvordan utdanning og forskning skulle organiseres og foregå.

Når den neste store bølgen av studenter gjorde sitt inntog på slutten av 1980-tallet og i begynnelsen av 1990-tallet ble strategien om å utvikle nye læresteder forlatt i mange europeiske land. I stedet ble fokuset rettet mot en ekspansjon av eksisterende universiteter og høyskoler. Samtidig kan det hevdes at denne strategien ikke alltid var like frivillig fra myndighetenes side. En mer anstrengt offentlig økonomi og behov for effektivisering for å bedre utnyttelsen av ressursene var en situasjon som tilsa at de eksisterende universitetene og høyskolene måtte finne plass til flere studenter innen eksisterende studier. Det var i denne perioden at "New Public Management" (NPM) tenkningen gjorde sitt inntog i Europa (Maassen & Stensaker 2003, Paradeise et al 2009).

Økningen i størrelse og statens behov for effektivisering hadde flere konsekvenser for disse universitetene og høyskolene (Huisman 2009). For det første fikk lærestedene større grad av autonomi og større mulighet for selv å utforme sin profil og peke ut utviklingsmuligheter. Myndighetene i en rekke land mente at den eneste mulige måten å håndtere den økte studenttilstrømmingen, og samtidig ivareta behovet for effektiv ressursutnyttelse var å gi lærestedene økt frihet. Sverige kan i denne sammenheng sies å ha vært i forkant for denne utviklingen i Europa med de reformer som ble gjennomført i 1993. For det andre ble styringen og organiseringen av lærestedene endret, og ulike former for mål- og resultatstyring ble innført. Ofte dreide dette seg om endret intern finansieringssystem der ulike fakulteter og institutter ble egne resultatenheter, og der styringssystemene ble forenklet. Ulike kollegiale organer ble enten nedlagt eller fikk kun en mer rådgivende funksjon, og ansatt ledelse ble ansett for å være en mer hensiktsmessig løsning. For det tredje ble administrasjonen ved lærestedene i større grad profesjonalisert, og man fikk en større administrativ kapasitet særlig på sentralt nivå. Slik sett ble også lærestedenes strategiske muligheter i større grad utforsket. Kapasitetsøkningen var ikke minst synlig på ledernivå der rektor gjerne økte sin stab med et knippe av pro- og viserektorer med spesielt ansvar eksempelvis for forskning, utdanning, internasjonalisering, regionalt samarbeid, etc.

Prisen man måtte betale for denne utviklingen var en økt rapportering og kontrollvirksomhet fra myndighetenes side – spesielt i forhold til kvaliteten på utdanning og forskning. En annen effekt var et økt konfliktnivå internt ved lærestedene. De spenninger som før gjerne hadde eksistert i skjæringspunktet mellom lærestedene og de offentlige myndigheter ble gjennom reformene flyttet "inn" på lærestedene, og ga seg særlig uttrykk gjennom et sterkere hierarkisk rapporterings- og kontrollsystem også på lærestedsnivå.

Samtidig som masseutdanning og behovene for effektivisering opptok agendaen i mange land skjedde det imidlertid også en utvikling som bidro til å utvikle overnasjonale policyprosesser innen høyere utdanning. De 29 landene som sto bak Bolognaerklæringen i 1999, og de ønsker om en tettere integrering av og mobilitet innen høyere utdanning i Europa som erklæringen uttrykte, skapte en ny dynamikk for politikktutvikling i Europa – en dynamikk som man ikke minst i EU-Kommisjonen så kunne være ønskelig å bruke for derigjennom å øke egen innflytelse på et viktig strategisk felt.

At Bologna ikke var en EU-initiert prosess, men et mellomstatlig initiativ, kan på mange måter sies å ha passet EU-Kommisjonen utmerket. Grunnen er enkel nok. EU har tradisjonelt hatt sterke formelle begrensninger knyttet til dette politikfeltet der EU-Kommisjonen ikke har hatt de mandat og den myndighet som trengs for å innta en mer aktiv rolle. Utviklingen i det siste tiåret har imidlertid vist at EU-Kommisjonen kan bruke andre virkemidler for å få innflytelse på utviklingen. En viktig betingelse for dette fant sted omtrent parallelt med at utdanningsministrene – ofte nærmest på egen initiativ – signerte Bologna-deklarasjonen. Året etter møttes nemlig statslederne i alle EU-landene i Lisboa for å sjøsette en strategi for å utvikle Europa til den ledende kunnskapsøkonomiske region i verden. Den såkalte Lisboa-strategien som så dagens lys i 2000 hadde ambisiøse mål, og et av de viktigste virkemidlene for å nå dette målet var høyere utdanning og forskning, og der ikke minst universitetene i Europa skulle være sentrale drivkrefter for å omforme Europa til en dynamisk kunnskapsøkonomi (Maassen & Olsen 2007).

Selv om Bologna og Lisboa altså var to ulike prosesser var de begge understøttet av EU-Kommisjonen, og i løpet av tiåret 2000 – 2010 skulle det bli stadig vanskeligere å skille sterkt mellom dem. Fordi Bolognaprosessen var organisert med nasjonale ad-hoc sekretariater, og med ministermøter hvert andre år som formelle styringsorgan, skapte denne organiseringen mange muligheter for innflytelse fra ulike hold. Ikke minst kan man hevde at ulike profesjonelle interesseorgan – spesielt European University Association (EUA), the European Network for Quality Assurance Agencies (ENQA), the European Student Union (ESU), samt the European Association of Institutions of Higher Education (EURASHE) – de såkalte E4, har spilt en viktig rolle. Disse organisasjonene har både fungert som ordinære interesseorgan, men også som en slags implementører av Bologna gjennom ulike prosjekter og utviklingsprosesser de har vært delaktige i. Det interessante i denne sammenhengen er selvfølgelig at hovedvekten av finansieringen av slike prosjekter nettopp kommer fra EU-systemet, enten direkte fra Kommisjonen eller via ulike programaktiviteter i EU. Det forhold at Kommisjonen også har en representant i Bologna-prosessen, har i sum bidratt til at dette organet er det som har den mest systematiske og langsiktige involveringen også i Bologna.

EU-Kommisjonens ”Moderniseringsagenda” som etter hvert ble utledet av Lisboa-strategien hadde og har to dimensjoner innebygget: Vekst og effektivisering. Vekstambisjonene er knyttet til andel av de offentlige budsjettene som burde gå til høyere utdanning, til antall studenter og ferdige kandidater man kunne produsere, økt internasjonalisering, etc. Effektiviseringsambisjonene er mer knyttet til de velkjente (NPM) virkemidlene mange land allerede har tatt i bruk: økt autonomi for lærestedene, mer profesjonell styring og ledelse av lærestedene, mer resultatorienterte finansieringssystemer, etc. (se de Boer et al 2010).

Bolognaprosessen og Lisboa-strategien kan sies å ha en overlappende interesse i forhold til spørsmål om kvalitet i utdanning og forskning (Amaral et al 2009). Et viktig utgangspunkt for begge prosesser var nettopp å stimulere til kvalitet. Innen Bologna-prosessen ga dette seg i hovedsak uttrykk gjennom oppbygging av nasjonale systemer for kvalitetssikring av utdanning – igjen et felt hvor man i Sverige var tidlig ute – og i form av europeiske standarder for evaluering av kvalitetsorgan, læresteder og kvalitetssystemer. Innen Lisboa-strategien var fokuset mye rettet mot oppbyggingen av EUs rammeprogrammer for forskning og utvikling, og ønsket om å gjøre Europa mer forskningsintensivt og konkurransedyktig.

Både Bolognaprosessen og Lisboa-strategien har imidlertid hatt begrenset suksess. Innen Bologna er mye oppnådd på nasjonalstatnivå, i forhold til oppbygging av nasjonale systemer for kvalitet og evaluering, i forhold til endringer i gradsstruktur, og ikke minst i bevisstheten omkring studentmobilitet og behovet for internasjonalisering (Kehm et al 2009). Samtidig kan

man hevde at Bologna i mange land ennå ikke er implementert på læresteds- og på studienivå, og her er Sverige blant de land i Europa som ikke har hatt hastverk med å innføre Bologna. At Bologna-prosessen nylig ble forlenget til 2020 kan i en slik sammenheng ses som en erkjennelse på at man slett ikke er i mål med prosjektet.

Når det gjelder Lisboa-strategien kan EUs rammeprogrammer sies å være en suksess, selv om de også ofte kritiseres for å være overbyråkratisert og lite fleksible. Vekst- og effektiviseringsambisjonene har imidlertid kun fått begrenset gjennomslag i Europa sett under ett. Mens noen land og regioner gjør det sterkt, er det også mange land som sliter med å oppfylle de mål som er satt, og Lisboa-strategien har i løpet av det siste tiåret blitt forsøkt ”re-startet” flere ganger, der man i økende grad er begynt å vurdere ulike veier frem for realisere de mål som er satt (de Boer et al 2010).

En søken etter ny struktur for høyere utdanning i Europa

Samtidig som Bologna-prosessen og Lisboa-strategien har opptatt mange i Europa, er imidlertid ikke dette de eneste utviklingstrekkene av betydning de siste tiår. Globaliseringen av høyere utdanning, vektleggingen på kunnskap og forskning som drivkraft for økonomisk utvikling, og ikke minst fremveksten av en rekke globale rangeringer av læresteder, har også bidratt til et fokus på kvalitet ut fra et annet perspektiv (Kehm & Stensaker 2009): Hvordan kan man etablere forskningsmiljøer og læresteder i verdensklasse? Hva slags utdanningssystem og finansieringsstrukturer er det som best bidrar til kvalitet? Basert på ideer om ”Mode II” og ”Triple Helix” har politikken og tekningen rundt dette bidratt til å skape et nytt begrep - ”The Knowledge Triangle” – et konsept som går ut på at kunnskap skapes, foredles og nyttiggjøres best der hvor utdanning, forskning og innovasjon er tett integrert. Innen EU har denne tenkningen allerede vært svært sentral i etableringen av the European Institute of Technology (EIT), men den kanskje mest interessante bieffekt av disse ideene er at de bidrar til en sterkere konvergens i politikken. Både innen EU, men også i en rekke andre land kan man i dag finne eksempler på at de tidligere separate politikkområdene forskning, utdanning og innovasjon koples sammen.

Ideene om et kunnskapstriangel er på mange måter besnærende og tiltalende, spesielt fordi de på mange måter tilkjenner hvor suksessfulle universiteter og høyskoler har vært i forhold til å svare på storsamfunnet og nasjonalstatens mange, skiftende og økte krav. Ideene er imidlertid også utfordrende fordi man kan argumentere for at de enkelte dimensjonene i dette begrepet bygger på ulike forutsetninger og logikker (Maassen & Stensaker 2011). Analyserer man hvordan man eksempelvis innen EU synes å tenke omkring dette begrepet synes ambisjonene om en tett integrasjon mellom forskning, utdanning og innovasjon å være en utfordring i praksis. Mens eksempelvis *standardisering* synes å være et viktig stikkord for Bologna-prosessen i forhold til gradsstruktur, kvalitetssikring og evaluering, er det heller ”*excellence*” som synes å være den mest sentrale policy-logikk knyttet til forskningsdimensjonen. For ytterligere å komplisere begrepet kan det hevdes at dagens innovasjonstenkning i stor grad er bygd opp omkring etableringen av ulike former for *nettverk* som drivkrefter for nytenkning og for å skape dynamikk. Spørsmålet er altså hvordan behovet for standardisering, eksellens og nettverk kan operasjonaliseres og konkretiseres i forhold til dagens struktur i høyere utdanning? Hvordan bør utdanningssystemene se ut for ivareta ambisjonen om å integrere forskning, utdanning og innovasjon på en best mulig måte?

Både innen EU og i ulike europeiske land er dette spørsmål man er opptatt av, og strever med å finne gode svar på. Noen nylige politiske initiativ i EU kan imidlertid gi noen indikasjoner på hvordan man tenker i forhold til disse utfordringene. Ikke minst er EUs nylig initierte klassifiseringsprosjekt for læresteder i høyere utdanning interessant. Et sentralt argument for dette prosjektet er å skape et europeisk alternativ til de dominerende globale rangeringene og stimulere til et større mangfold i europeisk høyere utdanning (van Vught 2009). Samtidig kan dette prosjektet – hvis det ferdigstilles i henhold til intensjonene – også bidra til den motsatte effekt. Ikke minst er en mulighet at man i de forskningsfinansierende organ kan se på et europeisk klassifiseringssystem en måte å endre ressursfordelingsmekanismene for FoU, samtidig som man også forenkler de samme mekanismer og på den måten reduserer den byråkratisering som dagens forskningsfinansiering er omringet av. Logikken her vil være – på samme måte som flere av dagens globale rangeringssystemer – at det kun er et mindre antall læresteder som har kapasitet og kompetanse til å forene forskning, utdanning og innovasjon på en god måte. ”Kvalitet” vil med andre ord her kunne knyttes mer eksplisitt til lærestedet og kjennetegn ved dette. At man i internasjonalt ser antydninger til ”clusteretablering” hos en rekke tunge læresteder er en indikasjon om at man også på lærestedsnivå forlenget har innsett betydningen av å styrke lærestedenes strategiske posisjon og renommé (Kehm & Stensaker 2009).

Samtidig kan man også finne eksempler på andre policy-initiativ i EU som i mindre grad fokuserer på lærestedene. Etableringen av the European Research Council (ERC) og den vekt man her har lagt på forskerstyrte prosjekter og ”bottom-up” initiativ når det gjelder forskningstematikk og –prosjekter er et eksempel på at ”kvalitet” også knyttes til enkeltindivider uanhengig av hvilket lærested disse er tilknyttet.

Eksempelene over indikerer at man også innen EU strever med å finne gode svar på de utfordringer som ideene rundt kunnskapstriangelet har frembrakt, alternativt at man er inne i en fase med eksperimentering og utprøving av nye virkemidler for å realisere Lisboa-strategien. Ikke minst er det interessant at begge eksemplene over kan sies å være initiativ som bidrar til å redusere den statlige innflytelsen over høyere utdanning, og som gir det europeiske plan mer direkte innflytelse på ”grunnplanet” i høyere utdanning.

Identiske utfordringer - forskjellige svar?

Studerer man nærmere de endringer som har skjedd eller som er underveis i en rekke europeiske land de siste årene, synes det å være liten tvil om at de utfordringer som man strever med å løse på europeisk plan også er sentrale drivkrefter bak reformene nasjonalt. Mens de politiske mantraene om å skape og videreutvikle en ny kunnskapsøkonomi, gjerne basert på ideen om en tett integrering mellom forskning, utdanning og innovasjon i stor grad er adoptert av en rekke land, er de løsninger man synes å velge noe forskjellige selv om begrunnelsen for løsningene kan være ganske like.

Konfigureringen av utdanningslandskapet

Når det gjelder strukturreformer i høyere utdanning har det skjedd en rekke endringer i løpet av de siste 4-5 årene. Av de land som kanskje har fått mest oppmerksomhet her er Danmark i første rekke. Fusjoneringen av en rekke tidligere universitet og forskningsinstitutt hadde som ambisjon å skape en rekke universiteter som skulle være faglig tunge og store nok til å kunne hevde seg på den globale arena. Slik sett kan reformen sies å være sterkt påvirket av den logikk som globale rangeringer har bidratt til hvor det å ha læresteder i ”verdensklasse” oppleves som en nødvendighet i alle land – uansett hvor store eller små man er. Reformen var oppsiktsvekkende i og med at den først og fremst var sterkt politisk styrt, men samtidig ble også ressurstilførselen til forskning økt betydelig, og selv om man i Danmark har vært kritisk til at man samtidig vedtok en lov som betød ansatt ledelse og økt ekstern innflytelse i styringen av lærestedene, har de økte ressursene i stor grad demmet opp for de mest kritiske røstene. Det har dog vært en debatt i Danmark om akademisk frihet – en diskusjon som nok må ses i sammenheng med at konfliktnivået internt ved lærestedene har økt som en følge av lærestedenes autonomi og økte styringskapasitet. Sett i forhold til tenkningen om kunnskapstriangler og hva slags utdanningsstruktur som best kan stimulere til dette, så synes den danske strategi å være å integrere forskning, utdanning og innovasjon i det enkelte lærested. Det interessante med den danske tilnærmingen er at sammenslåingene i prinsippet også reduserer den ”innenlandske” konkurransen mellom lærestedene (siden man reduserer antall konkurrenter).

I Finland har man i mange år hatt en relativ skarp todeling av sitt utdanningssystem med universiteter og høyskoler (AMK) som læresteder med definerte kompetanser og arbeidsdeling. Bortsett fra at man har hatt en runde med sammenslåinger internt i høyskolesektoren, har imidlertid Finland ikke hatt den samme dramatiske omveltningen av sitt utdanningssystem på universitetssiden. Nylig har man imidlertid i Finland sett tendenser til at man ønsker å gi universitetene langt større autonomi enn tidligere, og to universiteter: det nye Aalto universitetet i Helsinki og det Tekniske Universitetet i Tampere har besluttet å bli ”private” i betydningen at det formelt skal eies og driftes som selvstendige stiftelser som vil være privatrettslig regulert. Men også de andre universitetene har fått økt autonomi i og med at de nå kan sies å være ”public corporations” – selveide offentlige selskap.

Norge har på sin side også gjennomgått omfattende reformer det siste tiåret, og en ny universitetslov har formelt åpnet opp for at høyskoler kan endre status til universitet etter en faglig akkrediteringsprosess. Siden 2004 har derfor tre nye universiteter (Ås, Stavanger og Agder) sett dagens lys, og flere høyskoler er inne i en prosess for å oppnå samme status. Gitt at dagens politikk ikke endres vil man i Norge innen få år i alle fall ha minst 10 universiteter – hvorav seks altså vil ha kommet til i løpet av et knapt tiår. I Norge synes det politiske idégrunnlaget for denne utviklingen å være svært uklart. Mens myndighetene har gjort det klart at man ønsker universiteter som er annerledes og som skal ha en spesiell og ikke minst regional profil, er de formelle akkrediteringskriteriene slik utformet at de nye universitetsprofilene gjerne er knyttet opp mot de studieområder hvor man har flest studenter (ulike profesjonsutdanninger) – selv om ikke det nødvendigvis ikke er her man har den mest spesielle eller markante forskningsprofilen. Utviklingen har skapt en debatt relativt lik den man har i Sverige og hvordan det fremtidige utdanningslandskapet bør se ut, og ikke minst har den bidratt til økt bekymring hos de nye lærestedene som har vansker for å utmeisle den spesielle profil som de var tiltenkt å ha, og der de også savner politiske signaler om hvilke strategier de bør utvikle.

Også i en rekke andre europeiske land har man sett at ulike organisatoriske endringer har funnet sted i det siste tiåret (Taylor et al 2008). Mange av disse kan imidlertid sies å være en blanding av de løsninger man har valgt i Norden. Ikke minst er det vanlig at man både har

høyskoler som blir universitet samtidig som man også har ulike former for sammenslåinger. I et mer historisk perspektiv har Kyvik (2009) argumentert for at utviklingen av høyskolesektoren i Europa kan deles inn i tre faser: en første fase kjennetegnet av mer fragmentert ekspansjon, en andre fase kjennetegnet av horisontal integrasjon (herunder sammenslåinger), og en tredje fase kjennetegnet av vertikal integrasjon hvor skillet mellom universitetssektoren og høyskolesektoren viskes ut – ikke minst ved at mange høyskoler formelt har blitt universiteter. I dag synes mange land å være i en fase hvor man diskuterer hva som er veien videre. Sett i forhold til organisering av landskapet for høyere utdanning, er det imidlertid få tegn til enighet om hva som synes å være gode løsninger. Variasjonen i løsninger på nordisk nivå kan slik sett sies å reflektere både en usikkerhet om veien fremover, men også at nasjonale tradisjoner, kjennetegn og historie fremdeles har stor betydning for de løsninger som velges (Kyvik & Leppori 2010).

Trender i ressursfordeling

De forskjeller som finnes når det gjelder utformingen og konfigureringen på utdanningslandskap kan også sies å gjenfinnes når det gjelder ressursfordeling, selv om man i perioden fra midten av 1990-tallet og frem til i dag også kan se noen mer markante trender (Jongbloed et al 2010): Andelen land som har lagt om sitt finansieringssystem fra å være input-orientert til å være mer output-orientert har økt, og der man også kan se at finansieringssystemet er mer konkurranseutsatt enn tidligere. Samtidig er ikke omleggingen i de fleste land dramatisk. Det er også mulig å se en trend i retning av å innføre studieavgifter i en rekke land, selv om disse er relativt moderate i flere av de land hvor dette er innført.

Disse elementene er synlige også i den nordiske kontekst. I alle de nordiske land har man økt andelen av finansieringen som er resultatbasert (Jongbloed et al 2010), og studieavgifter for utenlandske studenter er i ferd med å bli vanlig også i nordisk sammenheng – med Norge som et markant unntak. Et annet felles tema i Norden er en økende grad av konsentrasjon i finansieringen av utdanning og forskning. I hovedtrekk gjelder dette spesielt innen forskning og innovasjon hvor ”center of excellence” tankegangen synes å være høyt på agendaen i alle de nordiske land (spesielt i Finland og Norge), men man kan også finne eksempler på denne på utdanningssiden, ikke minst i Danmark hvor man i 2009 innførte en egen ”elitebonus” for masterprogrammer med høy (inntaks-)kvalitet. Effekten av denne konsentrasjonen i finansiering er at mye av de ressurser som har tilfalt utdanning og forskning i Norden ofte har blitt tilført etablerte universiteter – ikke minst begrunnet i argumenter knyttet til faglig kvalitet, bredde og størrelse.

Dette er ingen uvanlig effekt i høyere utdanning, og man har sett det samme i andre land hvor man har standardisert utdanningsstrukturen, og ”oppgradert” høyskoler til universiteter. Det fremste eksemplet er kanskje England hvor man i etterkant av en slik standardisering på tidlig 1990-tall innførte et forskningsevalueringssystem som i hovedsak kanaliserte majoriteten av forskningsressursene til eldre og etablerte universiteter (de Boer et al 2010).

Selv om man kan se en økning i ressursene til forskning i flere land, så synes de friske pengene i stor grad å gå til større forskningsprosjekter/programmer – ikke minst inspirert av tenkningen i EUs rammeprogrammer. Den ressurseksplansjon som finner sted bidrar altså mer til konsentrasjon enn spredning av ressursene. Et typisk eksempel på dette finner man i

Tyskland der man gjennom det såkalte "Eksellensinitiativet" har utpekt noen få læresteder som mottar ekstra ressurser ut fra spesifikke kvalitetskriterier.

Ett mulig unntak kan imidlertid finnes innenfor profesjonsutdanningene hvor man eksempelvis i Norge har initiert flere forskningsprogrammer og kompetanseutviklingstiltak med det formål å styrke forskningen knyttet til profesjonene og praksisfeltet. Slik sett er dette et av få tiltak på finansieringsfeltet som er mer knyttet til å styrke arbeidsdeling heller enn konkurranse.

Samarbeid og konkurranse i kunnskapsutviklingen

En observasjon man kan gjøre i lys av de foregående beskrivelser er at mens man i Norden og internasjonalt synes å velge relativt forskjellige organisatoriske løsninger på de utfordringer som er knyttet til konfigureringen av det nasjonale utdanningslandskapet, er det i større grad konsensus omkring hvordan finansieringssystemene bør utformes. Det interessante spørsmålet i denne forbindelse er dermed selvfølgelig hva slags forbindelseslinjer man kan finne mellom organisering og finansiering i de ulike land. Er dette to dimensjoner som ses i sammenheng, eller snakker vi her om to virkemidler som er iverksatt og fungerer relativt uavhengig av hverandre?

Det er på mange måter et stort paradoks at mens svært mange europeiske land på den ene siden bidrar, direkte og indirekte, til økt standardisering gjennom bruk av organisasjonsstrukturer, stillingsstrukturer, økonomi-, rapporterings- og evalueringssystem, så er man samtidig opptatt av å bevare og utvikle mangfoldet i høyere utdanning (Amaral et al 2009, Kyvik & Leppori 2010). Dette paradokset har bl a oppstått som en følge av det som en følge av internasjonalisering og "europeisering" av høyere utdanning har oppstått det en kan kalle flernivåstyring av sektoren (Paradeise et al 2009), samtidig som statens styring av sektoren også er blitt mer komplisert som en følge av NPM og den oppsplitting av ansvar og myndighet denne styringsideologien har bidratt til gjennom flere tiår. I sum har disse utviklingstrekkene i mange land ledet frem til større grad av "institusjonell forvirring" knyttet til hva slags rolle universitetene og høyskolene skal ha, hva kjerneoppgavene er, og hvilket ansvar man har for å bidra til utviklingen av kunnskapssamfunnet. Denne forvirringen kan imidlertid også sies å være tilstede hos de politiske myndigheter i Europa, noe som ikke minst gir seg uttrykk i svært vage visjoner på vegne av høyere utdanning. Samtidig kan man hevde at slike visjoner og tydeligere rammer kanskje nettopp er det som i en periode kjennetegnet av usikkerhet er viktig for universitetene og høyskolene? I Nederland har politikken når det gjelder utdanningslandskapet og arbeidsdelingen mellom lærestedene har ligget fast over lang tid, noe som har skapt forutsigbarhet og større mulighet for strategisk tenkning fra lærestedenes side, selv om man også i dette landet har gjennomført mange reformer når det gjelder styring, ledelse og finansiering (Moen et al 2011).

Den danske løsningen der sammenslåingene i sektoren har skapt et fåtall store universiteter kan også sies å være et grep som har bidratt til å minske usikkerhet og skape større grad av forutsigbarhet i sektoren. Lærestedene har gjennom dette grepet sørget for å eliminere aktiviteter knyttet til "institusjonell drift", og slik sett kan det argumenteres for at organisering og finansiering er sett i sammenheng. I Norge og Finland er spørsmålet om lærestedenes

fremtidige status og profil fremdeles høyt på mange læresteders agenda, og man kan stille spørsmål om – sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv – slike desentraliserte prosesser ofte kan fremme suboptimale løsninger. Mye energi og ressurser går her med til ulike typer posisjoneringsprosesser som både er ressurskrevende og tar oppmerksomhet bort fra kjerneaktivitetene. I begge disse land får lærestedene stadig mer formell autonomi, men spørsmålet er rett og slett om den nasjonale konkurransearenaen er for komplisert i forhold til å skape et velfungerende ”marked” for høyere utdanning.

Samarbeid og konkurranse i kunnskapsutviklingen

Formålet med dette kapittelet har vært å gi en relativt kortfattet oversikt over de utfordringer man i Europa står overfor når det gjelder å utforme et fremtidig bærekraftig utdanningslandskap, og hvorvidt det kan være trekk ved denne utviklingen som også har relevans for Sverige. Oppsummert kan man finne flere fellesnevnerne mellom Europa og Sverige: 1) Opptattheten av sammenhengen mellom forskning, utdanning og innovasjon og hvordan man best kan stimulere til dette er høyt på den politiske agenda. 2) Man synes også å ha sterk tro på at mangfold er viktig for å skape dynamikk i utdanningssektoren. 3) Samtidig synes finansieringsmekanismene å skape konsentrasjon i ressurstildelingen – en utvikling som kommer de etablerte universitetene til gode.

I spørsmålet om hvordan ”kunnskapstriangelet” best kan utformes, så synes det i Europa i dag i prinsippet å være to ”idealmønstre”. Enten integrerer man eksisterende læresteder i større og mer konsoliderte enheter slik man har gjort i Danmark, samt ved enkelte læresteder i Tyskland, der forskning, utdanning og innovasjon skjer integrert mer integrert ved lærestedene, eller så tenkes ”kunnskapstriangelet” gjennomført på systemnivå der man har noen universiteter som skal ivareta hovedvekten av forskningsaktivitetene; man har noen læresteder som skal ha et utdanningsfokus, spesielt på laveregradsnivå; og man har noen læresteder som utpekes til å spille en sterkere regional utviklingsrolle, ikke minst i forhold til innovasjon.

Selv om praksis varierer noen fra idealmønstrene skissert over, er det likevel slående at man i søken etter mangfold synes å ha et fåtall modeller å velge mellom, samt at modellene i tillegg er oppgavefokuserende: de er mer orientert på hva man skal gjøre enn hvordan dette skal skje. Det sistnevnte aspektet er svært interessant sett i et mer historisk perspektiv. Ser man tilbake til 1960-tallet og begynnelsen på 1970-tallet da mange av de ”nye” universitetene så dagens lys var nemlig deres mandat relativt likt de bestående universitetenes. Det nye var imidlertid knyttet til hvordan forskningen og utdanningen skulle bedrives – tverrfaglighet, flerfaglig organisering og problembasert læring er i dag etablert praksis ikke bare ved de læresteder som da kom til, men også hos de etablerte universitetene. Det er altså ikke bare de nye universitetene som har tilpasset seg de gamle. De gamle har også tilpasset seg de nye universitetenes ideer og praksis (Stensaker & Norgård 2001; Huisman et al 2002), og på den måten skapt grunnlaget for dagens opptatthet av ”kunnskapstriangelet”. Slik sett er på mange måter de nye universitetene blitt offer for sin egen suksess – de initierte ny tenkning og nye praksiser som senere er blitt en del av den etablerte og aksepterte måten forskning og utdanning drives på.

I en tid der innovasjon og nytenkning er blitt det dominerende politiske mantra både i Sverige og i EU kan man derfor anklage politikken og den utdanningspolitiske tenkningen for å være

for snever når det gjelder hvordan en mer dynamisk utdanningslandskap kan utvikles. Denne anklagen kan sies å være rettet mot både tenkningen omkring selve utdanningslandskapet og dets utforming, men også når det gjelder forskningsfinansieringssystemet. Forskning på entreprenørskap ved universiteter antyder da også at formelle strukturer sjelden har stor forklaringskraft når det gjelder resultater og effekter (Rothaermel et al. 2007). Dette kan både bety at den kan finnes mange former for organisasjonsstrukturer som kan gi gode resultater, men også at man ikke skal undervurdere den betydning som nettverk og sosiale relasjoner har for ny kunnskapsutvikling (Geuna & Muscio 2009). Når man i tillegg vet hvor stor betydning forskningsfinansiering synes å ha for å styre adferden til aktørene i sektoren (Jongbloed et al 2010), så eksisterer det faktisk en mulighet for at dagens utdannings- og innovasjonspolitik rett og slett er for lite nyskapende, for standardisert, og for lite tilpasset det terreng som den skal virke i.

De principiella frågeställningarna för dagens högskolepolitik

Avslutningsvis skisserar vi ett antal huvudfrågor för den svenska högskolepolitiken av idag. Frågorna växer ur den utveckling som diskuterats hittills, där de nya lärosätenas roll blivit allt otydligare i takt med att deras förutsättningar att verka som forskande institutioner tunnas ut samtidigt som deras utbildningsåtagande växer. Några övergripande frågor som växer ur denna utveckling gäller frågor som hur högskolesystemet egentligen skall vara beskaffat och styras, hur utbildning och forskning skall förhålla sig till varandra, hur de nya lärosätenas forskning skall profileras och hur lärosätena skall fungera i en nationell tillväxt- och näringspolitisk strategi.

Synen på högskolesystemet – uppdelat eller sammanhållet?

För de svenska lärosätena har staten fungerat som huvudman, huvudsaklig finansiär och reglerare av verksamheten. Traditionen har alltså varit att låta institution, mandat och resurser följas åt. Alltmer blir riktningen att sätta upp en allmän ram och sedan låta lärosätena finna sin egen väg genom den, ofta betecknat som att staten ger utrymme för den institutionella autonomi. Samtidigt bortser detta nya sätt att styra – eller snarare att inte styra – från en rad andra faktorer. Till exempel att forskningsfinansiärer agerar i riktning mot ökad resurskoncentration, liksom framväxten av ett alltmer finmaskigt utvärderings- och belöningsystem. Tendenserna är därför motstridiga, med ena handen öppnar staten för mer variation, profilering och handlingsutrymme för lärosätena, med den andra snävas detta utrymme in. Utvecklingen mot ökad autonomi är sammantaget mest gynnsam för de äldre universiteten, som har betydande fasta resurser och en starkare ställning i forskningsfinansieringssystemet. Deras utgångspunkt är väsentligt starkare än de nya lärosätenas, för vilka autonomi riskerar att bli synonymt antingen med (I) en frihet att dra tillbaka åtaganden och ambitioner (med tanke på den krympande resursbasen) eller med (II) en starkare lokal extern styrning som åtföljs av kortsiktighet i beslutsfattandet.

Effekterna syns inte enbart för de nya lärosätena utan också för högskolesektorn som helhet. Det blir en politik som i praktiken, i likhet med den danska, i huvudsak inriktas mot ett fåtal institutioner. Till skillnad från i Danmark, där detta skett som ett led i en genomtänkt och starkt politiskt styrd strategi för hela den danska högskolesektorn, saknar dock den svenska politikens inriktning överordnade mål och strategier samt uttalade ambitioner för *alla* lärosäten. Politiken riktas primärt mot de lärosäten som motsvarar idealbilden av ett internationellt etablerat universitet – forskningstungt med hög närvaro inom prestigefyllda professionella utbildningsområden. På det sättet abdikerar staten som ansvarig nivå för samtliga lärosäten, och vill kanske inte ens veta hur de olika lärosätena utvecklas eller i vilken riktning.

Utbildning och forskning – i samspel eller skilda åt?

Löftet från 1990-talets högskoleexpansion var att alla lärosäten skulle bedriva både forskning och utbildning. Utbildningen skulle bara bedrivas i miljöer präglade av vetenskaplig aktivitet, vilket var nära nog en revolution med tanke på hur åtskilda universiteten och högskolorna historiskt har varit med avseende på uppgifter och status. Högskolorna hade bara några år tidigare varit helt beroende av universitetens fakulteter, för fördelning av resurser, antagning av doktorander, inrättandet av professurer med mera. Nu fick de självständighet och växande resursramar.

Staten ökade mycket riktigt satsningarna på forskningen utanför de äldre universiteten, men deras huvudsakliga expansion under det senaste decenniet återfinns inom utbildningen. Under perioden från 1997 till 2007 fördubblades antalet studenter i Sverige och nära nog hela ökningen skedde vid de nya lärosätena (Högskoleverket 2009, Högskolans ekonomi 1997-2007). Bara under perioden 1997-2000 ökade antalet studieplatser med nästan 68.000 vid de nya lärosätena. Särskilt stor del togs av de högskolor som saknade vetenskapsområde. Även om forskningen vid de nya lärosätena växte under samma period, liksom därefter, har en stor del av de nya lärosätena främst fungerat som instrument för kvantitativt präglade utbildningspolitiska ambitioner. Trots att allt högre krav ställs på forskningsanknytning, i ett alltmer påträngande kvalitets- och utvärderingssystem, har någon egentlig koppling mellan de vidgade utbildningsåtagandena och skapandet av en forskningsbas inte ingått som en del i de utbildningspolitiska ambitionerna. Snarare tycks effekten ha blivit att forskningsspecialiseringar drivs åt ett håll medan utbildningsvolymen återfinns inom andra delar av högskolorna. Även om vissa ansatser till att korrigera denna utveckling finns i den nuvarande resursfördelningsmodellen, är ändå tendensen tydlig: de nya lärosätena skall specialisera sin forskningsverksamhet till ett fåtal områden och fortsätta att utbilda brett. 1990-talets löfte blir allt mer avlägset och många av de nya lärosätena riskerar att hamna i en situation där de tvingas vandra längs en väg som är nästintill oframkomlig; de som försöker satsa på forskningsprofiler och samarbeten inom smalare fält riskerar att bli kritiserade för bristande forskningsanknytning av grundutbildningen medan de lärosäten som försöker upprätthålla en bredare forskningsorientering riskerar att marginaliseras i ett forskningssystem som efterfrågar just ”spetsforskning”.

Forskningens villkor

Universitetspolitiken har i stor utsträckning kommit att riktas mot vissa traditioner och arbetssätt inom forskningen. Finansiärerna är främst inriktade mot områden av generisk karaktär. I ökande utsträckning knyts resurserna till stora vetenskapliga miljöer snarare än till enskilda projekt eller aktiviteter. I resursfördelningsystemet värderas forskningen efter ideal som är generella snarare än specifika. Detta skapar sammantaget en sorts forskningspolitisk kvadrat av breda fält som kan drivas i storskalig form, och som värderas i kollegiala bedömningar, ofta med internationellt inslag.

En sådan inriktning har förtjänster, men täcker inte in alla aspekter på god forskning. De nya lärosätena har svårigheter att hävda sig i denna konkurrens som är tydligt inriktad mot de äldre universitetens profiler, organisation och arbetsformer. Mot detta kan invändas att dessa

nya lärosäten har tillgång till en exklusiv finansiär, KK-stiftelsen, vilket borgar för en högre grad av pluralism än i många andra länder. Detta till trots finns betydande risker för en inlåsning om endast en del av finansieringssystemet samspelar med de nya aktörerna medan de andra delarna i ökande utsträckning samspelar endast med de äldre universiteten. Effekten blir särskilt svår om och när de nya lärosätena uppmuntras (och driver sig själva mot) att söka legitimitet främst i de statliga finansieringsmodellerna, som för tillfället främst är utformat med de äldre universiteten som mall och måttstock. Den statliga forskningspolitiken blir då en politik främst för ett fåtal lärosäten, medan de övriga obekymrat lämnas åt sitt eget öde, för att pekats ut som förlorare i ett konkurrensutsatt spel.

Synen på regional utveckling

Näringspolitikens syn på tillväxt har länge, i Sverige och annorstädes, präglats av uppfattningen att kunskap är en viktig tillväxt drivande faktor, och det inte enbart inom traditionella högteknologiska fält och områden utan också generellt, för stora och små företag, nya och gamla branscher. Tendensen tycks dock vara att också näringspolitiken tappat sitt engagemang för universiteten (med undantag för de största och mest forskningsintensiva), och alltmer får karaktären av en traditionell sysselsättningspolitik, där företagande i allmänhet skall stimuleras. Näringspolitiken får då två ansikten: ett fåtal kunskapscentra drivna av storskaliga forskningsgrupperingar med tung infrastruktur och sysselsättningsintensivt företagande i övrigt, med tonvikt på servicenäringar. För de nya lärosätenas del innebär det att de hamnar i ett näringspolitiskt vakuum, eftersom de inte har någon anknytning till endera delen av näringspolitiken – de är vare sig en del i en ambition att med innovation som medel driva på strukturomvandlingen av svenskt näringsliv, eller en del i den primärt sysselsättningsinriktade företagarpolitiken. Risken är betydande att näringspolitisk (nationell) passivitet driver de nya lärosätena in i en regionalekonomisk återvändsgränd där de inte längre har som mål att fungera som instrument för kunskapsbaserad tillväxt, oavsett region och plats.

Att leda universitet

De nya lärosätena har länge nästan enbart verkat i expansion. Det har präglat deras arbetsformer, ledningsmodeller och organisatoriska ambitioner – att växa och att göra det i den riktning som man från lärosätenas sida bedömt vara den önskvärda, nämligen universitetsvägen med bredd och djup förenat. Sedan några år tillbaka råder ett omvänt läge, nu är det de äldre universiteten som växer (så mycket att de inte kan förbruka sina resurser!) och de nya lärosätena måste därför hitta former för att hantera stagnerande resurser och ökade förväntningar på koncentration och profilering – samtidigt som lärosätena rekryterat lärare och forskare (och ledare) med höga förväntningar i mer traditionell akademisk inriktning.

Statsmakterna har konsekvent under det senaste decenniet försökt förändra sin relation gentemot lärosätena, från styrning av aktiviteter till styrning av förutsättningar. Den typ av förutsättningar som staten arbetar med är dock huvudsakligen riktade mot de äldre lärosätena,

och handlar om resurser till tunga medicinska, tekniska och naturvetenskapliga områden, om infrastruktursatsningar, om vetenskaplig kvalitet i väletablerade områden och miljöer. Trots ett påtagligt tal på den politiska nivån om vikten av att skapa forskningsprofiler vid de nya lärosätena har det statliga resurstilldelningssystemet inte lyckats inkorporera och belöna de nya lärosäten som skapat starka profiler och samarbeten inom smalare områden och forskningsfält.

Allt handlar naturligtvis inte enbart om ett elakt politiskt spel. Det tycks finnas utrymme för en viss självreflektion också bland de nya lärosätena, som på sikt kan leda till att säkerställa att man kan leva upp till de högt ställda förväntningarna men också till att finna nya vägar. Delvis är detta sannolikt en effekt av den delvis motsägelsefulla inriktningen av lärosätenas egna strategier under sent 1990-tal och tidigt 2000-tal. Lärosätena formade då huvudsakligen sina strategier utifrån möjligheterna att få vetenskapsområden och universitetsstatus. Ansökningarna formulerades – och bedömdes – på ett traditionellt akademiskt sätt, där det var bredden av discipliner som fällde avgörandet och som därför formade lärosätenas agerande. Politikens djärva ambitioner att stärka den nationella forskningsbasen stupade här på ett traditionellt genomförande, och de nya lärosätena föreföll inte våga spränga ramarna utan försökte istället uppnå traditionell akademisk legitimitet. Detta kolliderade dock med andra och parallella styrambitioner – till exempel från regionala intressen och från finansiärer som KK-stiftelsen – som drev på i en mer tillämpningsorienterad riktning. Den inslagna vägen mot akademisk konsolidering kolliderade också med de växande utbildningsåtagandena, eftersom det visade sig svårt att vetenskapligt underbygga alla de utbildningsområden som de nya lärosätena engagerade sig i (med statens goda minne).

Man kan konstatera att de nya lärosätena i allmänhet försökte sig på alla dessa vägar samtidigt och på det sättet bäddade för den motreaktion som senare kom och som vi idag ser den fulla vidden av. I framtidsmandatet för de nya lärosätena ligger därför att mejsla ut en starkare och mer distinkt bild av vilka olika roller de ska spela, hur de skall organiseras, vilka åtaganden de egentligen skall fullgöra, och hur de skall samverka med olika samhällsintressenter. Men här krävs igen en allians mellan stat och lärosäten; ensamma klarar lärosätena inte denna balansgång, allra minst när staten själv är så osammanhänande i sin politik gentemot lärosätena. De riskerar att sönder mellan akademiska förväntningar och regionala beroenden, mellan bredd och spets, mellan utbildningstygnd och forskningsspecialisering.

Kunskapstriangeln på allvar: En samlande politik för utbildning, forskning och innovation

I inledningen till rapporten tecknade vi två möjliga utvecklingsvägar för svensk högskolepolitik. En väg innebär en sammanhållen politik för samtliga lärosäten, baserad i kunskapstriangelns mål om att knyta samman utbildning, forskning och innovation och uppbackad av tydliga kvalificeringsmodeller, resurser och mandat för de enskilda lärosätena att utvecklas inom sina olika områden. En annan väg innebär en fortsatt okoordinerad politik, där olika mål lagras på varandra och där framför allt de nya lärosätena lämnas åt sitt öde. Vad gäller den sistnämnda vägen finns det ingen återvändo till 1990 – när de nya lärosätena var utväxter ur de gamla, i flera fall utan egna forskningsambitioner och med blygsamma mål

också inom utbildningen. Idag är de nya lärosätena tämligen stora och många och har därmed fått en självklar roll för såväl forskning som avancerad utbildning. De framstår inte minst som ett av de kanske viktigaste näringspolitiska instrument som staten har till sitt förfogande. Det räcker därför inte med en politik som tar ansvar för ett fåtal stora universitet och elitinstitutioner utan det behövs en politik som möjliggör bredd och en mängd olika aktörer, för pluralism och tillgänglighet. De nya lärosätena som har lämnats obeaktade behöver nu en naturlig plats i en mer sammanhållen statlig politik för utbildning, forskning och innovation.

Det är viktigt att understryka att den koordinerade politik som här efterlyses inte innebär en standardiserad politik, där alla lärosäten skall stöpas i samma form, eller för den delen en politik som bygger på en enkel tudelning mellan bredduniversitet och undervisningstunga högskolor. En koordinerad politik betyder snarare en politik som har mål och ambitioner för hela högskolesektorn och som är anpassat till det pluralistiska landskap i vilket den verkar. Det är således en politik som på systemnivå:

- möjliggör en balans mellan i bred mening samhällsutvecklande verksamhet och mer kommersiell och marknadsdriven verksamhet
- skapar ett samspel mellan de olika profileringar som lärosätena arbetar med
- möjliggör en balans mellan olika typer av forskningsmiljöer
- möjliggör forskningsanknytning av utbildning
- möjliggör en arbetsdelning inom högskolesystemet som, oavsett inriktning, uppbackas av tydliga kvalificeringsmodeller och kvalitetssystem, resurser och mandat

Att lyckas med dessa balanserande ambitioner kan ge förutsättningar att skapa en dynamisk högskolesektor som driver på utvecklingen på både lokal och global nivå, såväl vetenskapligt, samhällsligt som industriellt. Nya lärosäten kan mycket väl vara drivhus för högt kvalificerad forskning och samtidigt svara mot fundamentala nationella kunskapsbehov. Ett svenskt exempel på detta är Linköpings universitet, som med sin otraditionella akademiska profil (uppbackad av ordentliga statliga satsningar) blivit navet i en expansiv miljö. På internationell basis finns flera sådana exempel, till exempel universiteten i Twente och Warwick, som förenar tillämpningsorientering och samhällsliga nätverk med akademisk tyngd och internationell synlighet (Clark 1998). Etablerade elitinstitutioner och storskaliga verksamheter bidrar å sin sida med global synlighet, samtidigt som de också är viktiga byggstenar i regionala och nationella innovationsprocesser.

En koordinerad politik reder också ut:

- hur de medel man har till hands samspelar och hur oönskade situationer och bieffekter kan undvikas
- effekterna av att det finns en rad olika aktörer som spelar på samma arena och har inflytande över utbildning och forskning

En sådan koordinering innefattar såväl utbildnings-, forsknings- och näringspolitiken som de ekonomiska och organisatoriska strukturerna. Detta betyder bland annat ett större fokus på både innehållet i kvalificeringsmodeller och kvalitetssystem och på hur dessa modeller och

system hänger samman med resurstilldelning och mandat för de enskilda lärosätena. Vad gäller de ekonomiska och organisatoriska strukturerna är mångfald och extern representation i styrningen av högre utbildning och forskning något som eftersträvas i många länder, men här gäller det att hitta en balans mellan den institutionella autonomin och den politiska och samhälleliga styrningen, och de förväntningar samhället kan ställa på universitet och högskolor.

En koordinerad politik tydliggör slutligen:

- sina ambitioner i relation till det landskap av högre utbildning som håller på att ta form i Europa

I Europa råder idag ett slags politiskt vakuum när det gäller att tänka om högre utbildning – ett vakuum som bland annat har skapats genom en alltför dogmatisk orientering mot elit- och excellensbaserade miljöer, användandet av kvasi-marknadsmekanismer samt en utpräglad mål- och resultatstyrning. Europapolitiken har tagit sin utgångspunkt i idéerna om kunskapstriangeln men genom de medel som använts har man inte lyckats fylla dessa med ett kreativt innehåll. Sverige har en lång tradition av att vara nytänkande inom utbildnings- och forskningspolitiken och det finns idag behov av alternativ till den hållning som utvecklats i Europa. Genom att föra en koordinerad politik på högskoleområdet kan Sverige återigen träda fram som en politisk förnyelsekraft.

Litteratur

- Abrahamsson, K (1984b): Gentleman, samhällsingenjör eller upplyst arbetare? Om nygamla bildningsideal på vägen mot en högskola för alla. I K Abrahamsson, red: *Bildningssyn och utbildningsreformer. Om behovet av bildningsmål i gymnasium och högskola*, s. 79-97. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Amaral, A., Neave, G. Musselin, C., & Maassen, P. (eds.) (2009) *European integration and the governance of higher education and research*. Springer: Dordrecht.
- Andersson, R & Wilhelmsson M (2010): Den vetenskapliga bakgrunden till Nordhs artikel. *Newsmill*. <http://www.newsmill.se/print/22487>
- Brandell, L & Kim, L (2010) *Spelet om kvalitetsgranskningen på högskoleområdet – ett drama i många akter*. <http://www.lilahe.com/kvalitet2010.pdf>
- De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J. & File, J. (2010) *Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform*. CHEPS/INCHER/NIFU STEP/European Commission: Brussels.
- Ds 2009:21: *Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin. Globaliseringsrådets slutrapport*. Stockholm: Globaliseringsrådet.
- Clark, B R. (1983) *The higher education system : academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, CA: University of California Press
- Clark, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities*. New York: Pergamon.
- Flodström, A (2010) *Är den svenska högskolan på väg?* http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalWithIntrosPage____543.aspx
- Geuna, A. & Muscio, A. (2009) The governance of university knowledge transfer: A critical review of the literature. *Minerva*, 47, pp. 93-114.
- Huisman, J. (eds.) (2009) *International perspectives on the Governance of Higher Education*. Routledge; New York.
- Huisman, J., J. D. Norgård, J. G. Rasmussen & B. Stensaker (2002) 'Alternative' Universities Revisited -a study of the distinctiveness in universities established in the spirit of 1968. *Tertiary Education and Management*, 8(4), pp. 315-332.
- Högskoleverket 2007:59R: *Nationellt kvalitetssäkringsystem för perioden 2007-2012*. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket (2010) *Samverkan mätt med kvantitativa mått – en kartläggning*
- Högskoleverket (2010) *Universitet och högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2010*. Stockholm: Högskoleverket.
- IDAS (2005) *Rektor på 20 sätt. En intervjubok från IDAS-projektet*.

Jongbloed, B. de Boer, H., Enders, J. & File, J. (2010) *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform*. CHEPS/IoE/Technopolis/European Commission: Brussels.

Kehm, B. & Stensaker, B. (eds.) (2009) *University rankings, diversity and the new landscape of higher education*. Sense Publishers: Rotterdam.

Kehm, B., Huisman, J. & Stensaker, B. (eds.) (2009) *The European Higher Education Area: Perspectives on a moving target*. Sense Publishers: Rotterdam.

Kyvik, S. (2009) *The dynamics of change in higher education*. Springer: Dordrecht.

Kyvik, S. & Leppori, B. (eds.) (2010) *The research mission of higher education institutions outside the University sector*. Springer: Dordrecht.

Maassen, P. & Olsen, J.P. (eds.) (2007) *University Dynamics and European integration*. Springer: Dordrecht.

Maassen, P. & Stensaker, B. (2011) The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. *Higher Education* (forthcoming).

Modell, S (2005) Students as consumers? An institutional field-level analysis of the construction of performance measurement practices. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 18(4), s 537-563.

Moen, E., Maassen, P. & Stensaker, B. (2011) Reforming higher education in the Netherlands and Norway - the role of the state and national modes of governance. *Policy Studies* (forthcoming).

Paradeise, C. Reale, E., Bleiklie, I. & Ferlie, E. (eds.) *University governance. Western European perspectives*. Springer: Dordrecht.

Proposition 2001/02:15 *Den öppna högskolan*.

Proposition 2008/09:50 *Ett lyft för forskning och innovation*

Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*

Proposition 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*

Riksrevisionen (2010) *Basanslaget för forskning och forskarutbildning*. http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalWithIntrosPage____543.aspx

Rothaermel, F. Agung, S.D. & Jiang, L. (2007) University entrepreneurship: a taxonomy of the literature. *Industrial and Corporate Change*, 16, pp. 691-791.

SFS 1992:1434 *Högskolelagen*

SFS 1993:100 *Högskoleförordningen*

Shoug, F (2006): Den kvalitetsmärkta högskolan. *Utbildning & Demokrati. Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik*. 15(2), s 63-80.

SOU 2000:82 *Högskolans styrning*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet.*

SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten*

SOU 1992:1 *Frihet, ansvar och kompetens*

SUHF (2009): *Slurappport från SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor 2008-2009.*
http://www.suhf.se/web/slutrappport_kvalitetsfragor.aspx

SUHF (2010): *SUHF:s manifest 2010.* <http://www.suhf.se>

Stensaker, B. & J. D. Norgård (2001) Innovation and Isomorphism: A case study of university identity struggle 1969-1999. *Higher Education*, 42, pp. 473-492.

Sörlin, Sverker (2001) "Hur kan universitet göra karriär?", i *Umeå universitet – identitet och utmaningar*, red. av Kjell Jonsson.

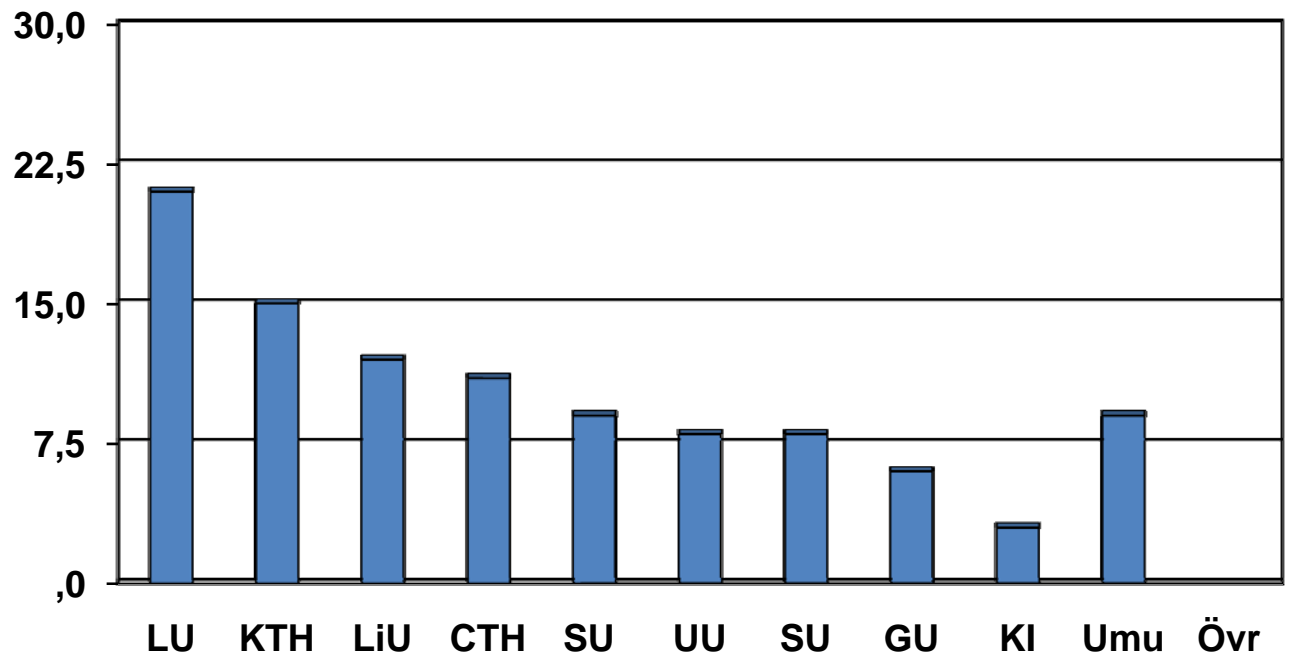
Taylor, J. Ferreira, J., Machado, M.L. & Santiago, R. (eds.) (2008) *Non-university higher education in Europe*. Springer: Dordrecht.

Unemar Öst, I (2009) Kampen om den högre utbildningens syften och mål. En studie av svensk utbildningspolitik. *Örebro Studies in Education* 27.

Utbildningsdepartementet (2010): *Till Rektorererna för Sveriges högskolor och universitet.* U2010/1247/UH. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Van Vught, F.A. (2009) *Mapping the higher education landscape. Towards a European classification of Higher Education*. Springer: Dordrecht.

Bild 1: Fördelning av resurser till "starka forskningsmiljöer", antal hela stöd 2006-2008



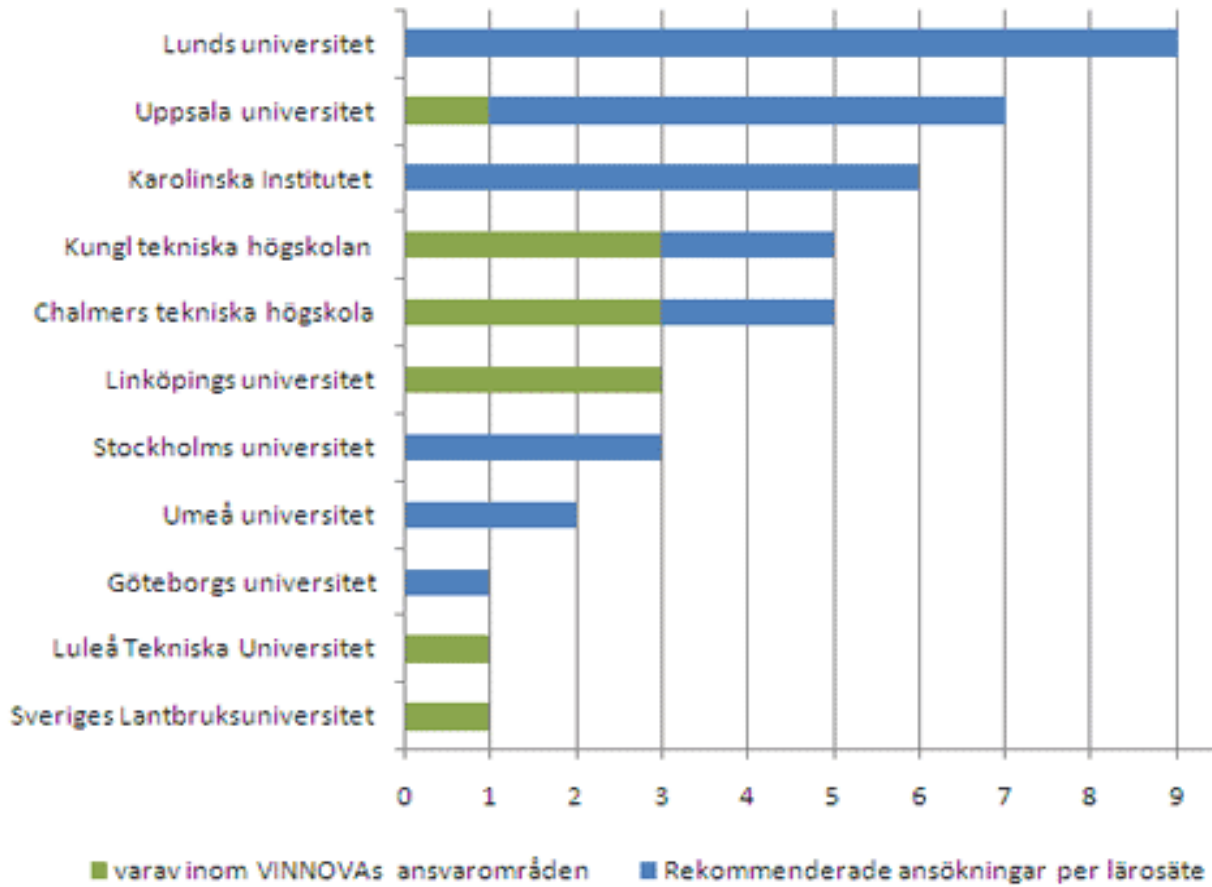


Bild 2. Fördelning av medel till strategiska forskningsområden, 2009 (antalet beviljade ansökningar)

Tabell: Ökning av lärosätenas anslag för forskning och utbildning på forskarnivå 2009–2012, samt av kvalitetsomfördelning inför 2010.

Belopp i tkr	Anslag 2009	Fördelning nya medel inkl. hås	Planeringsförutsättningar				Omfördelning 2010	Totalt tillskott 2009 - 2012	Totalt tillskott (%)
			Fördelning nya medel			2010			
			2009	2010	2011				
Uppsala universitet	1 397 506	101 200	42 500	28 400	42 600	3 800	218 500	15,6%	
Lunds universitet	1 393 365	109 700	46 100	30 800	46 300	18 600	251 500	18,0%	
Göteborgs universitet	1 129 314	70 200	29 500	19 700	29 600	-5 300	143 700	12,7%	
Stockholms universitet	1 189 608	66 100	27 800	18 600	27 900	-13 200	127 100	10,7%	
Umeå universitet	801 862	44 600	18 800	12 500	18 800	-11 600	83 200	10,4%	
Linköpings universitet	571 197	35 800	15 100	10 100	15 100	1 600	77 700	13,6%	
Karolinska institutet	908 840	83 700	35 100	23 500	35 300	18 800	196 400	21,6%	
Kungl. Tekniska högskolan	762 265	46 700	19 600	13 100	19 700	-7 900	91 200	12,0%	
Chalmers tekniska högskola	477 136	34 200	14 300	9 600	14 400	2 000	74 500	15,6%	
Luleå tekniska universitet	283 648	12 800	5 400	3 600	5 400	-7 000	20 300	7,2%	
Sveriges lantbruksuniversitet	737 746	49 100	20 600	13 800	20 700	-9 100	95 000	12,9%	
Karlstads universitet	178 443	5 800	2 400	1 600	2 400	-4 500	7 800	4,4%	
Mittuniversitetet	176 447	6 900	2 900	1 900	2 900	-3 400	11 300	6,4%	
Växjö universitet	167 216	4 100	1 700	1 200	1 700	-5 600	3 100	1,9%	
Örebro universitet	186 084	7 600	3 200	2 100	3 200	-2 400	13 700	7,4%	
Blekinge tekniska högskola	76 993	1 700	900	500	700	-2 600	1 200	1,6%	
Högskolan i Jönköping	59 514	5 100	2 100	1 400	2 200	6 200	17 100	28,7%	
Högskolan i Kalmar	79 073	3 800	1 600	1 100	1 600	1 500	9 700	12,3%	
Malmö högskola	90 127	2 700	1 100	800	1 100	3 000	8 700	9,7%	
Mälardalens högskola	63 481	3 000	1 300	800	1 300	3 600	9 900	15,6%	
Gymnastik- och idrotthögskolan	16 973	200	900	100	100	-1 100	200	1,2%	
Högskolan i Borås	39 756	6 600	900	600	900	2 600	11 600	29,2%	
Högskolan Dalarna	45 091	1 800	800	500	800	2 000	5 800	12,9%	
Högskolan på Gotland	17 801	500	200	100	200	500	1 500	8,4%	
Högskolan i Gävle	74 141	2 400	1 000	700	1 000	200	5 200	7,0%	
Högskolan i Halmstad	43 966	2 100	900	600	900	2 200	6 600	15,0%	
Högskolan Kristianstad	35 862	4 400	700	500	700	2 000	8 200	22,9%	
Högskolan i Skövde	31 294	1 900	700	500	700	2 200	6 000	19,2%	
Högskolan Väst	29 921	4 000	500	300	500	1 500	6 900	23,1%	
Södertörns högskola	28 125	3 300	1 400	900	1 400	1 400	8 400	29,9%	
Danshögskolan	4 364	1 000	0	0	0	0	1 000	22,9%	
Dramatiska institutet	4 212	1 000	0	0	0	0	1 000	23,7%	
Konstfack	5 190	2 000	0	0	0	0	2 000	38,5%	
Kungl. Konsthögskolan	3 117	1 000	0	0	0	0	1 000	32,1%	
Kungl. Musikhögskolan	5 276	2 000	0	0	0	0	2 000	37,9%	
Operahögskolan	3 576	1 000	0	0	0	0	1 000	28,0%	
Teaterhögskolan	3 825	1 000	0	0	0	0	1 000	26,1%	
Försvarshögskolan	4 634	4 000	0	0	0	0	4 000	86,3%	
För senare fördelning	0	15 000	0	0	0	0	15 000		
Summa	11 126 823	750 000	300 000	200 000	300 000	0	1 550 000	13,9%	

Bild 3. Utfall i 2009 års fördelning av basresurser, budgetpropositionen 2010