

## Enhetlighet och/eller profilering i det svenska högskolelandskapet?

BERIT ASKLING

Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet

*Sammanfattning: Genom högskolereformen 1977 fördes nästan all postgymnasial utbildning in i en enhetlig sammanhållen högskoleorganisation. Den enhetliga strukturen svarade väl mot dåtidens socioekonomiska och utbildningspolitiska strävanden om ökad tillgänglighet till högre utbildning och minskning av de statuskillnader som tidigare funnits mellan olika typer av postgymnasiala utbildningar. Genom en serie senare reformeringar har lärosätena numera en betydande autonomi för att möta de krav som i dag ställs på dem att profilera sig och konkurrera och/eller samverka med varandra för att därigenom kunna hävda sig och Sverige på den internationella kunskapsmarknaden. Dessa profilerings- och konkurrenskrav rimmar dock dåligt med den strukturella enhetligheten från 1977, som formellt fortfarande gäller.*

Sedan början av 1960-talet har den högre utbildningen runt om i världen varit föremål för omfattande reformer avseende målsättning, struktur, styrning, ledning och inre organisation. Föreslagna och genomförda förändringar har i olika länder naturligt utgått från nationella behov och varit färgade och inramade av inhemska samhälls- och utbildningspolitiska ideologier och förändringssträvanden. Under senare år har reformerna dock ofta varit påtagligt influerade av internationella tendenser.

De bakomliggande orsakerna till reformerna har varierat över tid. Demografiska förhållanden, behov av kvalificerad arbetskraft för att kunna modernisera näringslivet och strävan att möta allmänhetens anspråk på mer utbildning har varit pådrivande faktorer. Den instrumentella funktionen var tydlig och syftade till att med hjälp av förändringar i hela högskolesystemet motverka fortsatt snedrekrytering och utjämna statuskillnader mellan utbildningsvägar och yrkesområdet. Andra reforminslag har speglat politiska strävanden att skapa samma förhållanden inom den högre utbildning som råder i samhället, till exempel jämlikhetssträvanden och arbetsplatsdemokrati. Under senare årtionden har förändringarna i första hand rört den högre utbildningens ledning och organisation och kan ses som konsekvenser av de

stora volym- och kostnadsökningarna men också av en förändrad syn på hur staten skall förhålla sig till sin offentliga sektor.

Även om förändringarna framstår som svenska, visar en hel rad internationella jämförelser att ungefär samma typ av förändringar utifrån samma typ av argument gjorts i de flesta europeiska länderna vid ungefär samma tid (Bauer, Askling, Marton & Marton 1999; Bleiklie, Höstaker & Vabö 2000; Enders, de Boer & Westerheijden 2011; Kogan, Bauer, Bleiklie & Henkel 2000). Den ensartade retoriken implementeras emellertid i högst varierande nationella kontexter, i vilka olika typer av aktörer opererar på arenor som är präglade av de egna ländernas historia, traditioner och socioekonomiska villkor (Gornitzka, Kyvik & Stensaker 2005).

I denna artikel skall jag granska högskolereformerna i Sverige framför allt med avseende på målsättning och val av struktur. 1970-talets åtgärd att möta den ökade efterfrågan på högre utbildning genom ett integrerat och enhetligt högskolesystem har i senare skeden, med ökade krav på flexibilitet, profilering och konkurrens, ifrågasatts bland annat av Resursutredningen (SOU 2007:81), dock utan att utredningens reflektioner gett upphov till någon djupare politisk diskussion om en eventuell formell övergång till ett mer differentierat system. Men först skall jag översiktligt teckna en bild av förändringar som skett internationellt inom den högre utbildningen och hur dessa har studerats.

## EXPANSIONEN OCH DESS FÖLJDEFFEKTER

### Strukturella åtgärder

Från 1950-talet och framåt har antalet studenter som sökt sig till högre utbildning ökat i Europa, USA, Australien och Asien. Behovet att efter andra världskriget skapa det moderna samhället och en stor tilltro till Human Capital-teorier gav incitament till statsmakter att satsa på en utbyggnad av de postgymnasiala utbildningarna liksom för enskilda individer att utnyttja de möjligheter till högre utbildning som erbjöds. Att öka antalet studieplatser, vidga tillträdet för studenter med otraditionell studiebakgrund, etablera nya lärosäten och erbjuda en stor variation av utbildningsvägar genomfördes i många länder efter 2:a världskriget som vitala strukturella inslag i byggandet av välfärdsstaterna.

För att möta expansionen användes dock skilda strategier. Teichler (2002, 2005, 2008) menar att sättet att forma ett högskolesystem hänger intimt samman med målsättningar och förväntade funktioner. Teichler gör en åtskillnad mellan å ena sidan en diversifierad modell, med en mångfald av lärosäten med skilda funktioner och olika akademisk standard och utbud som riktas till olika kategorier av studenter, och å andra sidan en integrerad modell, som inte gör någon åtskillnad mellan olika typer av lärosäten och olika typer av studenter och som utan att göra åtskillnad i standard eller prestige härbärgerar alla inom samma organisatoriska ram. Med en diversifierad modell kunde expansionen mötas snabbt genom etablering av undervisningstunga lärosäten med stort inslag av yrkesinriktad utbildning. De bildade tillsammans »the non-univer-

sity sector», »institutions outside the university sector» eller »second type institutions» (Teichler 2007).

När jämförelser görs mellan olika länders högskolesystem är det nödvändigt att beakta de grundläggande skillnader, som valet av strukturell modell utgör. Om varje lärosäte tar emot en heterogen skara studenter (som är fallet i den integrerade modellen) eller om varje lärosäte tar emot en mer homogen grupp studenter (som i den diversifierade modellen), ges helt olika förutsättningar för de verksamheter som bedrivs inom lärosätet i fråga (de Weert 2011).

Under 1970-talet fanns stöd bland annat från OECD för den integrerade modellen, eftersom denna borde kunna utjämna statuskillnader mellan olika typer av lärosäten och olika typer av institutioner och därmed reducera socioekonomiskt och kulturellt betingade studieval. Som vi skall se längre fram var det den integrerade modellen som Sverige valde i reformering av den högre utbildningen 1977. Några ytterligare länder anammade den integrerade modellen, men har sedan gradvis backat från den, och från 1990-talet har uppslutningen kring den diversifierade modellen blir allt tydligare. Så har till exempel under senare år både i Tyskland och Frankrike respektive regeringar inbjudit sina lärosäten att ansöka om att bli utnämnda till Research universities. I argumenteringen bakom dessa satsningar hänvisas till EUs kritik mot bristande effektivitet och kvalitet i de europeiska högskolesystemen. USAs diversifierade och mycket flexibla högskolesystem lyfts fram som förebild.

### Fördelningen av inflytande

Som ett led i den allmänna demokratiseringen i de västerländska samhällena förändrades även den högre utbildningen från att ha varit präglad av kollegiala ledningsformer, i vilket huvudsakligen professorerna hade tillträde, till mer demokratiska former, i vilka representanter för direkt berörda grupper (anställda och studenter) liksom företrädare för samhällets och arbetslivets intressenter har delaktighet.

Om valet av struktur är intimt hopkopplat med givna målsättningar och förväntade funktioner kan samma sägas om fördelningen av makt och auktoritet. Clark presenterade 1983 en jämförande studie av den högre utbildningens organisation i olika länder. Nationella särdrag som fått genomslag i beslut om hur den högre utbildningen vuxit fram, hur expansionen genomförts och hur den högre utbildningen organiserats gav olika »pattern of authority». Det amerikanska högskolesystemet utmärktes enligt Clark av att »authority» var fördelad mellan staten, akademin och marknaden (Clark 1983, 1998).

De europeiska systemen däremot präglades enligt bland annat vVught (1989) av ett spel mellan två poler: Staten och akademin. vVught skiljer mellan en »state control model», baserad på principen att staten styr med rationell planering och kontroll, och en »state supervising model», baserad på principen om styrning genom självreglering. State control-modellen utmärks av att staten styr genom en omfattande central byråkrati när det gäller antagningskrav, studieplaner, examenskrav, behörighetsregler för tjänster med mera, men sedan överlåter ansvaret för den direkta verksamheten och kvalitetskontrollen av denna till akademin.

Berdahl (1990) har kompletterat Clarks och vVughts modeller genom att göra en åtskillnad mellan akademisk frihet på individnivå (academic freedom) och akademisk självständighet på lärosätetsnivå (institutional autonomy). Enligt Bleiklie och Kogan (2007) har under senare delen av 1900-talet skett en utveckling från universitetet som »a republic of scholars» till universitetet som »a stakeholder organisation». I den förstnämnda modellen kan »institutional autonomy» och »academic freedom» ses som två sidor av samma mynt. Ledarskap och beslutsfattande baseras på kollegiala beslut av oberoende »scholars». I det senare fallet ses den institutionella autonomi som förutsättningen för strategiska beslut som fattas av ledare, vilka har i uppgift att leda universitetet på sätt som tillfredsställer intressenterna (the stakeholders) och där akademikerna ingår bland intressenterna.

### Anpassnings- och förändringprocesser

Med expansionen följde att den högre utbildningen genom ökade kostnader för löner, lokaler och studiemedel kom att bli en allt större del av välfärdsstaternas offentliga sektor. I början av 1980-talet, och under påverkan av dåtida idéer om hur stater borde styra sina offentliga verksamheter, lanserades nya idéer om självreglering och New Public Management, inte primärt riktade till den högre utbildningen utan till den offentliga sektorn mer generellt. Lärosäten i många länder konfronterades med ökade krav på system för redovisning, kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. De förväntades öka sina externa inkomster och visa upp effektivitet och relevans inför olika typer av externa intressenter. De sociala kontrakten mellan lärosäten och regering ändrade karaktär (Gumport 2005).

Decentralisering av beslutsbefogenheter, som genomfördes i många länder, i förening med de förändrade relationerna till statsmakterna, medförde att mellannivån (mesonivån), det vill säga lärosätets ledning (the institutional leadership) fick större betydelse vilket i sin tur förändrade kravspecifikationen för rektorsfunktionen. Från att tidigare haft en ställföreträdande »primus inter pares»-position ställdes nu krav på ett mer tydligt exekutivt ledarskap (Askling & Henkel 2000, Bleiklie 2005, Enders m fl 2011).

Alla dessa förändringar av det inre livet inom lärosätena utmanade naturligtvis invanda föreställningar bland många av lärosätets forskare och lärare om den högre utbildningens egentliga uppgifter. Många akademiker upplevde att den ökade autonomi för lärosätet knappast motsvarades av en ökad frihet för den enskilde akademiker, snarare tvärtom (Bennich-Björkman 2004).

De senaste decennierna har gett ett nytt mönster av makt och inflytande. Med hänvisning till teorier om akademisk kapitalism (Slaughter & Leslie 1997) betonas nu en marknads- och vinstdrivande högskolepolitik (Altbach 2004). Här framträdde Europakommissionen som en viktig aktör genom att ställa krav på de nationella högskolesystemen att bidra till kunskapsutvecklingen och genom att uppmana regeringarna att se sina lärosäten som resurser för innovation och förändring.

Många regeringar har svarat genom att ytterligare betona lärosätets institutionella autonomi och förväntningar på strategiskt ledarskap. Lärosätena uppmanas att öka andelen extern finansiering, bland annat genom att profi-

lera sig inom vissa områden och eventuellt helt avstå från att verka inom andra områden. Deiacio, Hughes och McKelvey (2012) menar att appellerna att öka den externa finansieringen gäller samtliga nivåer inom ett lärosäte, vilket innebär att såväl enskilda lärare och forskare som forskargrupper, institutioner, fakulteter och lärosäten måste uppträda som strategiska aktörer och sträva efter att öka prestige, erkännande och externa resurser, såväl på det egna lärosätet som nationellt och internationellt.

Slaughter och Cantwell (2012) noterar att medan den akademiska kapitalismen utvecklades långsamt i USA har utvecklingen i Europa varit mycket snabb. Regeringsledda initiativ i EU-kommissionens anda har dock ofta utsatts för bromsande krafter från det akademiska kollektivet, vars röst fortfarande är tydlig även om tongivande aktörer utanför akademien blivit fler.

### **Funktioner – målsättningar**

Reformeringen av den högre utbildningen har varit inriktad på att finna lösningar för att möta den ökade efterfrågan på högskoleutbildning, men också för att bemästra de ökade kostnader som följt i expansionens spår. Reformerna har naturligtvis också aktualiserat den grundläggande frågan om vilka uppgifter den högre utbildningen som samhällsinstitution egentligen bör ha och i vilken relation den bör stå i förhållande till sina finansiärer (staten och eventuella externa finansiärer) och vilken grad av självständighet (institutionell autonomi och akademisk frihet) dess institutioner och professionellt verksamma bör ha. Som komplement till universitetens traditionella uppgifter att undervisa och forska, betonades också i flera länder vad som kommit att kallas för den »tredje uppgiften», nämligen att fungera som en kunskaps- och kompetensresurs för det omgivande samhället. Därmed har skaran av avnämare och intressenter vuxit och därmed också heterogeniteten i kriterier för vad som är god kvalitet och effektivitet.

De europeiska rektorernas undertecknande av Magna Charta Universitatum 1988 väckte förhoppningar om ett erkännande av universitetens egenvärde, men den så kallade Bolognadeklarationen elva år senare gav andra signaler och innebar enligt Neave och Maassen (2007) att visionen om universitetens kulturella primat ersattes av en betydligt mer nyttoinriktad, teknokratisk syn på universitetens uppgifter. Universitetens legitimitet har, enligt Gumport (2005), övergått från att ha varit en social institution (a people-processing system) till att ha blivit som en industri (knowledge-processing system), känslig för marknadskrafter.

Med ett traditionellt institutionellt perspektiv menar Olsen och Maassen (2007) att universitetet kan ses som en företeelse som är ganska stabil och oberoende av de individer som ingår i den och av förändringar i omgivningsförhållanden. Universitetet ingår i ett långtidskontrakt med sin kulturella omgivning. Med det instrumentella perspektivet framträder i stället universitetets funktion som redskap för en önskvärd förändring. Det instrumentella perspektivet dominerar i reformretoriken medan det institutionella perspektivet utnyttjas i motargumenten mot utifrån kommande förändringar. När nya krav på instrumentella insatser krävs reagerar man inom institutionen med motstånd, som om förändringen hotar institutionens identitet. För att förstå

universitetet måste, enligt Olsen och Maassen (2007), universitetet, i högre grad än vad som sker i dag i den EU-influerade retoriken, betraktas ur båda perspektiven.

Översikten ovan visar att det finns många gemensamma drag i de reformer som genomförts i olika länder avseende målsättning, styrning och ledning. Dagens poängterande av konkurrens och profilering aktualiserar emellertid grundläggande strukturer i de olika ländernas system, det vill säga hur högskolelandskapen formades när expansionen skulle bemötas och vilken roll de olika lärosätena har fått i förhållande till varandra. Den struktur som ett högskolesystem fick under 1960- och 1970-talen kan i dagens läge vara mer eller mindre lämpade att bemästra aktuella krav på diversifiering och profilering.

De utbildnings- och socialpolitiska målsättningar och funktioner som formulerades under 1960- och 1970-talen för den svenska högre utbildningen och som vid den tidpunkten manifesterades i valet av en enhetlig struktur har fortfarande giltighet som riktlinjer för den högre utbildningen. De är fortfarande väl förankrade bland de individer som då studerade och som senare rekryterades som lärare och forskare, men kan bidra till att skapa spänningar inom lärosätena, när den interna organisationen nu ska formas på ett sätt som är mest effektivt i förhållande till dagens prestationsinriktade konkurrens om resurser. Det är samspelet mellan val av struktur och val av målsättningar och funktioner som formar temat för denna artikel.

## HÖGRE UTBILDNING I SVERIGE FRÅN EFTERKRIGSTIDEN OCH FRAMÅT: NÅGRA NEDSLAG

Den svenska högre utbildningen har genomgått en markant förändring från 1960-talet och framåt. Huvudfokus i den här genomgången har lagts på makronivån, det vill säga riksdag, regering, ämbetsverk, alltså ett makroperspektiv, som jag studerat utifrån följande frågeställningar:

- Hur ser problembilden ut vid en viss tidpunkt och hur hanteras den?
- Vilka lösningar föreslås (och blir eventuellt också genomförda)?
- Utifrån vilken idégrund (rational) hämtas lösningar och åtgärder?

Kännetecknande för den svenska högre utbildningen är att den absoluta merparten av alla lärosäten är statliga. Ett annat särdrag är att merparten av all forskning bedrivs vid universitet och högskolor. Det finns alltså inte, som i många andra länder, speciella forskningsinstitut. Den nära kopplingen mellan utbildning och forskning har setts som angelägen att värna. Men integreringen av grundutbildning och forskning innebär att frågan om hur resurserna fördelas till lärosätena blir viktig att bevaka; hur öronmärkta skall egentligen forskningsresurserna vara och vem prioriterar vilken sorts forskning som skall bedrivas vid de olika lärosätena?

## Fram till 1960-talet: Ett stelbent system möter en okontrollerad expansion

Vid 1960-talets början fanns i Sverige några få statliga universitet (Uppsala, Lund, Stockholm och Göteborg) och specialhögskolor (Karolinska Institutet, KTH, Chalmers), som tillsammans hade ungefär 37.000 studenter. Regeringen fastställde varje år antalet personal av alla kategorier. Hela systemet var präglad av att ge akademisk utbildning till statens egna funktionärer (lärare, präster, jurister, läroverkslärare) och till samhällets elit. Med ett modernt språkbruk kan man säga att staten var marknaden. Den högre utbildningens uppgift var att reproducera det bestående, hierarkiskt uppbyggda, samhället (Frängsmyr 2000).

Efter 2:a världskriget moderniserades hela utbildningssystemet med början i den obligatoriska skolan, som efter både politiska och fackliga strider blev enhetsskola och därefter grundskola med en under de första sex åren helt sammanhållen nioårig skolgång. När även gymnasiet reformerades och dessutom spreds ut till betydligt fler orter än tidigare, innebar allt detta, taget tillsammans, att allt fler ungdomar kvalificerade sig för högre utbildning. Ett rikt utbud av kvällsundervisning vid de kursverksamheter som etablerats vid universitetet, i förening med en ökad korrespondensundervisning, spädde ytterligare på antalet individer som uppfyllde kraven för att börja universitetsstudier, och som också i allt större utsträckning gjorde så (Husén 2002). För denna ökning av den potentiella kadern av studenter var universiteten dåligt rustade.

Vid 1960-talets början var universitetens organisation i sina grunddrag fastställd av 1956 års universitetsstatuter (se SOU 1963:9). Regering och riksdag öronmärkte anslagsbelopp för olika ändamål och beslutade om lokaler och utrustning. Fakultetsindelningen var given och regeringen bestämde även indelningen i institutioner och därmed också antalet professorer i olika ämnen. I flera ämnen var professorn den ende med fast anställning. Lärarlöneanslaget var synnerligen detaljreglerat, detsamma gällde antalet tjänster av olika kategorier av kanslipersonal. Inom sina egna discipliner var professorerna (stolsinnehavarna) i det närmaste enväldiga när det gäller innehållet i forskning och undervisning, men om någon av dem hade behov av en ytterligare sekreterare eller önskade inrätta en ny tjänst som lektor fick vederbörande vända sig till konsistoriet, som kunde föra frågan vidare till universitetskanslern, som eventuellt förde ärenden vidare till regeringen.

Eftersom delar av den högre utbildningen var spärrad, blev anstormningen stor till de humanistiska och samhällsvetenskapliga fakulteterna, där studenter, som uppfyllde det formella kravet att ha tagit en studentexamen, hade fritt tillträde. Inom dessa fakulteter uppstod ett »översvämningsproblem» med stor brist på lärare och lämpliga undervisningslokaler. För att möta den starka efterfrågan och samtidigt svara mot det stora behovet av kvalificerad personal inom industrin och näringslivet, liksom inom skolväsendet, krävdes en snabb utbyggnad av den högre utbildningen. 1955 års universitetsutredning fick i uppdrag att ge riktlinjer för en utbyggnad, grundat på en bedömning av tillgång och efterfrågan på den akademiska arbetsmarknaden. Utredningen avlämnade inte mindre än sju betänkanden. Dess första betänkande inleddes på

följande sätt, vilket ger en uppfattning om den framtidstro som präglade den tidens utbildningspolitik:

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

Att ta vara på begåvningsreserven framstod som en ytterst angelägen uppgift för det utbildningssystem som höll på att formas, liksom att erbjuda kvalificerade sökande lika förutsättningar för studier oberoende av social bakgrund. Utredningen föreslog några lösningar, som ganska omgående genomfördes: Att ge lärosätena resurser i proportion till antalet antagna studenter (den så kallade automatiken), att inrätta speciella universitetslektorstjänster och att komplettera det dominerande mönstret av katederföreläsningar med lektioner och gruppövningar.

Den låga genomströmningen inom framför allt humaniora och samhällsvetenskap var ett oroande inslag i expansionen. Utredningen genomförde flera studier över genomströmning och examensfrekvens och fann att dessa företeelser knappast utgjorde något problem inom de fakulteter, som hade spärrad antagning och bundna studiegångar (SOU 1959:45, Dahllöf 1998). Utredningen diskuterade en eventuell totalspärr till alla universitetsutbildningar, men menade att universiteten hade en skyldighet att ge bildning och inte bara utbildning. Det är värt att notera att 1955 års universitetsutbildning såg ett stort behov av bättre planering och pedagogisk förnyelse men ifrågasatte inte den rådande strukturen.

1963 års universitets- och högskolekommitté fick i uppgift att utreda möjligheterna för en utbyggnad. Kommittén föreslog inrättandet av universitetsfilialer och sådana inrättades under senare delen av 1960-talet i Linköping, Karlstad, Växjö och Örebro. Den tekniska utbildningen byggdes även ut i Luleå. Två nya universitet inrättades, i Umeå 1965 och i Linköping 1975.

Inom Universitetskanslersämbetet (UKÄ) fick 1966 en arbetsgrupp, Universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar mm (UKAS), i uppdrag att utarbeta förslag till fasta studiegångar och kursbundna studier inom enskilda ämnen, detta i syfte att komma till rätta med »översvämningsproblemen» inom de öppna fakulteterna. Förslaget, som lades fram 1968, mötte stark kritik både från studentgrupper, som såg förslaget som alltför näringslivsvänligt, och från många professorer, som reagerade mot att yrkesutbildningsmålen fick tränga undan de akademiska bildningsmålen.

Efter ingripande från dåvarande utbildningsministern Olof Palme genomfördes ett modifierat förslag i den så kallade PUKAS-reformen 1969. Begreppet normalstudietid infördes och normalstudieplaner fastställdes av UKÄ. De tidigare betygsnivåerna (ett, två och tre) ersattes med ett poängsystem. Terminsstudierna delades upp i kortare poängsatta kurser som tenderades av undan för undan. Därmed försvann de sammanfattande sluttentorna. Kritiska röster höjdes mot denna »snuttifiering» av de akademiska studierna.



## En genomgripande reformering av den högre utbildningen 1977

Ovanstående utredningsarbeten, liksom PUKAS-reformen, kan ses som förarbeten till den stora utredning om den högre utbildningens framtida utformning som kallades samman 1968, 1968 års utbildningsutredning (U68), och som så småningom resulterade i högskolereformen 1977. Utredningens uppdrag var att utreda den fortsatta planeringen av det eftergymnasiala utbildningssystemet med avseende på dimensionering, organisation och lokalisering på längre sikt. I inledningen till huvudbetänkandet (SOU 1973:2) framhöll utredningen sin strävan att forma en högskola som var väl infogad i hela utbildningsväsendet och stod i samklang med hela utbildningsväsendets mål och sätt att fungera.

En av de viktigaste uppgifterna för högskoleutbildningen var att förbereda för yrkeslivet och att upphäva en del av de sociala orättvisor som varit knutna till den högre utbildningens tillgänglighet. Viktiga reformåtgärder var därför att sprida utbildningsmöjligheterna geografiskt (reducera de regionala orättvisorna), underlätta för äldre sökande att få tillträde (reducera generationsorättvisorna), minska statuskillnaderna mellan olika typer av utbildning (och förhoppningsvis reducera söktrycket till de så kallade prestigeutbildningarna) och poängtera den praktiska yrkeskunskapens värde.

Genom reformen 1977 integrerades i stort sett all postgymnasial utbildning i en gemensam organisation, högskolan. Sammanlagt 12 nya högskolor inrättades; de flesta av dem baserade på tidigare seminarier och lärarhögskolor. Trots att all högskoleutbildning förväntades vila på vetenskaplig grund försågs de nya högskolorna inte med några fasta forskningsresurser, något som väckte en livlig debatt om hur begreppet forskningsanknytning borde uttolkas (Björklund 1996).

Reformen resulterade i en omfattande centralplanering av hela grundutbildningsutbudet genom ett system med fasta studiegångar, alla med tydlig yrkesinriktning. Antagningen spärrades till samtliga utbildningslinjer, vilket gjorde att dimensioneringen kunde kontrolleras centralt. Det blev en uppgift för Universitetskanslersämbetets efterföljare, Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), att utifrån överväganden om de framtida arbetsmarknadsbehoven fastställa antalet studieplatser på utbildningslinjerna.

Samtidigt skedde en övergång från central styrning till ramstyrning genom att en del beslut om resursfördelning fördes över till lärosätena. Både på central nivå och på lärosätena stärktes det externa inflytandet genom att företrädare för yrkeslivet och allmänintressen fick delaktighet i planerings- och beslutsprocesserna på alla nivåer; från UHÄs planeringsberedningar till högskolestyrelser och linjenämnder. Inom högskolan reducerades professorernas ställning drastiskt, samtidigt som andra kategorier av högskoleanställda (lärare och teknisk-administrativ personal) och studenter fick ett större utrymme i alla beslutsorgan.

Hela reformen kan ses som uttryck för en instrumentell syn på den högre utbildningen, men inte i första hand som i 1955 års universitetsutredning för att med hjälp av universitetens kunskapsresurs bidra till att modernisera samhället, utan för att med hela högskoleväsendet som instrument demokra-

tisera hela samhället, främja en regionalisering och förse arbetsmarknaden (inte minst den växande offentliga sektorn) med adekvat utbildad arbetskraft.

Enligt Wittrock (2006), gick Sverige längre än något annat land under 1960-talet i att använda den högre utbildningen som ett jämlikhetsinstrument:

In a sequence of sweeping reforms, Sweden replaced a highly traditional professorial system with one subordinated to a nonacademic majority on departmental boards and to majority of nonuniversity political appointees («societal representatives») on university-wide governing bodies. Undergraduate education was re-designed into so-called study programmes oriented towards various sectors of the labor market. Traditional teaching disciplines were relegated to the status of «single courses». Similar though less drastic changes have occurred in most other European countries. (Wittrock 2006 s 123)

Även Kerr (1994) förundrades över den enhetlighet, eller med hans ord homogenisering, som reformen innebar genom att elit och massutbildning integrerades i en och samma form och att det inte skedde någon uppdelning av funktioner mellan olika typer av lärosäten.

Den integrerade modell, som skapades genom 1977 års reform, innebar att samtliga lärosäten gav grundutbildning som skall vara forskningsanknuten och vila på vetenskaplig grund, att forskning kan bedrivas på samtliga lärosäten även om det bara var universiteten och specialhögskolorna som hade speciella fakultetsanslag för forskning och forskarutbildning och att det inte fanns några från universiteten fristående forskningsinstitut.

### **Frihetsreformen 1993**

Under 1980-talet började det linjebundna utbildningssystemet att ifrågasättas. Företrädare för näringslivet menade att högskolestudier borde inriktas mot att utveckla generell snarare än specifik kunskap. Samtidigt blev studenternas kritik över att grundutbildningsanslaget hade urholkats och att undervisningen höll låg kvalitet allt mer uttalad. Genom 1977 års reform hade resurserna för grundutbildning och forskning delats upp på två olika anslag. Därutöver gick forskningsresurser direkt till olika forskningsråd, där de kunde sökas i öppen konkurrens. Grundutbildningen gav genom sin fasta nationella planering knappast incitament till förnyelse. I den akademiska karriären fick därmed forskningsmeriterna avgörande betydelse, vilket innebar att det karriärmässigt lönade sig att söka forskningsmedel för att kunna »köpa sig fri från undervisning».

Studenternas kritik blev den utlösande faktorn för att 1989 tillsätta Högskoleutredningen, den så kallade Grundbulten, med uppgift att utreda vissa undervisningsfrågor. Utredningen anknöt till klassiska akademiska ideal, bland annat genom att referera till de europeiska universitetens Magna Charta, som undertecknats 1988 av 400 europeiska universitetsrektorerna och som betonade vikten av att värna kontinuiteten i universitetens idé från medeltiden och till våra dagar. Utredningens betänkande »Frihet, ansvar, kompetens» (SOU 1992:1) markerade en tydlig perspektivförskjutning i förhållande

till den föregående utredningen (U68) och anknöt i likhet med Magna Charta till både Humboldttradition och akademins frihet.

Genom en ny högskoleförordning 1993 genomfördes en decentralisering i så motto att högskolorna själva i allt större utsträckning fick forma sitt eget utbildningsutbud och att med detta utbud agera på en kunskapsmarknad där studenterna förväntades »rösta med fötterna» och välja lärosäte och utbildning utifrån kvalitetsaspekter. Linjesystemet avskaffades helt och hållet och lärosätena fick ett betydande handlingsutrymme när det gällde att använda resurserna på ett effektivt sätt och med god kvalitet. Det ökade handlingsutrymmet togs snabbt i bruk. Det blev en explosionsartad utveckling av nya program och kurser och i tillströmning av nya studenter. Under 1990-talet ökade antalet studenter med 80 procent. Det ökade handlingsutrymmet ställde också nya krav på lärosätenas ledningar. Rektorsrollen blev betydligt mer exekutiv och inom flera lärosäten övergav man den gamla turordningsregeln vid rektorsval till förmån för en mer aktiv personbaserad rekrytering (Bauer m fl 1999).

Det resurstilldelningssystem som togs i bruk 1993 speglar samtidigt den förändring i statsmakternas sätt att styra sina offentliga verksamheter, som introducerats runt om i Europa, med England som föregångare, och som var tydligt påverkat av New Public-Management-tänkande. Resurstilldelningen var tydligt prestationsdrivande genom att baseras på antalet antagna studenter till en viss utbildning och antalet avlagda examina. Det var upp till det enskilda lärosätet att själva bestämma sitt utbud (utöver en rad fastställda yrkesinriktade program, där regeringen fastställde ramarna och lärosäte) och att utforma det på sådant sätt att det skulle vara attraktivt för studenterna att söka. Ett kvalitetsindikatorsystem föreslogs men blev inte genomfört. I stället fick varje lärosäte ansvar för att ta fram program för sitt kvalitetsarbete, som ett led i utvecklandet av »det goda lärosätet». Programmen granskades sedan av det nyinrättade Nationella sekretariatet för kvalitetsutvärdering. UHÄ lades ner, men efter ett par år ersattes det Nationella sekretariatet av Högskoleverket som fick informations- och samordningsuppgifter vid sidan om utvärderingsuppgifterna.

Uppmaningen till lärosätena att själva svara för sina egna utbud ökade arbetsbördan, men inviterna till akademikerna att utnyttja den egna kreativiteten stimulerade till nytänkande. De samtidiga referenserna till Humboldt och den akademiska friheten bidrog till att reformen initialt möttes med stor entusiasm. Reformen markerade en förändring bort från det överreglerade och extremt arbetsmarknadsinriktade system som införts 1977.

### **Autonomireformen 2007–2011**

Några år in på 2000-talet togs ytterligare steg i riktning mot en delegering av beslutbefogenheterna. Resursutredningen tillsattes 2004 med uppdraget att ta fram ett resurstilldelningssystem, baserat på indikatorer på kvalitet och effektivitet. I sitt betänkande ställde sig utredningen tveksam till det så kallade 50-procentsmålet, det vill säga att 50 procent av en årskull förr eller senare borde ha påbörjat en högskoleutbildning. Utredningen karaktäriserade det rådande förhållandet inom lärosätena som en kollision mellan två system: Det

humboldtska kollegiala idealet och det nya entreprenuriella idealet, det senare ofta manifesterat genom en New Public Management-styrning och ett aktivt sökande efter externa medel.

Utredningen uppehöll sig också vid frågan om det var möjligt att låta ett sammahållet högskolesystem ha så många motstridiga mål, eller om det kanske var dags att överväga en specialisering och profilering mellan olika typer av lärosäten, till exempel genom att i högskolelandskapet göra en tydlig uppdelning i så kallat multiuniversitet, professionsuniversitet, utbildningshögskolor och forskningsinstitut i stället för dagens breda högskolor (SOU 2007:81). Brändström (2012) polemiserar mot utbildningsministerns uttalande att små högskolor bör liera sig med ett större universitet och förordar i stället att lärosätena söker sin egen roll inom det större högskolesystemet. Vad som behövs i dag i systemet är högre kvalitet och större differentiering och koncentration (Brändström 2012 s 118).

Samma år som Resursutredningen avlämnade sitt betänkande, 2007, uppdrogs åt den så kallade Autonomiutredningen att ge förslag till hur statens styrning av lärosätena bör utformas. Utredningens direktiv uttrycker spänningen mellan att å ena sidan öka frihetsgraden genom fortsatt avreglering för att därigenom ge ökade möjligheter för lärosätena att frigöra sin egen förändringspotential, och å andra sidan att ge regeringen möjlighet att driva på en utveckling i önskad riktning och kunna följa upp hur väl universiteten utnyttjar sitt ökade handlingsutrymme. Utmaningen ligger i att finna en balans mellan effektivitet och legitimitet och mellan styrning och autonomi.

I sitt betänkande (SOU 2008:104) pekar utredaren på globaliseringens ökade betydelse och universitetens roll som mäktig drivkraft i denna. Hur skall då universiteten styras för att skapa grogrund för flexibilitet och innovationskraft, och hur bör relationen till staten utformas? Även om den statliga styrningen reellt minskat, så har enligt utredningen rörelsefriheten i flera avseenden inskränkts. Utredaren exemplifierar genom att peka på det New Public Management-influerade sättet att styra med olika typer av kontroller och utvärderingar, det ökade beroendet av externfinansierade projektanslag, ranking med hjälp av olika resultatindikatorer, publiceringsfrekvensen som underlag för viss del av resurstilldelningen och så vidare.

Autonomireformen trädde i kraft 2011 och lärosätena bestämmer nu själva över dimensioneringen av sitt samlade utbildningsutbud, ansvarar helt för sitt eget kvalitetsarbete (som inte längre skall granskas av Högskoleverket) och utformar själv procedurerna för tillsättning av professors- och lektorstjänster. Flera universitetsledningar har dragit igång omfattande visions-, strategi- och omorganisationsarbeten, vilka i många fall kommit att synliggöra att det inom varje lärosäte finns olika uppfattningar om vart utvecklingen bör leda, vilken sorts universitet som egentligen bör eftersträvas och hur verksamheten bör vara organiserad i fakulteter och institutioner.

Kravet på skärpt kontroll av kvaliteten i undervisningens resultat konkretiseras i nya instruktioner till Högskoleverket. Efter viss turbulens inom verket och delvis hårda diskussioner med olika intressentgrupper startade verket 2011 en ny period av kvalitetsutvärderingar. I enlighet med regeringens instruktion skall verket i sitt granskningsarbete koncentrera sig på utbildningar-

nas resultat (där kvaliteten i examensarbetena spelar stor roll). Från 2013 skall kvalitetsgranskningen, då genomförd av efterföljaren Universitetskanslersämbetet, påverka regeringens resurstilldelning. Men kvalitetsgranskningarna skall inte bara tjäna som underlag för resurstilldelning. De skall också vara vägledande för lärosätena i deras egna strategiska planeringar i fråga om specialisering och profilering, eller genom avveckling av sig själva som lärosäten eller av sådana delar av verksamheter som inte håller tillräckligt hög kvalitet eller drar till sig tillräckligt många studenter. Flera lärosäten är i dag inbegripna i diskussioner om samverkan eller samgående med andra lärosäten. Hittills har högskolan i Kalmar och Växjö universitet fusionerat och skapat Linnéuniversitetet, Lärarhögskolan i Stockholm gått upp i Stockholms universitet och högskolan på Gotland har samordnat sig med Uppsala universitet.

Medan enhetlighet och integration i ett gemensamt system sågs som den bästa lösningen 1977 för att uppfylla dåtidens social- och arbetsmarknadspolitiska mål, tycks just denna strukturella lösning utgöra ett hinder som skall övervinnas för att den profilering som framstår som eftersträvansvärd i dag skall kunna genomföras. Men medan politikerna i 1977 års reform visade med hela handen och genomförde en fullskalig reform, ska dagens önskvärda strukturella förändringar med referenser till institutionell autonomi och akademisk frihet genomföras av lärosätena själva efter bästa förmåga och med hjälp av den vägledning som studenternas söktryck och Högskoleverkets/Universitetskanslersämbetets kvalitetsvärderingar kan ge.

#### VAD HAR HÄNT PÅ 50 ÅR I DET SVENSKA HÖGSKOLESYSTEMET?

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

I en tillbakablick kan man kostatera två vågor av förändring, som svept fram i det svenska högskolesystemet: En första våg under 1960-talet, som innebar olika strukturella ansatser för att kunna ta emot den ökande mängden studenter, en andra våg med början under 1980- och 1990-talen som innebar olika modeller för att kunna leda och administrera den allt större volym och de alltmer ökade kostnader, som den första vågen fört med sig. Men medan den första vågen bars upp av uppfattningen om den expanderande högskolans

socio-ekonomiska betydelse för utvecklandet av det svenska välfärdsprogrammet, så har den andra vågen burits fram av mer internationellt förankrade marknadsekonomiska argument som betonar den högre utbildningens betydelse för de olika staternas »överlevnad» på en hårdare internationellt konkurrenspräglad kunskapsmarknad.

I den här artikeln har jag speciellt lyft fram den unika modell Sverige valde 1977. Då integrerades universiteten och vissa specialhögskolor med mer yrkesinriktade postgymnasiala utbildningar i en sammanhållen organisation med en betydande heterogenitet i både studenter och utbildningsutbud vid ett stort antal formellt likaställda lärosäten. Den enhetliga högskolan sågs som en logisk fortsättning på enhetligheten i den obligatoriska skolan och gymnasieskolan och hade som ett tydligt syfte att bidra till en demokratisering av det svenska samhället genom att bredda tillgängligheten till högre utbildning med avseende på socio-ekonomisk bakgrund, regional hemvist och generationstillhörighet.

Den enhetliga modellen förutsatte detaljerade nationella planeringsramar, men denna planeringsideologi blev så småningom obsolet och mjukades alltmer upp inom den svenska statsförvaltningen. De reformer som genomförts efter 1980-talets i det svenska högskolesystemet har samtliga inneburit att allt mer av styrning och ledning förts över till lärosätena själva, men samtidigt har den enhetliga strukturen bibehållits. Den integrerade, enhetliga, modellen sågs som ett instrument för att skapa lika möjligheter för studenter oberoende av socio-ekonomisk bakgrund och regional hemvist, underlätta livslångt lärande, låta teoretiskt och praktiskt inriktade utbildningar befrukta varandra och främja professionalismen i många yrken. Dessa värden har fortfarande giltighet, men har nu kompletterats med nya värden.

När Högskoleutredningen knöt an till Humboldt-traditionen och när det nya resurstilldelningssystemet gav tydliga incitament för lärosätena att själva forma sitt eget utbildningsutbud, skedde en markant volymmässig utveckling både av antal studenter och antal program och kurser. Här fanns kanske en känsla av svensk »guldålder» med en tydlig appell till akademikerna att själva ta ansvar för sin verksamhet. Så småningom kom resurstilldelningssystemets prestationskrav ifatt, vilket ledde till en viss återhållsamhet i både antagning av studenter och i utbud av utbildning.

I dag kämpar lärosätena med att samtidigt uppfylla två olika målsättningar: Att skapa toppforskning och att erbjuda ett varierat utbud av distansundervisning, deltidstudier och att bedriva en uppsökande verksamhet för att öka andelen första generationsstudenter. Enhetlighet, uniformitet, integration fördes fram som den bästa lösningen 1977. Just dessa strukturella åtgärder tycks dock närmast framstå som hinder för dagens appeller om konkurrens och profilering.

#### VARIFRÅN KOMMER IDÉER OCH IMPULSER TILL HÖGSKOLEREFORMER?

Det är ganska lätt att teckna en statisk bild av ett visst högskolesystem vid en viss tidpunkt med avseende på strukturella förhållanden (dvs antal studenter,

total ekonomisk omslutning, antal personal osv) och organisatoriska (dvs formellt fastställda regler och förordningar mm). Det är betydligt svårare att fånga dynamiken i systemet och förklara varför högskolesystemen förändras och hur politiska reformeringar av styrning och strukturer implementeras i samspel mellan olika beslutsnivåer och aktörer inom systemet och under påverkan från faktorer och förhållanden både inuti och utanför systemet. (Se Gornitzka m fl, 2005, för en genomgång av implementationsstudier inom högskoleområdet.)

Human capital-tänkande utgjorde på 1960- och 1970-talen en grundbult för reformeringen av den högre utbildningen utifrån målsättningen att ett lands intellektuella resurser, oavsett social och ekonomisk bakgrund, borde tas till vara och förädlas till nytta för landets allsidiga utveckling. Denna grundbult har nu ersatts av ett »academic capital»-tänkande, där den akademiska kunskapsutvecklingen och dess innovationskraft fått ett värde i sig själv som en produktionsfaktor på en konkurrensutsatt marknad och där marknadens bedömning av dess relevans (användbarhet) snarare än dess vetenskapliga och kulturella kvaliteter har stor betydelse (Slaughter & Cantwell 2012).

Enligt den kunskapsekonomiska retoriken förväntas universiteten ta en ledande roll som utvecklingsdrivande kunskapsproducenter (Deiaco m fl 2012, Etzkowitz & Leydesdorff 1997). Universitetets uppgifter har förskjutits från att utifrån demokratiska principer förvalta och förädla ett humankapital till att utveckla och sälja sitt eget kunskapskapital till den som är mest köpstark på marknaden, en förskjutning som enligt många kan innebära att universitetet som en kulturinstitution förstörs (Gumport 2005).

Den närmast euforiska känsla som fanns under 1960-talet, då det inte tycktes finnas någon gräns för den högre utbildningens förmåga att höja den allmänna utbildningsnivån hos befolkningen, har i dag ersatts av mer pessimistiska tongångar och man frågar sig, både i Sverige och i andra länder, »Vilken sorts universitet behövs för vilken sorts samhälle?» Att de europeiska universiteten ses som viktiga aktörer för Europas framtid och för en framgångsrik övergång till en kunskapsbaserad ekonomi och ett kunskapsbaserat samhälle lyfts ofta fram i både europeiska och nationella politiska sammanhang.

Samtidigt är det tydligt att den högre utbildningen står inför samma problem som drabbat all offentlig service: en kraftigt ökad efterfrågan som inte längre fullt ut kan finansieras med offentliga medel. Clark (1998 xiii) konstaterade närmast uppgivet att »The universities of the world have entered a time of disquieting turmoil that has no end to sight» och menade att »demands on universities outrun their capacity to respond». Lösningen för Clark (1998) är att universiteten måste bli mer entreprenuriella.

Även om varje lands högre utbildningssystem förändras genom utspel av nationella politiska aktörer är det uppenbart att internationella organisationer blivit alltmer inflytelserika. Under senare år har en hel rad europeiska aktörer gjort sig hörda, som OECD, Europarådet, EU-kommissionen, med förväntningar på universiteten att stärka den europeiska innovationskraften och med krav på genomgripande förändringar av ledarskap, management och entreprenörskap för att klara av att göra detta. EU-kommissionen är också

öppen för att ifrågasätta det nära sambandet mellan forskning och undervisning och uttalar i klartext en önskan om mer profilering mellan universiteten, alltså större differentiering mellan universiteten inom ett land och större likheter mellan vissa universitet i Europa.

EU-kommissionen utgår i sitt agerande från uppfattningen att de europeiska universiteten hamnat på efterkälken. De är, i jämförelse med i första hand forskningsuniversiteten i USA, förändringsobenägna och saknar strategisk ledning (Maassen & Olsen 2007, vVught 2009). Kommissionen har varit uppfordrande i sina propåer att de europeiska universiteten måste kunna visa upp strategiskt ledarskap, konkurrens, effektivitet, innovationskraft med mera för att kunna hävda sig i den globala konkurrensen. Europa måste rusta upp sina universitet och ta upp kampen med de främsta universiteten i USA och vara beredd att möta kommande hot från Kina och Indien.

Mot detta agerande har Slaughter och Cartwell (2011) ställt frågan om det kommer att vara möjligt för de europeiska universiteten att fortfarande verka för sina socialpolitiska mål och samtidigt vara öppna för ökat inflytande från marknadskrafterna:

Should the EU focus its energy on competition, it is likely that stratification among universities will increase, both nationally and within the EU, that segmentation within universities will be exacerbated, and that many universities will be more exposed to market failure. (Slaughter & Cartwell 2012 s 599)

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

Eftersom det amerikanska högskolesystemet kommit att framstå som ovanligt framgångsrikt (med avseende på andelen studenter som tas emot vid de amerikanska lärosätena, de forskningsmässiga framgångarna, de många nobelpristagarna osv) har systemet som sådant blivit föremål för flera analyser. Altbach (2004) har pekat på den lyckade sammansmältningen av många olika influenser i det amerikanska systemet. Den ursprungliga koloniala modellen, som importerats från England, kombinerades på ett fruktbart sätt med den tyska Humboldttraditionen och den amerikanska ambitionen att ge service till samhället. Resultatet blev ett högskolesystem, som präglades av en långt driven diversifiering både vad gällde ägarskap och karaktär på lärosäte.

Många amerikanska utbildningsforskare följde expansionen i Europa, som inleddes något senare än i USA, med stort intresse. Trow (1974, 1991) menade



att den högre utbildningen måste differentieras i samband med expansionen för att universitetens elitfunktion skulle kunna bevaras samtidigt som en större andel studenter än tidigare skulle kunna få tillgång till högskoleutbildning. Utifrån samma typ av resonemang argumenterade Clark (1983) för en hög grad av diversitet inom den expanderande högskolesektorn som det bästa sättet att kunna tillgodose olika typer av målsättningar och förväntningar. Kerr (1994) följde under 1980- och 1990-talen den högre utbildningens utveckling i Europa och USA och argumenterade kraftfullt för en differentiering snarare än en homogenisering av den högre utbildningens funktioner, som det bästa sättet att hantera expansionen. Den så kallade »convergensmodell», som låg till grund för den California Master Plan som Kerr utformade, innebar en differentiering på olika kategorier av studenter, olika kategorier av akademisk personal och olika kategorier av utbildningsprogram för olika framtida yrkesutövanden. Dock har de Weert (2011) nyligen noterat att denna mönsterplan, som fått stor uppmärksamhet genom sin långt driva funktionella differentiering mellan lärosäten, under senare år utsatts för en hel del kritik och lett till flera modifieringar.

I en nyligen publicerad artikel har Martin (2012), med hänvisning till Kerr (1994), argumenterat för att anlägga ett långt tidsperspektiv i sökandet efter den högre utbildningens roll i samhället: Är den högre utbildningens roll i första hand att vara en självständig akademi, ett instrument för social välfärd eller en strategisk aktör på en internationell kunskapsmarknad? Representerade de europeiska rektorernas referenser till Humboldt-traditionen och till universitetens frihet i Magna Charta-deklarationen 1988 ett försök att anknyta till gamla ideal och till akademins egentliga uppgift från »the golden days» eller uttrycker uttalanden i dag från EU och de europeiska utbildningsministrarna att den högre utbildningens egentliga uppgift är att medverka till sina respektive nationers »överlevnad» i en allt hårdare internationell konkurrens?

Martin (2012) argumenterar för ett historiskt, evolutionärt, perspektiv, som ger möjlighet att uppfatta universitetens unika förmåga att ha kunnat anpassa sig över tid till skiftande förhållanden. Han menar att det är fel att välja ut just Humboldtuniversitetet som prototypen för hur ett universitet bör vara. De ideal som formades för universiteten i många länder efter 2:a världskriget att ge »liberal education» och »knowledge for its own sake» bör inte, enligt Martin, ses som »the golden age» utan snarare som en tillfällig period i ett betydligt längre förlopp av samspel med omgivande samhälle. Kanske kan, som Kerr (1994) också menar, perioden efter 1945 i ett historiskt perspektiv ses som en exceptionell period av generös expansion jämförd med dagens behov av att kunna lösa de ökande ekonomiska problemen.

EU-kommissionen har kunnat konstatera att USA, och även Japan, investerar mer medel (statliga och privata) i sina lärosäten än vad Europas stater gör. EUs innovationsstrategi bygger på uppfattningen att de europeiska lärosätena måste öka sina intäkter från privata finansiärer, men vVught (2011) konstaterar samtidigt att de flesta EU-länderna fortfarande är tveksamma till att öka intäkterna med hjälp av avgifter. EU-kommissionens agerande innebär i realiteten att en överstatlig policynivå nu övar påtryckning

på sina medlemsländer att driva en innovationsbefrämjande forskningspolitik, som på sikt kan leda till en ökad vertikal diversifiering inom det europeiska högskolelandskapet med ökade skillnader mellan resursstarka och resurssvaga lärosäten och mellan resursstarka och resurssvaga regioner genom att framgångsrika forskare söker sig till (eller blir rekryterade till) de framgångsrika lärosätena:

The geography of European higher education and research is changing from one based on the priority of national borders into one based on the clustering of talent. Wealthier regions are increasingly able to profit from the general European innovation policy, while poorer regions are left with the resources of the cohesion policy. This process also seems to contribute to the growing academic stratification in the EU higher education and research system. (vVught 2011 s 76)

Som lösning på detta dilemma ser vVught (2011) ingen annan väg än att lärosätena måste försöka utveckla sina »institutional profiles» och att de olika nationernas högre utbildningssystem måste diversifieras ytterligare för att kunna ge utrymme för lärosätena att med hjälp av sina specialiserade styrkeområden och framgångsrika forskare uppnå (och eventuellt konkurrera om) toppositioner i den europeiska och globala tävnan om resurser och ryktbarhet.

#### INSTITUTIONELL AUTONOMI OCH SAMSPEL MED MARKNADSKRAFTER

Från att ha setts som nationella kulturella institutioner håller de europeiska universiteten i dag på att utvecklas till public service-institutioner. De mönster av maktfördelning, som Clark (1983) presenterade som en triangel med staten, den akademiska oligarkien och marknadskrafter i var sitt hörn, håller nu för de europeiska staternas del på att bli en realitet genom att marknaden fått allt större betydelse, framför allt när det gäller forskningen. Samtidigt har det skett en annan förskjutning av maktbalansen i de europeiska systemen. En vertikal förflyttning av ekonomiskt inflytande och ansvarstagande från staten till lärosätena med hjälp av olika typer av så kallade intermediära bufferorganisationer (för Sveriges del exemplifierat genom Vetenskapsrådet, Högskoleverket med flera som får en alternativ roll i resursfördelningen som genomförs i öppen konkurrens).

Man kan säga att staten skjutit in ett mellanled av marknader för lärosätena att utifrån effektivitets- och kvalitetskriterier konkurrera om resurser och erkännande. Staten agerar genom mellanhänder, inte sällan med utnyttjande av den akademiska kollegiala granskningen (peer review). Härigenom skapas ett slags »multi-level governance» samtidigt som den vidgade representationen på alla beslutsnivåer och det utökade spelrummet för externa krafter på motsvarande sätt lett till ett »multi-actor governance» (Deiaco m fl 2012, Enders m fl 2011, Gornitzka m fl 2005).

När marknadskrafterna ökar får detta konsekvenser för hur lärosätena i sina utvecklingsstrategier skall prioritera mellan vetenskaplig kvalitet och relevans (Enders m fl 2011). Humanioran och samhällsvetenskaperna, de

områden som av tradition bidragit mest med att skola ett kritiskt tänkande, är de som har svagast marknadsstöd och vars existens alltså kan bli mest hotade (Slaughter & Cantwell 2012).

Hur kommer den högre utbildningen att utvecklas internationellt? Kommer högskolesystemen genom Bolognaprocessen, ökat student-, lärar- och forskarutbyte och ökat marknadsberoende att bli alltmer lika varandra, så att inget lärosäte vågar ta risken att avvika från »mainstream» (se t ex Riksrevisionen 2012), eller kommer högskolesystemen att bli alltmer heterogena, till exempel genom att varje lärosäte formar sin egen väg som ett slags motreaktion inför en utveckling som innebär att alltfler olika motsägelsefulla målsättningar och värdesystem introduceras samtidigt och skall uppfyllas på samma gång.

För Sveriges del innebär utvecklingen mot ett »Europe of Knowledge» att det integrerade system, som 1977 års reform skapade, kanske måste omprövas till förmån för ett system med en tydligare differentiering mellan resursstarka forskningsuniversitet med mer elitära kvalitets- och effektivitetsanspråk och universitet och högskolor med mer social- och regionalpolitiskt orienterade mål och lägre ambitioner beträffande effektivitet och internationell kvalitet.

## NOT

En fylligare genomgång av problematiken i den här artikeln ges i rapporten *Expansion, självständighet, konkurrens. Vart är den högre utbildningen på väg?* (Askling 2012a). Artikeln bygger även på ett paper, som förbereddes till ett seminarium vid Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo, i september 2012, och som därefter publicerats som ett working paper: *Integration and/or Diversification: The role of structure in meeting expectations on higher education* (Askling 2012b).

## ABSTRACT

Berit Askling: Uniformity and/or profiles in the Swedish higher education. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, Vol 17, No 1–2, pp 1–22. Stockholm ISSN 1401-6788

In the article, it is argued that structural measures undertaken around the world in the 1970s in order to meet the expansion might be more or less congruent with recent claims for specialization and competition. By using Sweden as a case, the relationship between objectives and structural models is brought to the fore. Sweden adopted an integrated model when expanding its higher education system and included all postsecondary institutions in one unitary »högskola», covering almost all tertiary education. Since then, Sweden has followed international trends regarding governance and management. Today, autonomous institutions have to find a balance between being competitive on international knowledge markets and respect the »soft» national objectives of the 1970s. Institutions are encouraged to specialize, cooperate or merger, but no formal measures are taken by the government in order to reshape the system in a more binary direction.

Keywords: higher education reform, governance, institutional autonomy, structure, mission

## LITTERATUR

- Altbach, P. 2004: Globalisation and the university: Myths and realities in an unequal world. *Tertiary Education and Management*, 10(1), 3–25.
- Askling, B. 2012a: *Expansion, självständighet, konkurrens. Vart är den högre utbildningen på väg?* Göteborg: Göteborgs universitet. <http://hdl.handle.net/2077/29313> (2012-10-21)
- Askling, B. 2012b: *Integration and/or diversification: The role of structure in meeting expectations on higher education.* (HEIK wp 2012/04) Oslo: Oslo University, Faculty of Educational Sciences.
- Askling, B. & Henkel, M. 2000: Higher education institutions. I M. Kogan m fl (red): *Transforming higher education. A comparative study.* London: Jessica Kingsley
- Bauer, M., Askling, B., Marton, S.G. & Marton, F. 1999: *Transforming universities. Changing patterns of governance, structure and learning in Swedish higher education.* London: Jessica Kingley.
- Bennich-Björkman, L. 2004: *Överlever den akademiska friheten? En intervjustudie av svenska forskares villkor i universitetens brytningstid.* Stockholm: Högskoleverket.
- Berdahl, R. 1990: Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education*, 15(2), 169–180.
- Björklund, S. 1996: *En författning för disputation.* Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Bleiklie, I. 2005: Academic leadership and emerging knowledge regimes. I I. Bleiklie & M. Henkel (red): *Governing knowledge. A study of continuity and change in higher education.* Dordrecht: Springer.
- Bleiklie, I. & Kogan, M. 2007: Organisation and governance of universities. *Higher Education Policy*, 20, 477–493.
- Bleiklie, I., Höstaker, R. & Vabö, A. 2000: *Policy and practice in higher education. Reforming Norwegian universities.* London: Jessica Kingsley.
- Brändström, D. 2012: Det regionalpolitiska forskningsdilemmat – överallt och ingenstans. I M. Bergstrand (red): *Med Sverige på läktaren? En antologi om forskningspolitiska utmaningar i akademisk brytningstid.* Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Clark, B. 1983: *The higher education system. Academic organization in cross-national perspective.* Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. 1998: *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation.* Oxford: Pergamon-Elsevier Science.
- Dahllöf, U. 1998: Undervisning och självstudier. I T. Nevéus (red): *Världen i uppsalaperspektiv. Uppsala studentkår 1930–1990.* Uppsala: Uppsala studentkår.
- Deiaco, E., Hughes, A. & McKelvey, M. 2012: Universities as strategic actors in the knowledge economy. *Cambridge Journal of Economics*, 36(3), 525–541
- Enders, J., de Boer, H.F. & Westerheijden, D. (red) 2011: *Reform of higher education in Europe.* Rotterdam: Sense Publisher.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (red) 1997: *Universities and the global knowledge economy: a triple helix of university-industry-government relations.* London: Pinter.
- Frängsmyr, T. 2000: *Svensk idéhistoria. Bildning och vetenskap under tusen år. Del II 1809–2000.* Stockholm: Natur och Kultur.
- Gornitzka, Å., Kyvik, S. & Stensaker, B. (red) 2005: *Reform and change in higher education.* Dordrecht: Springer.

- Gumport, P. 2005. The organisation of knowledge: Imperatives for continuity and change in higher education. I I. Bleiklie & M. Henkel (red): *Governing knowledge. A study of continuity and change in higher education*. Dordrecht: Springer.
- Husén, T. 2002: Begåvningsreserven då och nu. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, 7(3), 164–167.
- Kerr, C. 1994: Higher education cannot escape history. Issues for the twenty-first century. Albany: State University of New York Press.
- Kogan, M., Bauer, M., Bleiklie, I. & Henkel, M. 2000: *Transforming higher education. A comparative study*. London: Jessica Kingsley.
- Maassen, P. & Olsen, J.P. (red) 2007: *University dynamics and European integration*. Dordrecht: Springer.
- Martin, B. 2012: Are universities and university research under threat? Towards an evolutionary model of university specialization. *Cambridge Journal of Economics*, 36(3), 543–565.
- Neave, G. & Maassen, P. 2007: The Bologna process. An intergovernmental policy perspective. I P. Maassen & J.P. Olsen (red): *University dynamics and European integration*. Dordrecht: Springer.
- Olsen, J.P. & Maassen, P. 2007: European debates on the knowledge institution: The modernization of the university at the European level. I P. Maassen & J.P. Olsen (red): *University dynamics and European integration*. Dordrecht: Springer.
- Riksrevisionen, 2012: *Att styra självständiga lärosäten. Slutrapport från strategin »Statens roll i utbildningssystemet»*. (Rapport RiR 2012:4) Stockholm: Riksrevisionen.
- Slaughter, S. & Leslie, L. 1997: *Academic capitalism. Politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Slaughter, S. & Cantwell, B. 2012: Transatlantic moves to the market: The United States and the European Union. *Higher Education*, 63(5), 583–606.
- SOU 1957:24 *Den akademiska undervisningen. 1955 års universitetsutredning*. Stockholm: Nordisk bokhandel.
- SOU 1959:45 *Universitet och högskolor i 1960-talets samhälle. Riktlinjer och förslag till utbyggnad. 1955 års universitetsutredning. VI*. Stockholm: Nordisk bokhandel.
- SOU 1963:9 *Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. 1955 års universitetsutredning VII*. Stockholm: Nordisk bokhandel.
- SOU 1973:2 *Högskolan. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1992:1. *Frihet, Ansvar, Kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. Betänkande av högskoleutredningen*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet. Slutbetänkande av Resursutredningen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten. Betänkande av Autonomiutredningen*. Stockholm: Fritzes.
- Teichler, U. 2002: Diversification of higher education and the profile of the individual institution. *Higher Education Management and Policy*, 14(3), 177–188.
- Teichler, U. 2005: New patterns of diversity in higher education: Towards a convergent knowledge. I I. Bleiklie & M. Henkel (eds): *Governing knowledge. A study of continuation and change in higher education*. Dordrecht: Springer.
- Teichler, U. 2007: *Higher education systems. Conceptual frameworks. Comparative perspectives, empirical findings*. Rotterdam: Sense Publisher.
- Teichler, U. 2008: Diversification? Trends and explanations of the shape and size of higher education. *Higher Education*, 56(3), 349–379.

- Trow, M. 1974: Problems in the transition from elite to mass higher education. In OECD (red): *Policies for higher education*. Paris: OECD.
- Trow, M 1991: The exceptionalism of American higher education. I M. Trow & T. Nybom (red): *University and society. Essays on the social role of research and higher education*. London: Jessica Kingsley.
- vVught, F. (red) 1989: *Governmental strategies and innovations in higher education*. London: Jessica Kingsley.
- vVught, F. 2009: The EU innovation agenda: Challenges for European higher education and research. *Higher Education Management and Policy*, 21(2), 1–22.
- vVught, F. 2011: Responding to the EU innovation strategy. I J. Enders m fl (red): *Reform of higher education in Europe*. Rotterdam: Sense Publisher.
- De Weert, E. 2011: Transformation or system convergence? The research profile of universities of applied sciences in Europe. I J. Enders, H.F. de Boers & D.F. Westerheijden(red): *Reform of higher education in Europe*. Rotterdam: Sense Publisher.
- Wittrock, B. 2006: The legacy of Wilhelm von Humboldt and the future of the European university. I K. Bluchert, G. Neave & T. Nybom (red): *The European research university. A historical parenthesis?* New York: Palgrave MacMillan.