

Lika olika

En jämförande studie av högre utbildning
och forskning i de nordiska länderna

Lillemor Kim

*Ett projekt inom Höskoleverkets program
för chefs- och ledarskapsutveckling*

Högskoleverket • Birger Jarlsgatan 43 • Box 7851, 103 99 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

**Lika olika – en jämförelse studie av högre utbildning och
forskning i de nordiska länderna**

Producerad av Högskoleverket i december 2002

Högskoleverkets rapportserie 2002:40 R

ISSN 1400-948X

Författare: **Lillemor Kim**

Grafisk form: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Alfredssons Offset AB, Bollebygd, december 2002



Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	7
Lika olika i Norden – introduktion	13
Konvergens eller divergens – några utgångspunkter	14
Internationella trender	16
Att jämföra nordiska länder	18
Reformläget i de nordiska länderna	21
Sverige: Utbyggnad och rättvis fördelning	21
Danmark: Flexibilitet och livslångt lärande	25
Finland: Konkurrens och resultat	28
Norge: Samordning och kompetens	32
Expansion i kontrollerade former	37
Dimensionerad tillväxt	37
1990-talets expansion	44
Utvecklingstrender och framtida mål	50
Diversifieringen i de nordiska högskolesystemen	53
Den organisatoriska strukturen	55
Examensstrukturen	60
Forskningsanknytning	65
Tudelning eller kontinuum?	70
Forskningens finansiering och karriärvägar	75
Finansiering och styrning	76
Forskarutbildning och nyrekrytering av forskare	89
Karriär och befordringssystem	95
Utvärdering och kvalitetsgranskning	101
Nationella system för kvalitetsgranskning	102
Kvalitetssäkring i nya banor	108
Utvärdering av forskningssystemet	114
Lika olika i Norden – avrundning	117
Sverige i nordisk jämförelse	119
Referenser	125

Förord

Vi vet för litet om varandras system för högre utbildning i de nordiska länderna. Det gäller bland annat ledningarna för universitet och högskolor och är bakgrunden till att detta projekt genomförs inom ramen för Högskoleverkets program för chefs- och ledarskapsutveckling.

Projektets syfte är att genom jämförande studier och gemensamma diskussioner i seminarieform öka kunskapen om utvecklingen på högskoleområdet i Norden. Jämförelserna görs huvudsakligen i ett nationellt perspektiv och skall visa på likheter och olikheter i de yttre ramarna för universitetens och högskolornas verksamhet snarare än i deras ”inre liv”. Resultatet är därför i första hand av intresse för verksamma på nationell nivå och på ledningsnivå vid universitet och högskolor men också för personer som vill veta mer om utvecklingen i de nordiska länderna i största allmänhet. Tidsperspektivet i jämförelserna är utvecklingen under 1990-talet med tyngdpunkt på de senaste årens händelser.

Underlaget för rapporten har tagits fram i samband med en workshop på Lejonaldals Slott den 21-22 mars 2002. Visst material fanns redan vid seminariet i form av en underlagsrapport. I workshopen deltog förutom rektorer (motsvarande) vid svenska och norska universitet och högskolor en bred uppsättning av resurspersoner från de fyra nordiska länderna, huvudsakligen forskare inom de teman som var på agendan. Ett antal av seminariedeltagarna bidrog med förberedda inlägg som tillsammans med kompletterande studier av den senaste tidens utveckling ligger till grund för denna sammanfattande rapport. Vi tackar bidragsgivarna vid seminariet och de personer vid centrala myndigheter och departement i Danmark, Finland och Norge som i efterhand faktagranskat manus.

Ett särskilt tack riktas till professor Gudmund Hernes (International Institute for Educational Planning, UNESCO) som höll ett inspirerande kvällsanförande vid seminariet. Tankarna från detta föredrag har i valda delar fogats in i texten. Motsvarande har skett även när det gäller övriga bidragsgivare.

Författare till rapporten är Lillemor Kim, forskningsledare vid Institutet för studier av utbildning och forskning (SISTER), som på Högskoleverkets uppdrag fungerat som projektledare. En referensgrupp som

bestått av undertecknad, Inger Rydén Bergendahl, Torsten Kälvemmark, Jean-Pierre Zune och Staffan Wahlén, alla verksamma vid Högskoleverket, har varit knuten till projektet.

För innehållet i rapporten svarar författaren ensam.



Ola Román

Sammanfattning

Hur går utvecklingen på högskoleområdet i de nordiska länderna? Blir vi mer lika eller mer olika varandra? I vilka avseenden skiljer vi oss åt och vad har det för konsekvenser? Vad kan vi i Sverige lära av grannländerna? Det är frågor som denna rapport försöker besvara genom att granska utvecklingen i Sverige i jämförelse med i Danmark, Finland och Norge. Studien koncentreras på följande aktuella problemområden:

- Expansionen av den högre utbildningen.
- Diversifieringen i de nordiska högskolesystemen.
- Forskningsfinansieringen och forskarkarriären.
- Utvärdering och kvalitetsgranskning.

Tidsperspektivet i jämförelserna är utvecklingen under 1990-talet med tyngdpunkt på de senaste årens händelser.

En nordisk modell?

En aktuell fråga är i vad mån utvecklingen mot massutbildning, ökad rörlighet över gränserna och det europeiska samarbetet driver oss mot en likartad struktur på våra högskolesystem. Likartade förutsättningar borde bidra till att de nordiska länderna närmar sig varandra. Rapporten visar att den senaste tidens utveckling till stor del varit återspeglingsartad av internationella trender. Det finns inte så mycket av unika nordiska drag. Snarare kan man konstatera att spännvidden i det nordiska spektret ökat med det senaste decenniets högskolereformer. Under samma ideologiska argumentation – uttryckt i regeringsdeklarationer och dokument av olika slag – döljer sig ofta olika konkreta lösningar på likartade problem.

Det går att hitta många parvisa likheter på den högre utbildningens område mellan de fyra nordiska länderna, framförallt mellan Sverige och Norge å ena sidan och mellan Danmark och Finland å andra sidan. Men likheter och olikheter varierar från område till område. När det gäller styrning och finansiering av forskning är likheterna många gånger större mellan Sverige och Finland å ena sidan och mellan Danmark och Norge å andra sidan. De senaste universitets- och forskningsreformerna i Norge och Danmark gör sistnämnda likheter ännu tydligare.

Karaktäristik av reformstrategier

De nordiska jämförelserna inleds med en översikt av reformläget i Sverige, Danmark, Finland och Norge. I några inledande nyckelord sammanfattar författaren det utmärkande i respektive lands policy på universitets- och högskoleområdet under det senaste decenniet:

- Utbyggnad och rättvis fördelning (för Sverige),
- flexibilitet och livslångt lärande (för Danmark),
- konkurrens och resultat (för Finland) och
- kompetens och samordning (för Norge).

Enhetlighet eller diversifiering?

Det formellt enhetliga svenska högskolesystemet saknar motsvarighet i grannländerna. Där finns tydligare skillnader mellan olika delar av den eftergymnasiala sektorn, mellan olika slags utbildningar och mellan studenter med skilda studiemål. Strukturen på det eftergymnasiala området är mer eller mindre tudelad. Skiljelinjen mellan akademisk och övrig eftergymnasial utbildning upprätthålls men den dras på nya sätt mellan läroanstalter och olika slag av utbildning. I Finland och Danmark framträder en ny gränsdragning allt tydligare, den mellan yrkesinriktad och allmänvetenskaplig (forskningsförberedande) utbildning. Denna dimension förefaller allt viktigare på bekostnad av den tidigare skiktningen efter traditionell akademisk nivå och status.

Det senaste decenniets expansion har inneburit större diversifiering i betydelsen ökad bredd och variation i utbildningsutbud, studerandekategorier och verksamhetsformer i alla nordiska länder. Den ökade diversifieringen på programnivå är kanske viktigare än diversifieringen på systemnivå (uppdelning i olika kategorier av läroanstalter). Ett kontinuum beskriver bättre än de gamla kategorierna – enhetliga, binära, stratifierade, diversifierade etc. – verkligheten i dagens högskolesystem. ”Holder man kvalitet, spiller det mindre rolle hva man kaller seg”, som Gudmund Hernes uttryckte saken vid det seminarium där underlaget för rapporten diskuterades.

Att åstadkomma en struktur på det högre utbildningssystemet som medger nödvändig diversifiering är den stora utmaningen för de nordiska länderna som av tradition är ganska centralstyrda. Differentiering och divergens blir allt viktigare för den internationella konkurrenskraften på universitets- och högskoleområdet. Jämförelsen visar att samma problem

kan lösas på olika sätt och att det ibland är svårt att hitta flexibla lösningar på nya situationer i ett uniformt högskolesystem som det svenska. En tydligare differentiering av det svenska högskolesystemet behövs för att motverka både stelhet och ohämmad marknadsstyrning. Ett bra exempel är den tröghet med vilken kortare yrkesinriktade utbildningar utvecklas på det eftergymnasiala området i Sverige i jämförelse med exempelvis i Finland och Danmark.

Finansiering av universitetens forskning och utveckling

I alla nordiska länder pågår för närvarande en intensiv debatt om forskningens finansiering och styrning. Det beror inte bara på den ökade vikt som tillmätts forskningen för samhällsekonomin i stort utan också på att finansieringsbilden förändrats. Universitet och högskolor får en större andel av sina FoU-anslag genom nya finansieringskällor, en större andel av forskningsresurserna är konkurrensutsatta medan den andel som man får i direkta statsanslag minskar. I stället inrättas fonder med uppgift att finansiera strategiska forskningssatsningar och s.k. spetsforskning. Organisation av den statliga forskningsfinansieringen har förändrats i alla nordiska länder utom Finland där organisation och policy på forskningsområdet stått sig under lång tid med positiva resultat som följd.

I rapporten redovisas utvecklingen av FoU-investeringarna inom universitets- och högskolesektorn och resultatbilden sådan den återspeglas i den s.k. citeringsimpakten för de nordiska länderna. Jämförelserna utfaller inte positivt för Sveriges del. Finland har på kort tid nått upp till svensk finansieringsnivå. Men trots de allmänt höga FoU-investeringarna i Sverige visar impaktfaktorn en stadigt nedåtgående trend samtidigt som Finland och Danmark går i motsatt riktning. Sverige har med andra ord förlorat sitt försprång.

Ett uppmärksammat inslag i forskningspolitiken är satsningen på forskarskolor och s.k. "centres of excellence". De betraktas allmänt som nästa fas i en ytterligare effektivisering av forskarutbildningen. I rapporten beskrivs den strategi som de nordiska länderna utvecklat på både detta område och i fråga om tjänstestruktur och karriärvägar, allt för att underlätta nyrekryteringen och öka forskarkarriärens attraktivitet. Skillnaderna är ganska stora och i rapporten argumenteras för mer analyser av FoU-statistik och forskning som gör det möjligt att analysera effekterna av den förda forskningspolitiken i de nordiska länderna.

Kvalitetskontroll eller kvalitetsutveckling?

I rapporten jämförs de nordiska systemen för kvalitetsgranskning med avseende på vilken analysnivå, vilket syfte och vilken problemställning som står i fokus för granskningen. Trots gemensamma utgångspunkter finns det skillnader i praktiken och den aktuella utvecklingen går i olika riktning i de nordiska länderna.

Krav på jämförbarhet och ackreditering av högre utbildningar och examina i Europa innebär att alla länder nu står inför en ny etapp i utvecklingen av nationella system för kvalitetssäkring. Situationen kan beskrivas som ett "trilemma" där kvalitetsgranskningen av den högre utbildningen förväntas tjäna tre olika syften: kvalitetsutveckling, kvalitetskontroll och internationell jämförbarhet. I en tringel illustreras hur de nordiska länderna rör sig i olika riktning i förhållande till dessa tre syften. Sverige har genom den senaste reformen av den nationella kvalitetsgranskningen rört sig från utvecklingshörnet och närmat sig kontrollhörnet, Finland och Danmark har positionerat sig närmare utvecklingshörnet medan den utvärderingsmodell som utvecklas i Norge har ambitionen att balansera alla tre syftena.

Sverige i nordisk jämförelse

En summering i punktform av områden där Sverige avviker på ett sådant sätt att det finns skäl att titta närmare på orsakerna och lära av våra nordiska grannländer avslutar rapporten. Exempel:

- Sverige ligger lägre än övriga nordiska länder både när det gäller framtida kvantitativa mål och faktiskt deltagande i längre högskoleutbildning.
- Sverige satsar förhållandevis mindre än grannländerna på högre utbildning och universitetsforskning inom humaniora, samhällsvetenskap och naturvetenskap (teknik och medicin dominerar starkt).
- Sverige saknar den typ av öppna och flexibla ingångar (öppen universitetsutbildning) som finns i Finland och Danmark.
- Sverige har förhållandevis få och korta grundexamen samtidigt som utvecklingen av längre yrkesinriktad utbildning på högskolenivå går relativt långsamt.
- Sverige har ett resurstilldelningssystem till grundläggande högskoleutbildning som uteslutande baseras på studentantal/prestation och som är helt separerad från basanslagen till forskning.

- Sverige är mindre tydligt när det gäller forskningens roll vid de nya högskolorna och forskningsanknytningen av de kortare högskoleutbildningarna.
- Sverige har en modell för kvalitetsgranskning av högre utbildning som är mer inriktad på bedömning av utbildningens resultat på program- och ämnesnivå än i övriga nordiska länder där trenden går mot mer tematiska eller lärosättesvisa bedömningar.
- Sverige saknar fristående organ som granskar effekterna av den förda universitets- och forskningspolitiken i ett nationellt och internationellt perspektiv.
- Sverige uppvisar en negativ trend i vissa avseenden – examina, citeringar m.m. – medan utvecklingen går åt andra hållet i exempelvis Finland.

Författaren till rapporten menar att jämförelserna till Sveriges nackdel kan ses antingen som ”en orättvis betraktelse” eller som en varningssignal. Endast fortsatta studier och utvärderingar kan svara på om iakttagelserna är rättvisa eller ej. Viktigast är att diskussionen och jämförelserna med våra nordiska grannländer fortsätter.

Lika olika i Norden – introduktion

1990-talet var en period av omvälvande reformer på högskoleområdet i alla de nordiska länderna. I vissa avseenden gick utvecklingen i samma riktning i Danmark, Finland, Norge och Sverige, i andra avseenden åt synbart olika håll. Likheterna länderna emellan är knappast förvånande. Vi är utsatta för samma globala omvärldsförändringar, samma ekonomiska och tekniska utveckling och i huvudsak samma demografiska utveckling. Själva kunskapsutvecklingen, kärnan i högre utbildning och forskning, är till stor del internationell. Inom den europeiska gemenskapen finns dessutom en tydlig strävan mot koordinering, senast manifesterad i deklarationen vid Pragmötet sommaren 2001 ”Towards a European Higher Education Area”.

Skillnaderna är därför mer intressanta än likheterna, särskilt mellan länder som har så likartade förutsättningar historiskt, kulturellt och politiskt som de nordiska. Vad beror de på och vad kan vi lära av varandra? Att jämföra och reflektera över dessa olikheter är det övergripande syftet med detta projekt. Rapporten skall ge faktaunderlag och utgångspunkter för fortsatt analys och diskussion om utvecklingen på universitets- och högskoleområdet i de nordiska länderna. Framför allt skall den bidra till att belysa den pågående utvecklingen på högskoleområdet i Sverige i ett jämförande nordiskt perspektiv. Beträktelsen görs med svenska ögon i syfte att finna områden där vi i Sverige kan inspireras och lära av våra nordiska grannländer. Svenska reformer och förhållanden granskas med mer kritiska (och förhoppningsvis mer insiktsfulla) ögon än motsvarande i de andra länderna. Jämförelser till Sveriges fördel noteras därför inte på samma sätt. Det är inte utslag av personlig bias utan själva poängen med studien.

De teman som behandlas i rapporten är valda med hänsyn till vilka frågeställningar som är aktuella i den svenska högskolepolitiken och till områden där utvecklingen i Danmark, Finland och Norge kan ge värdefulla impulser till den svenska debatten. Universitets- och högskolesystemet på Island har också genomgått en omfattande reformering och omstrukturering under 1990-talet (kraftig expansion, ny högskolelag, förändringar i högskolesystemets avgränsning, organisation och styrning, nya högskoleenheter osv.). Island har trots detta inte inkluderats i

rapporten beroende på svårigheterna att göra relevanta jämförelser på de aktuella områdena. När det gäller Island hänvisas till slutrapporten från ett pågående forskningsprojekt om högskolereformer i Norden (Fägerlind & Strömqvist 2002).

De områden som valts ut för närmare studium är följande:

- Expansionen av den högre utbildningen.
- Diversifieringen i de nordiska högskolesystemen.
- Forskningsfinansieringen och forskarkarriären.
- Utvärdering och kvalitetsgranskning.

Tidsperspektivet i jämförelserna är utvecklingen under 1990-talet med tyngdpunkt på de senaste årens händelser.

Rapporten är ett försök att sammanfoga inlägg och diskussion vid en workshop med fakta om de nordiska länderna och relevant litteratur på området. Tyngdpunkten ligger på en beskrivning av utvecklingen i de berörda länderna. Mycket av analysen kvarstår att göra.

Konvergens eller divergens – några utgångspunkter

Frågan om den högre utbildningens konvergens eller divergens har ställts åtskilliga gånger. Svaret blir alltid detsamma: Det beror på. Framför allt beror det på vilken innebörd man lägger i begreppen, om konvergens används i betydelsen utveckling mot likartade nationella högskolesystem eller i betydelsen närmande av olika funktioner i ett tidigare splittrat eller segmenterat system för eftergymnasial utbildning. Det beror också på vilken nivå och vilka funktioner i högskolesystemet man talar om. Utvecklingen kan gå i konvergerande riktning i ett avseende samtidigt som den divergerar i ett annat.¹ Slutligen blir utfallet olika beroende på betraktarens perspektiv och intresse. För politikern och planeraren kan konvergens betyda lättare styrning samt bättre överblick och möjligheter att genomföra förändringar. För dem som arbetar inom systemet kan samma utveckling uppfattas som förlust av en tidigare särprägel eller särställning.

Den pågående förändringsprocessen på högskoleområdet innehåller moment som verkar i olika riktningar. Till de faktorer som främjar konvergens räknas tillkomsten av ett gemensamt sociopolitiskt rum. Den

1. Ett exempel är analysen av de svenska kvalitetsarbetsbedömningarna som visade på tendenser mot konvergens i bedömningen av högskolornas ledning och styrning samtidigt som rekommendationerna spretade åt olika håll i andra avseenden med ökad divergens som följd (Stensaker 1999).

europiska gemenskapen är kanske det bästa exemplet på en struktur som både direkt och indirekt ger förutsättningar för en konvergensprocess. En annan faktor är aktuella och gemensamma tendenser i den sociala och tekniska utvecklingen som leder till att efterfrågan på samma typ av utbildning och kunskap växer i alla länder. Den ökade tyngdpunkten på tillämpad forskning är ett exempel. Även internationaliseringen och den ökade mobiliteten kan verka i homogeniserande riktning.

Det finns även faktorer som verkar i motsatt riktning, som tenderar att öka skillnaderna mellan läroanstalter och utbildningar. En sådan är den minskade centralstyrningen som ger ökad autonomi för de enskilda universiteten och högskolorna. I kraft av sin självständighet kan läroanstalterna utvecklas åt olika håll genom att skaffa sig nya förutsättningar, både ekonomiskt och strukturellt, för sin verksamhet. De kan ta större hänsyn till lokala och regionala intressen och utveckla mer särpräglade profiler. En mer flexibel och avreglerad arbetsmarknad kan ha liknande effekter. Historiskt och geografiskt betingade skillnader kan i och med detta få större genomslag och bidra till ökad variation. Men även en medveten differentiering från statens sida kan leda i samma riktning. Enligt Rasmussen (2002) går vi från en segmenterad hierarki till en differentierad hierarki på den högre utbildningens område. Denna utveckling går ibland tvärs över de nationella systemen, som för närvarande i Öresundsregionen.

Olika teorier har lanserats om vilka faktorer som utövar det starkaste inflytandet på utvecklingen av den högre utbildningen. Tre välkända utbildningsforskare har i en samlad volym lanserat var sin förklaringsmodell som inlägg i denna diskussion (Meek m. fl. 1996):

- Burton Clark tar sin utgångspunkt i det inre perspektivet och utvecklingen på basnivån i högskolesystemet och menar att de akademiska disciplinerna utgör motorn i diversifieringsprocessen. Kunskapens specialisering och fragmentisering driver obevkligen institutioner och högskolesystem mot allt högre grad av komplexitet och mångfald. Denna process betyder mer för slutresultatet än organisatoriska eller formella strukturer.
- Guy Neave å sin sida fokuserar på systemperspektivet och förändringarna på nationell och övernationell nivå. I den centralstyrda och uniforma europeiska modellen har det varit svårt att genomdriva förändringar i större skala, och det är långt ifrån givet att utvecklingen nu går i diversifierande riktning. Ökade krav på samordning från övernationella organ som EU och från professionella yrkesgrupper liksom centrala statliga kontrollmekanismer riskerar att motverka

diversifieringen trots den decentralisering som nu sker i de flesta högskolesystem.

- van Vught koncentrerar sig på samspelet mellan utbildningsinstitutionerna och omgivningen och ser högskolesystemet som ett öppet socialt system i kontinuerlig interaktion med sin omgivning (genom studenter, pengar, forskningsresultat etc.). Lika förutsättningar leder åt samma håll. Utvecklingen går inte heller i hans modell obevekligen mot diversifiering när högskolornas självständighet ökar. Framgångsrika strategier hos en aktör kan lika väl inspirera till kopiering och leda till institutionell isomorphism. Han menar att statlig reglering kan användas även för att skapa eller upprätthålla diversitet och hänvisar till den s.k. Master Plan for Higher Education i Kalifornien.

Någon gemensam ståndpunkt i frågan om konvergens eller divergens redovisas inte vare sig i denna bok eller i någon annan studie på området. I stället efterlyser man i dessa sammanhang en större tydlighet i begreppsdefinitioner och fler komparativa studier för att fördjupa analysen. Den här rapporten kan ses som ett bidrag till den diskussionen.

Internationella trender

I de nordiska länderna är utvecklingen på den högre utbildningens område under 1990-talet till stor del en återspeglning av internationella trender, en del globala, en del europeiska och några gemensamma för de nordiska länderna. Till de globala trenderna hör framväxten av ett kunskapssamhälle där tilltron till utbildning och forskning växer sig allt starkare och utbildning och lärande ses som ett livslångt projekt. Den kraftiga expansionen av den tertiära sektorn som följer av detta är ett världsomspännande fenomen.

Den högre utbildningen är utsatt för förändringskrafter som till stor del är gemensamma för flertalet länder på samma utvecklingsstadium. En näraliggande illustration är den bild som sammanfattar drivkrafterna bakom den nyligen beslutade Kvalitetsreformen av högre utbildning i Norge (figur 1). Av figuren framgår att de externa drivkrafterna dominerar. Därför borde de nordiska länderna, där förutsättningarna i omgivningen är så pass likartade, närma sig varandra. Stämmer detta med den faktiska utvecklingen under 1990-talet? Rapporten vill försöka besvara denna fråga genom att granska utvecklingen inom några specifika områden. Redan inledningsvis går det dock att slå fast vissa gemensamma utvecklingslinjer.



Figur 1: Drivkrefter bakom den norske Kvalitetsreformen (St. meld. Nr. 27, 2000–2001).

En expanderande utbildningssektor, krympande statliga anslag och ökad extern finansiering är internationella fenomen som de nordiska länderna delar med i stort sett alla europeiska länder. På många håll har det också genomförts reformer i syfte att stärka de enskilda universitetens och högskolornas autonomi genom decentralisering av beslutanderätt och genom att ersätta tidigare detaljreglering med styrning via mål och ramar för verksamheten, bl.a. på det ekonomiska området. I gengäld har kraven på resultatansvar skärpts och resurstilldelningen blivit prestationsrelaterad. De flesta europeiska länder har som en följd av detta infört system för utvärdering och kontroll av verksamhetens resultat och kvalitet. För de nordiska länderna innebär decentraliseringen en klar förändring i förhållande till den relativt starka statliga styrning som tidigare gällt på högskoleområdet. Decentralisering är dock inte något specifikt för högskoleområdet

utan hänger samman med en förändrad syn på styrning av offentlig verksamhet i största allmänhet ("the new public management").

I alla nordiska länder har det skett en uppgradering och akademisering av de eftergymnasiala utbildningarna utanför universitetssektorn. Det hänger samman med den vidgade synen på "den tertiära sektorn". En övergripande struktur för den eftergymnasiala sektorn som helhet har tagit form i de nordiska länderna, även om den ser ganska olika ut. Strukturförändringarna har i många fall resulterat i nätverkslösningar och inordning av mindre enheter i större.

Även på forskningspolitikens område finns gemensamma drag i utvecklingen. Universitetsforskningen har blivit en del i innovationspolitiken, och beroendet av externa finansierare har ökat. Det har resulterat i nya styrformer och organisatoriska lösningar av forskningsfinansieringen i de nordiska länderna. Behovet av vetenskaplig kompetens inom vida samhällssektorer har ökat pressen på utbyggnad av utbildning på master- och forskarutbildningsnivå. Det europeiska forskningssamarbetet har fört in nya aktörer och finansieringskällor på arenan. Den ökade internationella konkurrensen har stimulerat till initiativ för att stärka framstående forskargrupper och nationella forskningsanläggningar.

Det europeiska samarbetet på utbildnings- och forskningsområdet har bidragit till en utveckling i konvergerande riktning. Det har framför allt påverkat utvecklingen när det gäller examina, mobilitet och internationalisering av grundläggande högskoleutbildning. Ett viktigt argument för ett intensifierat europeiskt samarbete har varit gapet mellan USA och Europa när det gäller spetsforskning och forskarutbildning. Ännu finns dock inget som talar för att detta gap har minskat – snarare tvärtom.

Att jämföra nordiska länder

Med tanke på den potential som ligger i nordiska jämförelser har det genomförts förvånansvärt få studier av detta slag på högskoleområdet under det senaste decenniet. Nordiska Ministerrådet har publicerat en jämförande översikt, "Høgre utdanning i Norden i ett komparativt perspektiv", samt några studier kring speciella problemområden, bl.a. om forskarutbildning och forskarrekrytering (Ståhle 1996) samt om utvärdering och kvalitetsgranskning (Smeby 1996, Fahlén m.fl. 2000). Komparativa studier av utvecklingen i de nordiska länderna har givetvis också gjorts inom ramen för olika utrednings- och forskningsprojekt, bl.a. vid NIFU (Norsk institutt for studier av forskning og utdanning).

I Sverige genomfördes i mitten av decenniet ett större forskningsprojekt om den högre utbildningens regionala funktion där utvecklingen i bl.a. Sverige och Norge belystes i ett jämförande internationellt perspektiv (Dahllöf & Selander 1994, 1996). I det sammanhanget diskuterades de möjligheter men också de metodproblem som är förknippade med internationella jämförelser på högskoleområdet. Man kan knappast förvänta sig resultat i betydelsen breda generaliseringar eftersom systemen för högre utbildning och forskning är så beroende av sin sociala kontext (op.cit.). Det gäller på nationell nivå lika väl som på regional och lokal nivå. Litteraturen på området "comparative educational research" är omfattande och varningarna många för att dra förhastade slutsatser utan att ta hänsyn till de varierande förutsättningar som gäller i olika länder. Av det skälet är det mer givande att göra jämförelser mellan länder med likartade villkor – som de nordiska – i stället för att vända blickarna – som så ofta sker – mot USA, England eller Japan.

Men även mellan de nordiska länderna finns olikheter att ta hänsyn till. Därför är det nödvändigt att inledningsvis kommentera några av de begrepp som ställer till problem när man jämför högre utbildning i Sverige, Danmark, Finland och Norge.

Först gäller det beteckningen *den eftergymnasiala sektorn* som inte i något nordiskt land har en entydig innebörd. I princip avses med detta begrepp all formell utbildning ovanför det gymnasiala stadiet oavsett vid vilken ålder eller i vilket syfte studierna bedrivs. Ursprungligen var det tänkt att det svenska högskolebegreppet skulle omfatta hela det eftergymnasiala området, men det stämmer inte längre. Det finns en växande mängd utbildningar som faller vid sidan om, exempelvis kompletteringsutbildningar, delar av den kommunala vuxenutbildningen, folkbildningen och – inte minst – den s.k. KY-utbildningen (kvalificerad yrkesinriktad utbildning). Utan att ha undersökt förhållandena i övriga nordiska länder kan man anta att situationen är liknande även där. Trots det används ordet eftergymnasial i det följande men då i en mer principiell betydelse och i medvetande om att den operationella definitionen inte är helt klar.

Värre är det med det svenska begreppet *högskolan* som saknar motsvarighet i övriga nordiska länder. I Sverige används det för att beteckna all verksamhet vid universitet och högskolor som lyder under högskolelagen. Lagtexten använder också begreppet högskola som en samlande benämning på universitet och högskolor. Ordet högskola är numera så inarbetat att det är svårt att undvika i en text som är primärt avsedd för svenska läsare. I danska, finska och norska öron kan det verka främmande

och t.o.m. obegripligt. När det i texten talas om högskolesystemet avses i princip utbildnings- och forskningsverksamheten vid såväl universitet och fackhögskolor som vid övriga eftergymnasiala läroanstalter (i Danmark även de korta och mellanlånga utbildningarna, i Finland även yrkeshögskolorna och i Norge även statliga och privata högskolor). Härigenom fångar man in den vidare syn på utbildningen på den tertiära nivån som utvecklats under senare tid.

Även begreppet *institution* är problematiskt i nordiska sammanhang. I Sverige och Finland används det för att beteckna basenheten vid de högre läroanstalterna, medan det i Danmark och Norge betecknar själva läroanstalten. Lösningen har varit att i texten använda lärosäte/läroanstalt för alla typer av eftergymnasiala utbildningsinstitutioner, även de icke-akademiska, medan institution syftar på basenheterna vid läroanstalterna (vad som i Danmark och Norge går under benämningen institut).

Slutligen är det viktigt att komma ihåg att universitets- och högskolesektorn avgränsas på olika sätt i de nordiska länderna. En skillnad är att en del av den statligt finansierade forskningen utförs i institutssektorn i våra nordiska grannländer. I Sverige har universiteten och högskolorna givits rollen som "samhällets forskningsinstitut". Även om en viss omprövning är på gång gäller alltså att den svenska institutssektorn är mycket liten internationellt sett (Sandén & Sandström 2002). Detta bör man ha i åtanke vid jämförelser av finansiering och bemanning på forskningsområdet som begränsar sig till universitets- och högskolesektorn. I vissa fall vore det mer rättvisande att inkludera åtminstone delar av grannländernas institutssektor vid sådana jämförelser, men det låter sig inte så lätt göras med hjälp av tillgänglig statistik.

Reformläget i de nordiska länderna

En översiktlig bild av det senaste decenniets reformer på högskole- och forskningspolitikens område i Sverige, Danmark, Finland och Norge får tjäna som introduktion till fortsatta jämförelser inom några utvalda områden. Skälen för att i detta sammanhang inte ta med Island framgår av inledningskapitlet. De fyra länderöversikterna är gjorda med svenska ögon och med sikte på förändringar av särskilt intresse från svensk synpunkt. De visar att vi ibland inte bara valt olika lösningar i de nordiska länderna utan också att reformarbetet på nationell nivå under 1990-talet drivits på olika sätt i de berörda länderna. Några nyckelord och ett inledande citat försöker fånga det mest centrala i respektive lands reformpolitik under det senaste decenniet.²

Sverige: Utbyggnad och rättvis fördelning

Kunskapsamhället skall stå öppet för alla. Detta är den stora välfärdspolitiska uppgiften i framtiden. Högskolan måste vara en kraft för social förändring.

Kunskap blir inte mindre för att den delas av fler – tvärtom. Tillväxt och välfärd förutsätter en hög utbildningsnivå i hela befolkningen. Ojämligheter i tillgång till utbildning betyder ojämlikheter i makt både över det egna livet och i samhället. Utbildningspolitiken blir central för fördelningpolitiken i kunskapsamhället.

Den öppna högskolan välkomnar alla lika oavsett bakgrund, etnisk tillhörighet, bostadsort, könstillhörighet eller funktionshinder. Den mångfald som finns i samhället måste i större utsträckning avspeglas i högskolan, både när det gäller studenter, lärare och forskare. Den öppna högskolan är öppen mot omvärlden. Rekryteringen till högre utbildning bör därför öka, utjämnas och vidgas till nya grupper.

(Prop. 2001/02:15, Den öppna högskolan)

2. Underlaget för länderöversikterna i detta och kommande avsnitt i rapporten har hämtats från en rad olika beslutsdokument och utredningar samt från information på nätet. De viktigaste källorna återfinns i referenslistan i slutet av rapporten.

I Sverige har utvecklingen under 1990-talet påverkats starkt av de politiska maktskiftena: 1991 till en borgerlig regering och 1994 åter till en socialdemokratisk. Efter 1993 års högskolereform, med åtföljande decentralisering och minskad centralstyrning av universitet och högskolor, har reformpolitiken framför allt inriktats på utbyggnad och geografisk spridning av den högre utbildningen och därmed sammanhängande problem. Åtgärder för ökad jämställdhet och social utjämning i rekryteringen till högre studier samt forskningsanknytning av de icke-traditionella högskoleutbildningarna har stått i centrum för reformpolitiken under decenniets senare del. Det har fortsatt lagts stor vikt vid äldre studerandes möjligheter att utbilda sig på högskolenivå.

De nya högskolorna har expanderat, och deras ställning som forskningsinstitutioner har stärkts väsentligt. Tre högskolor har fått universitetsstatus och ytterligare ett antal har fått eget vetenskapsområde, dvs. egna forskningsanslag och rätt att utfärda doktorsexamen inom ett begränsat område. Tre nya högskolor har kommit till – två i storstadsområdena och en på Gotland. Två högskolor har övergått i stiftelseform och står därmed friare från det statliga regelsystemet, även om de alltså till större delen är statligt finansierade.

Den enhetliga strukturen och den formella likvärdigheten i det svenska högskolesystemet har i övrigt behållits och t.o.m. förstärkts under senare år genom att de tidigare kommunala vårdhögskolorna inordnats i den statliga högskolan. Enligt den senaste högskolepropositionen är därmed en bärande princip i högskolereformen från 1977 vidareutvecklad och förstärkt. Kortare yrkesinriktade högskoleutbildningar skall nu också utvecklas inom den enhetliga högskolans ram. Den s.k. KY-utbildningen (kvalificerad yrkesutbildning på eftergymnasial nivå) hålls dock tills vidare formellt utanför högskolesystemet även om utbildningen i vissa fall anordnas av universitet och högskolor.

På den centrala nivån har myndigheter och forskningsorgan avvecklats för att ibland återuppstå eller ersättas av nya nationella organ. Efter en kort period av kraftigt ökat självstyre för högskoleenheterna i början på decenniet har det skett en återgång till ökad centralstyrning. Ett nytt resurstilldelningssystem med fleråriga budgetramar och tilldelning efter studentantal och prestation infördes 1993. Det har behållits i sina huvuddrag men kompletterats med öronmärkta anslag för olika ändamål. Detaljeringsgraden i regeringens årliga regleringsbrev till universitet och högskolor har ökat markant under senare år, och nya styrmedel har kom-

mit till i stället för den tidigare regelstyrningen. De fristående och övergripande utredningarnas tid är förbi. Den senaste högskolepropositionen hösten 2001 är ett tydligt uttryck för detta. Till grund för propositionen låg ett stort antal utredningsuppdrag i enskilda frågor som genomförts enligt regeringens direktiv. Andra exempel på nya styrformer är de statliga delegationer som regeringen tillsatt, dels för att bredda rekryteringen till högre studier, dels för att öka den regionala samverkan om högre utbildning.

Även ledningsorganisationen har förändrats. Mot slutet av 1990-talet infördes externa ordförande i styrelserna för universitet och högskolor, och inslaget av politiskt utsedda ledamöter i styrelserna ökade. Uppgiften att samverka med det omgivande samhället har skrivits in som en ”tredje uppgift” i högskolelagen.

Under senare tid har den svenska högskoledebatten i stor utsträckning handlat om ”urholkningen” (minskningen i reala termer) av anslagen till universitet och högskolor, framför allt av anslagen till den grundläggande utbildningen. Ingen förnekar att det skett en viss minskning av resurstilldelningen per student i samband med den generella budgetåtstramningen i mitten på 1990-talet, men diskussionen gäller omfattningen och effekterna av dessa nedskärningar. Olika beräkningar och analyser utförda av universitet och högskolor, myndigheter och intresseorganisationer ställs mot den politiska retoriken om ”större tillväxt än någonsin”. Den fortsatta utbyggnaden av grundutbildningen ifrågasätts nu från flera håll trots att övergången till högre studier inte är särskilt hög i Sverige i jämförelse med många andra europeiska länder.

Forskningspolitiken har böljat fram och åter under det senaste decenniet, starkt färgad av de ministrar som haft ansvaret under olika perioder. Sveriges totala investeringar i FoU ligger kvar på en internationellt sett hög nivå, men statens andel har minskat successivt, inte minst basanslagen till universitet och högskolor. Den senaste forskningspolitiska propositionen som lades fram år 2000 innebar förutom satsningar på de nya universiteterna även ökade anslag till forskarutbildning och rekryteringstjänster. Sexton nationella forskarskolor inrättades inom områden som regeringen pekat ut. Bedömningarna varierar om de senaste årens utveckling inneburit en reell ökning eller inte av anslagsnivån till den fria forskningen vid universitet och högskolor.

De forskningsstiftelser som kom till 1994 genom omvandling av löntagarfonderna har förändrat finansieringsbilden när det gäller universite-

tens forskning. De nya stiftelserna kom till i stark politisk konflikt, och i mitten av decenniet gjordes intensiva försök att inordna dem i den statliga beslutsfären. Stiftelsepengarna har inneburit ökade anslag till vissa prioriterade områden och en ny typ av finansiering vid sidan av de traditionella forskningsråden. Samtidigt har den tidigare så starka sektorsprincipen tunnats ut och forskarstyrningen betonas nu med kraft i den statliga forskningspolitiken. Den nyligen genomförda förändringen av forskningsrådsstrukturen har inneburit en upprensning bland sektorsorganen och en ökad samordning av den statliga forskningsfinansieringen under en paraplyorganisation, det nya Vetenskapsrådet. Vid sidan av rådsorganisationen har en ny statlig myndighet, Vinnova, inrättats till stöd för det svenska innovationssystemet.

Formerna för utvärdering och kvalitetsgranskning av den högre utbildningen har ändrats flera gånger under det senaste decenniet. Det började med inrättandet av ett fristående utvärderingssekretariat 1992, en verksamhet som sedan inordnades i det nya Högskoleverket vid decenniets mitt. Det fick bl.a. i uppgift att pröva de nya högskolornas rätt att utfärda högre examina. Efter en granskningssomgång av kvalitetsarbetet vid samtliga universitet och högskolor riktas fokus nu mer mot granskning och bedömning av högskoleutbildningens resultat. Ett nationellt program för program- och ämnesvis utvärdering av all högre utbildning på såväl grundläggande som forskarutbildningsnivå startade 2001. Resultaten av de första granskningarna redovisas successivt, och hela programmet beräknas ta sex år att genomföra. Universitetens och högskolornas rätt att utfärda examina av olika slag är beroende av utfallet av dessa bedömningar. Kontrollfunktionen i den centrala utvärderingen har därmed skärpts väsentligt, och proceduren närmar sig i praktiken en form av statlig ackreditering.

Högskolepolitiken i Sverige under 1990-talet har i stor utsträckning använts som ett medel att nå de övergripande samhällspolitiska målen (ekonomisk tillväxt, regional utveckling, full sysselsättning, social utjämning, jämställdhet etc.) snarare än som uttryck för en renodlad kunskapspolitik. På forskningsområdet tar riksdagen samlade beslut vart tredje år, medan högskoleområdet i övrigt är föremål för en ”rullande reformpolitik”. Trots att den svenske utbildningsministern numera övertagit det direkta ansvaret för hela utbildningsområdet och forskningen så drivs reformpolitiken i separata fåror för skola, högskola och forskning. Under senare tid har det höjts röster för en mer samlad politik på högskoleområdet.

Danmark: Flexibilitet och livslångt lärande

Det primære formål med en institutionel reform vil i sin enkelhed være at skabe fundamentet for et af verdens bedste uddannelsessystemer, der vil kunne sikre Danmarks velstand langt ind i det 21. århundrede. Det vil sige et flexibelt, rummeligt og dynamisk uddannelsessystem, der gør det muligt for alle borgere at udvikle deres evner og potentiale til højst mulige niveau hele vejen gennem livet. Et uddannelsessystem, der fremmer og opmuntrer til kreativitet, nysgerrighed og iværksætterånd. Et uddannelsessystem, der tilbyder uddannelsessøgende i alle aldre en meget bred vifte af forskellige typer uddannelsesinstitutioner, forskellige typer uddannelser og forskellige måder, hvorpå uddannelsen kan erhverves.

*(Det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner.
Undervisningsministeriets redogørelse till Folketinget, 1998)*

I Danmark har utbildningsreformerna under senare delen av 1990-talet inriktats på att utveckla en övergripande struktur för det eftergymnasiala området och att expandera den icke-akademiska delen av högskolesektorn. Det eftergymnasiala området består nu av tre separata delar med sinsemellan skilda regelsystem – ett för ”langere videregående uddannelser” (LVU), ett för ”mellemlange videregående uddannelser” (MVU) och ett för ”korte videregående uddannelser” (KVU). Villkoren för de korta och mellanlånga högskoleutbildningarna har förändrats genom en rad olika reformer. Utvecklingen har lett fram till en gemensam gradstruktur inom varje delområde och en viss samsyn över hela det eftergymnasiala området – även om universitetssektorn alltjämt särbehandlas i de flesta avseenden. Nu planeras för en genomgripande reform även av universiteten.

Efter viss diskussion valde man i Danmark att prioritera den horisontala integrationen och samordna likartade utbildningar på mellannivån i stället för att inordna dem i universiteten. Det sker genom etablering av Centra för Videregående Uddannelser (CVU:er), som byggs upp genom frivillig och successiv samordning av närbesläktade utbildningar – i första hand inom MVU-sektorn. Ett antal lärarseminarier, pedagogseminarier och sjuksköterskeskolor kan exempelvis läggas samman till ett CVU. Ett syfte med denna samordning är att höja nivån på de yrkesinriktade eftergymnasiala utbildningarna och göra dem mer attraktiva, bl.a. genom förstärkt forskningsanknytning i samarbete med universiteten och regionala intressen.

Den yrkesinriktade dimensionen har med dessa reformer fått en tydlig och framskjuten ställning i det danska utbildningssystemet, och den eftergymnasiala sektorn kan nu beskrivas i termer av två parallella system, ett för "ordinär utbildning" och ett för "efter- och vidareutbildning" (se figur 5 längre fram i rapporten). Examina ges på olika nivåer i båda systemen, bl.a. en ny "professionsbachelor" och en yrkesinriktad mastergrad. Inom universitetssektorn har Danmark sedan länge en examensstruktur av det slag som nu förespråkas allmänt i Europa. Den infördes redan i början på 1990-talet, framför allt för att korta ner de långa studietiderna. Utöver examensordningen tar sig strävan mot internationalisering uttryck i reglerna för Phd-examen, som betonar vikten av längre utlandsvistelse under studietiden.

För att förverkliga målet om livslångt lärande har man i Danmark satsat kraftigt på s.k. "öppen utbildning". Vid tillträdet till den öppna utbildningen görs undantag från de vanliga tillträdeskraven, och studierna läggs upp så att de kan kombineras med yrkesverksamhet. Flexibilitet i hela utbildningssystemet är en uttalad målsättning, och tonvikt läggs vid vuxenutbildning i olika former. I EU:s jämförelser av medlemsländernas strategier för livslångt lärande framhålls Danmark och Finland som föregångsländer för övriga nordiska länder. I dessa två länder ligger också deltagandet i vuxenutbildning i topp vid en internationell jämförelse.

De danska universitetens autonomi förstärktes när den nya universitetslagen infördes 1993. Annars har det endast skett smärre organisatoriska förändringar inom universitetssektorn under det senaste decenniet (fram till den nu förslagna universitetsreformen). Några fusioneringar har genomförts och resulterat i inrättande av Syddansk Universitet och Danmarks Pedagogiska Universitet (DPU). Tekniska högskolan har fått benämningen Danmarks Tekniska Universitet (DTU) och ombildats till en s.k. "selvejende institution", en organisationsform som nu föreslås tillämpas inom hela universitetssektorn.³ Även utbildningsanstalterna för de kortare högskoleutbildningarna och CVU:erna har formellt ställning som "selvejende" institutioner med betydande regionalt inflytande.

En viktig förändring i det danska universitetssystemet i början av 1990-talet, som ökade universitetens självständighet i ekonomiskt hänseende, var införandet av det s.k. taxametersystemet. Denna finansieringsprincip har stora likheter med det svenska resurstilldelningssystem som infördes

3. Enligt förslaget till ny universitetslag kommer IT-högskolan i Köpenhamn att bli Danmarks tolfte universitet.

ungefär samtidigt. Det danska systemet bygger dock i större utsträckning på resultatmätt och innehåller dessutom en baskomponent oberoende av antalet studenter. I Danmark gäller taxameterprincipen numera även de kortare yrkesinriktade högskoleutbildningarna och forskarutbildningen, om än med något andra beräkningsgrunder. Finansieringssystemet kompletterades år 2000 med ytterligare styrinstrument i form av formaliserade utvecklingskontrakt mellan staten och universiteten. Dessa kontrakt är i regel fyraåriga, men följs upp och justeras årligen. De har kritiserats starkt, inte minst från universitetshåll. Även om andra former för dialog har utvecklats i övriga nordiska länder är de danska kontrakten den mest utvecklade formen för formaliserade överenskommelser mellan staten och universiteten.

Finansieringsnivån i det danska FoU-systemet (mätt i FoU-investeringarnas andel av BNP) har ökat successivt under 1990-talet, men den har ändå knappt nått upp till OECD-genomsnittet. Ett antal organisatoriska förändringar genomfördes i början av decenniet i syfte att stärka finansieringen och styrningen av den statliga forskningen. En grundforskningsfond inrättades för att stödja ”enestående forskning på internationalt nivå”, och en komplicerad råds- och styrapparat byggdes upp på nationell nivå i anknytning till forskningsministeriet. Detaljstyrningen av forskningsmedlen genom olika programsatsningar har emellertid kritiserats hårt. Den forskningspolitiska diskussionen har haft starka partipolitiska inslag med återkommande avbrott för överenskommelser över partigränserna. I maj 2000 enades Folketinget om en gemensam principdeklaration i syfte att garantera en förstärkning av forskningsresurserna på längre sikt, men denna bröts redan året därpå då kraftiga nedskärningar aviserades av de offentliga FoU-investeringarna, framför allt av forskningsrådets fria medel.

Efter fortsatta diskussioner och förslag från en forskningskommission har man i november 2002 kommit överens över partigränserna om riktlinjerna för två stora strukturreformer – en om universiteten och en om forskningen. De föreslagna reformerna, som nu är ute för ”höring”, innebär väsentliga förändringar i universitetens uppgifter och organisation: nya villkor för universitetens ledning, styrelser med extern majoritet, övergång till ”selvejende institutioner” samt en större frihet för universiteten kombinerat med krav på närmare samspel med det omgivande samhället. På forskningsområdet innebär förslaget inrättande av en paraplyorganisation ovanför ämnesråden (Det Fri Forskningsråd) samt ett särskilt råd för strategisk forskning. Koordinationen och

den fria konkurrensen om forskningsmedlen skall öka. Som grund för reformen ligger avtal på politisk nivå om stabila och ökade ekonomiska ramar under de kommande tre åren.

Frågan om kvalitet i utbildningssystemet har angripits på ett vidare sätt i Danmark än i de flesta andra länder. Departementets övergripande strategi för kvalitetsgranskning, ”Kvalitet der kan ses”, omfattar exempelvis både skola och högskola. Kvalitetsgranskningen på nationell nivå är inriktad på systemkvalitet snarare än på lärosätes- och ämnesvisa kvalitetsbedömningar – detta trots att Danmark var först med att genomföra ett program med ämnesvis evaluering av all högre utbildning redan i början av 1990-talet. Det danska Evalueringsinstitutets uppdrag gäller numera hela utbildningssektorn, och de ämnesvisa s.k. turnusevalueringarna har ersatts av mer tematiska utvärderingsprojekt och stöd till kvalitetsarbetet ute på läroanstalterna. Den nya universitetsreformen signalerar dock en förändrad ställning för Evalueringsinstitutet i relation till universiteten.

Även om Danmark haft täta växlingar vid den politiska makten har detta hittills nästan bara påverkat departementsstrukturen. I motsats till förhållandena i övriga nordiska länder arbetar man inte med återkommande regeringspropositioner på utbildnings- och forskningsområdet, utan olika utspel och initiativ styr reformarbetet. De strukturförändringar som beslutats under 1990-talet har implementerats successivt med utgångspunkt i allmänt formulerade principbeslut och med hjälp av morötter snarare än piska för att driva utvecklingen i en viss riktning (glidande reformering). Det skapar viss osäkerhet, särskilt vid maktskiftet, vilket också präglat situationen i Danmark efter det senaste regeringsskiftet hösten 2001. Den nu aviserade universitetsreformen innebär kanske ett brott mot denna förändringsstrategi och ett steg på vägen mot ett system för högre utbildning och forskning som mer liknar det övriga Norden.

Finland: Konkurrens och resultat

Finlands framtid är beroende av att det finns kompetens samt förmåga att utnyttja kunnandet och skapa nya innovationer. Strävandena att höja hela befolkningens kompetensnivå stöder Finlands utveckling som ett kulturfolk och landets konkurrenskraft. Alla som stadigvarande bor i Finland skall ha lika utbildningsmöjligheter oberoende av kön, hemort ålder, språk, ekonomisk situation, hälsotillstånd, handikapp eller ursprung utgående från principen om livslångt lärande. Genom gemensamma åt-

gärder från statens och den privata sektorns sida försöker man säkerställa den totala satsningen på forsknings- och utvecklingsarbetet så att den nivå som uppnåtts i den totala finansieringen av forsknings- och utvecklingsverksamheten kan bibehållas. Finland utvecklas till ett kunskapssamhälle där kunskap och kompetens utgör en del av bildningen och den viktigaste produktionsfaktorn.

(Utvecklingsplan för Utbildning och forskning 1999–2004)

Utvecklingen på den högre utbildningens område i Finland under 1990-talet har dominerats av uppbyggnaden av yrkeshögskolorna. Resultatet har blivit en genomförd tudelad struktur och en ny expansionsväg i det finska högskolesystemet. Vid utgången av försöksperioden år 2000 har totalt 29 yrkeshögskolor inrättats. Universiteten och yrkeshögskolorna tar nu sammantaget emot en större andel av en årskull än något annat europeiskt land. De nya yrkeshögskolorna har skapats genom uppgradering av utbildning som tidigare befunnit sig på lägre nivå i utbildningssystemet. Grundtanken i den binära strukturen är ”equal but different”. Yrkeshögskolornas utbildningar är förhållandevis långa, upp till fyra och ett halvt års studier, och innefattar både grundläggande och yrkesinriktade moment. Det finns numera möjligheter att studera även på högre nivå (motsvarande master) vid dessa högskolor.

Politiska mål om ökad arbetslivsanknytning, tillämpning och regional förankring av den eftergymnasiala utbildningen har i stor utsträckning knutits till yrkeshögskolorna. Uppbyggnaden av dessa nya högskolor har reglerats hårt av ministeriet genom ett ackrediteringsförfarande, och utbildningsutbudet har styrts mot områden där det råder brist på arbetskraft, bl.a. kulturindustrin. Sedan försöksperioden nu är till ända finns ambitionen att decentralisera vissa beslut även på yrkeshögskoleområdet.

Universitetssektorn, som byggdes ut regionalt redan under sextio- och sjuttiotalen, har under det senaste decenniet utvecklats i något lugnare takt än yrkeshögskolorna. Däremot har det skett en kraftig utbyggnad av den öppna universitetsutbildningen som nu omfattar bortåt 90 000 studenter per år. De finska universiteten har dock precis som i övriga nordiska länder fått en ny ramlag och ökad självbestämmanderätt under det senaste decenniet.

I Finland fäster man stor vikt vid internationalisering och internationella evalueringar av såväl utbildning som forskning, en konsekvens av närmandet till väst och den europeiska gemenskapen. Politiken på natio-

nell nivå koordineras med EU:s strukturfonder och forskningsprogram. OECD:s och andra internationella organisationers utvärderingar av forsknings- och innovationspolitiken har spelat en betydande roll i 1990-talets utveckling. Det gamla examenssystemet har anpassats successivt till europeisk norm, och utlandsstudier och utlandskontakter stimuleras nu intensivt. Finlands Akademi har nyligen antagit en strategi för fortsatt internationalisering av det nationella vetenskapssystemet med sikte på år 2007.

Ett framträdande drag i den finska utvecklingen är satsningen på teknisk och matematisk-naturvetenskaplig utbildning och forskning samt informationsteknologi som medel för förnyelse och effektivitet i den högre utbildningen. Ambitionen att bringa ner de långa studietiderna har varit en viktig drivkraft i utvecklingen. Det gäller inte minst forskarutbildningen, som haft en central plats i 1990-talets reformarbete. En målmedveten och omfattande satsning på forskarskolor genomfördes förhållandevis tidigt i Finland. Som enda nordiskt land planerar man nu att låta merparten av all forskarutbildning ske i denna form. Reformeringen av forskarutbildningen har kopplats till inrättandet av s.k. ”centres of excellence” och koncentration av resurser till framgångsrika forskningsmiljöer. Hittills har 42 sådana spetsforskningsenheter etablerats sedan programstarten 1995, oftast genom samverkan mellan flera framstående forskargrupper. De inrättas efter prövning och godkännande av Finlands Akademi.

På det forskningspolitiska området har det inte varit samma organisatoriska reformer i Finland som i övriga nordiska länder. Finlands Akademi omorganiserades och fick en starkare ställning inom ramen för det forskningspolitiska systemet i mitten av decenniet. Annars löper den finska forskningspolitiken i stort sett i de banor som utformades på 1980-talet. Ambitionen att koppla universitetsforskningen närmare till innovation och näringsliv, som givit upphov till förändringar i forskningsstyrningen i en rad andra länder, skapades redan på 1980-talet i Finland genom inrättande av TEKES (det nationella organet för teknologisk utveckling). Denna institution har i dag har större ekonomisk omslutning än Finlands Akademi.

Utvecklingen på forskningsområdet under 1990-talet har varit exceptionell i Finland. Från ett ordinärt utgångsläge i decenniets början har investeringarna i FoU ökat kraftigt och ligger nu på absolut toppnivå internationellt, i paritet med Sverige. Det är särskilt anmärkningsvärt med tanke på den djupa ekonomiska kris som Finland gick igenom i början av decenniet. Efter denna ”eklut” har Finland expanderat sig ur krisen. Det

har fört med sig en betydande kulturförändring och mer av entreprenörskap inom universiteten. Samarbetet med näringslivet och beroendet av extern finansiering har ökat markant. Det finns de som menar att detta riskerar att underminera universitetens traditionella roll. Åren 1997–1999 genomfördes ett särskilt program för ökad forskningsfinansiering som framför allt gynnade universiteten, och våren 2000 fattades beslut om ett framtidspaket som syftar till att rätta till eftersläpningen i basfinansieringen av universiteten. Den breda satsningen har gett resultat och det finska forskningssystemet har fått goda omdömen i flera internationella utvärderingar under senare tid.

Reguljär utvärdering och kvalitetsbedömning av finsk högre utbildning sker genom det fristående Utvärderingsrådet (FINHEEC). Alla universitet har genomgått en helhetsbedömning under 1990-talet. Rådet svarar även för de bedömningar som legat till grund för ackreditering av yrkeshögskolorna och nu också för s.k. ”quality units”, dvs. utbildningsinstitutioner som utmärkt sig när det gäller undervisning, vuxenutbildning, regional samverkan m.m. Även om verksamheten drivs på regeringens uppdrag sker utvärderingarna i stor utsträckning på initiativ av universiteten, professionella organisationer, arbetsgivare m.fl. FINHEEC fungerar dessutom som service- och expertorgan på nationell nivå när det gäller utvärdering. Finlands Akademi svarar för utvärderingen av forskningsverksamheten, både den disciplin- och programvisa och den övergripande granskningen av hela det finska forskningssystemet. Det senare sker en gång under varje mandatperiod, senast år 2000. Den finska staten har dessutom avdelat särskilda forskningsanslag för analys av den högre utbildningen samt forsknings- och innovationssystemet.

I Finland talar man numera i termer av innovationspolitik snarare än högskolepolitik. Denna politik bygger i hög grad på konkurrens och samverkan mellan institutioner och på individer som drivkraft i utvecklingen. Långsiktigheten och stabiliteten i finsk högskolepolitik tar sig uttryck i färre genomgripande reformer på högskoleområdet än i övriga nordiska länder. Utvecklingen drivs framåt genom femåriga utvecklingsplaner där utbildning och universitetsforskning behandlas i ett sammanhang. Vart fjärde år godkänner statsrådet en sådan plan som sedan följs upp och utvärderas årligen. En förklaring till den förhållandevis stabila finska högskolepolitiken kan vara den politiska situation som rått under en stor del av 1990-talet med breda politiska koalitioner i stället för regeringsskiftet som i de andra nordiska länderna.

Norge: Samordning och kompetens

I meldingen legges det avgjørende vekt på å ta vare på og videreutvikle de miljøene som trengs for å utvikle kompetansesamfunnet. Universiteter og høyskoler skal være spydspisser i en slik prosess. De må være internasjonalt ledende og fylle sin rolle i kompetansesamfunnet når det gjelder kvalitet og tilrettelegging for deltakelse i utdanning. Nye utfordringer, forventninger og muligheter for institusjonene og kompetanspolitikken gjør det nødvendig å se kritisk på innhold og struktur i utdanningene og i kompetanspolitikken. I meldingen vurderer departementet en rekke tunge strukturtiltak for å øke evnen og viljen til omstilling, innføring av mer effektive læringsløp og til mer effektive kunnskapsoverføringer fra universiteter og høyskoler til arbeids- og samfunnsliv.

(Faktablad om St.meld.nr 27 2000–2001: Gjør din plikt – Krev din rett.)

Även för Norges del har strukturförändringar dominerat utvecklingen på högskoleområdet under 1990-talet. Efter reformen 1994, då närmare 100 institutioner på det eftergymnasiala området slogs samman till 26 statliga högskolor, är det norska högskolesystemet närmast att betrakta som binärt. Även om en och samma högskolelag gäller för all högre utbildning består den eftergymnasiala sektorn i praktiken av en universitetssektor och en högskolesektor. Den högre utbildningen är till större delen statlig, men det finns även privata högskolor. I den statliga högskolesektorn ingår bl.a. de tidigare distriktshögskolorna som har vissa likheter med de nya högskolorna i Sverige.

Ambitionen att samordna i större enheter har varit ett återkommande drag i norsk högskole- och forskningspolitik under senare tid, ett sätt att kraftsamla och effektivisera och därmed öka möjligheterna att göra Norges stämna hörd i den internationella konkurrensen. Det har samtidigt varit ett sätt att hantera den regionala dimensionen och bevara mångfalden som av tradition spelar stor roll i det glesbefolkade Norge. Norgesnettsrådet, som inrättades 1998, var ett led i dessa strävanden. Det hade i uppgift att samordna vissa funktioner och profilera de statliga högskolorna i ett nationellt perspektiv, men eftersom det endast hade rådgivande funktion gentemot det norska utbildningsministeriet blev det ganska tandlöst och upplevdes som ett centralistiskt inslag i det norska högskolesystemet. Rådet läggs nu ner i samband med den pågående Kvalitetsreformen.

Dimensioneringen av den högre utbildningen har spelat en framträdande roll i den norska högskolepolitiken under 1990-talet. I början var målet att bygga ut kapaciteten så att den motsvarade den stigande efterfrågan på högre utbildning. Detta lyckades också genom en kraftig utbyggnad under decenniets början – kanske alltför kraftig menar en del kritiker. I dagsläget erbjuds nästan alla som söker i den samordnade antagningen en studieplats. Under senare tid har dimensioneringspolitiken framför allt handlat om att omfördela kapaciteten från allmänna till mer yrkesinriktade utbildningar och att anpassa volymen efter sökandetrycket – med bevarad regional spridning. Norge har liksom Sverige problem att fylla alla utbildningsplatser vid högskolor i glesbefolkade områden, och för närvarande sker en viss minskning av antagningskapaciteten vid universiteten.

En sida av den öppna högskolepolitiken i Norge är önskan att ta till vara "realkompetensen" Fr.o.m. år 2001 är det möjligt för den som är minst 25 år och saknar formella studiemeriter att antas till högre studier i Norge på grundval av sådan realkompetens, och lärosätena är skyldiga att ta hänsyn även till andra meriter än de rent formella. De nya möjligheterna till vidareutbildning på högskolenivå har inledningsvis utnyttjats av många vuxenstuderande och ökat tillströmningen till högskolesektorn i första hand.

Forskarrekryteringen har analyserats och debatterats ingående och detta har lett till en successiv utbyggnad av rekryteringstjänsterna vid de norska universiteten. År 1993 infördes en mer formaliserad forskarutbildning och nyligen lade regeringen fram förslag om en genomgripande forskarutbildningsreform, "en kulturendring" motsvarande den som redan genomförts i övriga nordiska länder. Fler forskarutbildningstjänster och ökad genomströmning skall öka antalet forskarutbildade både inom och utom universitetssektorn. En ny ordning för forskarskolor aviseras också i detta sammanhang.

Investeringarna i FoU har legat på en relativt låg nivå i Norge under hela 1990-talet, delvis som en följd av näringslivsstrukturen. Forskningspolitiken är inriktad på att nå upp till OECD-genomsnittet när det gäller FoU-investeringarnas andel av BNP. Det skall ske genom en ökning av både de statliga forskningsanslagen och näringslivets bidrag till universitets- och institutforskningen. En upptrappningsplan för forskningsfinansieringen antogs för ett par år sedan och fullföljs i sina huvuddrag av

den nya regering som tillträdde hösten 2001. Forskningsanslagen ökar i reala termer för närvarande, framför allt basanslagen till universiteten. En del av ökningen kommer från Fondet for forskning og nyskaping, som inrättades i samband med den senaste forskningspropositionen. Genom denna fond finansieras bl.a. långsiktiga bidrag till s.k. "sentre for fremragende forskning".

Den norska forskningsrådsmodellen är unik i så måtto att den innebär samordning av all statlig forskningsfinansiering inklusive den forskningsrådgivande funktionen i en och samma organisation (NFR). Modellen har trots kritik stått sig ända sedan NFR inrättades i början av 1990-talet. Efter en internationell utvärdering sker nu vissa förändringar i rådets uppgifter och ledningsstruktur. Den tvärgående samordningen över departement och ämnesområden stärks, och i stället för sex disciplinbaserade underråd kommer tre nya avdelningar att inrättas inom NFR: en för utveckling av den disciplinära forskningen, en för strategiska satsningar och en för innovation och användarstyrd forskning. Rådet kommer inte längre att ha ensamrätt till forskningsrådgivningen gentemot det politiska systemet.

Det norska högskolesystemet har hittills styrts via regler och anslag från det norska Kirke-, undervisnings – och forskningsdepartementet. Evalueringsverksamheten har inte haft någon framträdande plats eller omfattning på nationell nivå. Uppdraget att utvärdera universitetens och högskolornas verksamhet har de senaste åren legat på Norgesnettsrådet som nu läggs ner. I stället kommer ett nytt Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanningen (NOKUT) att börja sin verksamhet på nyåret 2003. Dess uppgift blir att kvalitetssäkra all högre utbildning genom regelbundna granskningar och godkännande av vissa examensrätter. Det nya evalueringsorganet får en oberoende ställning och dess beslut kan inte överprövas av departementet.

De pågående förändringarna är delar i en genomgripande reform av hela universitets- och högskolesektorn i Norge. Sommaren 2001 fattade Stortinget efter flera års utredningsarbete beslut om den s.k. "Kvalitetsreformen av høyere utdanning". Syftet är att effektivisera och modernisera hela utbildningssystemet på eftergymnasial nivå. Reformen innebär förändringar av både studieformer och examenssystem samt av ansvarsfördelning, styrning och finansiering av den högre utbildningen. Bl.a. skall examensstrukturen anpassas till europeiskt mönster genom införande av en treårig bachelor och en tvåårig mastergrad.

Regeringsskiftet hösten 2001 innebar en viss kursändring i förhållande till det ursprungliga reformbeslutet. Den nya utbildningsministern gjorde omedelbart efter tillträdet vissa markeringar; större tyngd på effektivitet och autonomi, möjlighet för universitet och högskolor att ombildas till självägande institutioner samt ökat externt inflytande i styrelserna för universitet och statliga högskolor. I statsbudgeten för 2002 redovisades huvuddragen i ett nytt finansieringssystem som skall omfatta alla universitet och högskolor fr.o.m. år 2003. Det hittillsvarande systemet där studenterna varit kostnadsbärare för den samlade tilldelningen (genom s.k. vektall) ersätts av ett finansieringssystem bestående av tre komponenter: en baskomponent, en undervisningskomponent och en forskningskomponent. De två senare baseras på uppnådda resultat.

Lagförslag är på gång i en rad olika avseenden. En stortingsmelding har nyligen lagts fram om rekrytering till undervisnings- och forskartjänster i universitets- och högskolesektorn. Den övergripande strategin är att kvalitetsfrågor och förbättringar av forskningsvillkoren skall prioriteras framför kvantitativ tillväxt av den fasta forskarpersonalen. Det förefaller som om detaljstyrningen av universitet och högskolor kommer att minska till förmån för större helhetssyn och en ökad samordning av utbildnings- och forskningspolitiska åtgärder. Norge står inför större förändringar på högskoleområdet än på mycket länge.

Expansion i kontrollerade former

Expansionen betraktas ofta som den viktigaste drivkraften bakom högskolesystemets ökande komplexitet och heterogenitet, som i sig anses som något positivt och eftersträvansvärt. Det gäller för den högre utbildningen i stort och även i många enskilda länder. I de nordiska länderna med sin starka tradition av planering och statlig styrning är bilden inte lika entydig. Här finns också en motsatt tendens, nämligen en önskan att förena tillväxten med likvärdighet och ökad homogenitet. Till skillnad från det lagstadgade fria tillträdet (för alla med studentexamen) som gällt till universiteten i många andra europeiska länder har utvecklingen mot massutbildning på högskolenivå därför skett i strängt reglerade former i de nordiska länderna. Utbyggnaden har kombinerats med totalspärr, och intagningskapaciteten har dimensionerats med hänsyn till behov, efterfrågan och tillgängliga resurser. Dimensioneringen av grundutbildningen har varit en viktig komponent i den statliga styrningen av universitet och högskolor och ett uttryck för en strävan mot ökad jämlikhet i utbildningssystemet. De övergripande målen för den högre utbildningen uttrycks ofta i termer av en viss volym studieplatser eller kapacitet att ta emot en bestämd andel av årskullen i högre studier.

Dimensionerad tillväxt

Expansionen av den högre utbildningen under efterkrigstiden har gått i vågor, med en våg under 1960-talet och en under 1990-talet. Utvecklingen har varit likartad i de flesta europeiska länder även om tidpunkterna varierat något. Bakom expansionsvågorna ligger demografiska svängningar och stegvisa höjningar av utbildningsnivån, i första hand på gymnasial nivå. Det växande utflödet från gymnasiet har sedan ökat trycket på den högre utbildningen.

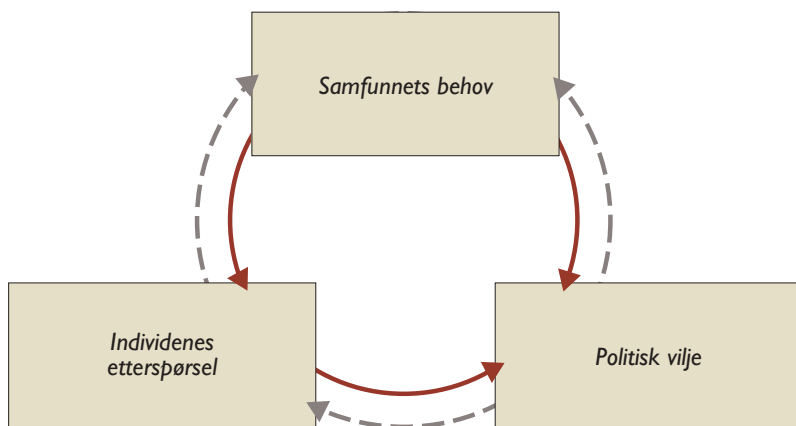
Drivkrafterna bakom expansionen kan i princip hänföras till tre olika faktorer: individernas ökade efterfrågan på utbildning, ökade kompetenskrav i arbets- och samhällslivet samt politiska ambitioner och målsättningar (Aamodt 2002, figur 2). I de nordiska länderna, där tillgång till utbildning länge varit en viktig del i utvecklingen av välfärdssamhället, har politiska ambitioner och restriktioner spelat en relativt stor roll. Inte

bara social utan även regional utjämning har varit viktigare drivkrafter än i många andra europeiska länder. I de nordiska länderna råder dessutom en direkt koppling mellan antalet studenter och de resurser som staten avsätter för högre utbildning, vilket inte är fallet i de flesta andra europeiska länder. Tillträdespolitiken i de nordiska länderna har därför varit en sällsam blandning av spärrad intagning och vidgad rekrytering till högre studier. På så sätt kan man tala om en ”nordisk modell” i utvecklingen mot massutbildningssamhället. Efter 1990-talets expansionsvåg befinner sig alla nordiska länder nu vid sekelskiftet på eller över gränsen till det ”universella stadiet” där över hälften av en åldersgrupp bereds tillträde till utbildning på eftergymnasial nivå (jfr Trow 1974).⁴

Vad som väger tyngst av samhällets och individernas efterfrågan på högre utbildning varierar över tid och med politisk inriktning. Tilltron till dimensionering efter arbetsmarknadens behov har dock minskat med tiden. I stället ser man numera tydliga tecken, åtminstone i de nordiska länderna, på samband i omvänd riktning (de streckade linjerna i figur 2). Utbildningsutbudet påverkar i växande utsträckning både samhällets behov och individernas efterfrågan i stället för tvärtom. Det har flera olika orsaker. Dimensioneringspolitik förutsätter för det första att antalet sökande är större än antalet tillgängliga platser och det gäller inte längre över allt. I takt med att vi närmar oss ”mättnadsnivån” och ett mönster av livslångt lärande blir universitet och högskolor alltmer beroende av studenternas val och studiemönster. För det andra innebär decentraliseringen minskade möjligheter att styra dimensioneringen på nationell nivå.

Vid seminariet i Lejonadal kretsade diskussionen kring frågan om statlig reglering eller marknadsstyrning av den högre utbildningens dimensionering. Den nuvarande situationen i de nordiska länderna kan snarast karaktäriseras som en balansgång mellan politisk mål-/resultatstyrning och marknads-/efterfrågestyrning. Enligt Aamodt (1999) kan staten uppnå sina dimensioneringsmål inte bara genom central reglering av intagningskapaciteten utan även på indirekta vägar, genom marknadsmässiga metoder och genom större grad av självständighet för högskolorna själva. Särskilt om de grundläggande studierna är mindre yrkesspecifika kan man med fördel låta studenternas efterfrågan styra. ”Troen på sentral planläggning og regulering står ikke starkt for tida” (ibid s 75). I stället

4. Vissa föredrar beteckningen ”post-massification” för att betona att detta utvecklingsstadium i högre grad karaktäriseras av förändringar i det förflutna än av helt nya egenskaper (Teichler 1998).



Figur 2: Drivkrefter bakom utvidningseksjonen (Aamodt 2002).

för att utgå från bedömningar av arbetsmarknadsbehov kan dimensioneringen ske på basis av analyser och trendframskrivningar och ambitionen inriktas på att utveckla mekanismer som förmår motverka de svängningar som kan bli följden av ett mer efterfrågestyrt system.

Trots en i grunden likartad syn på utbildningens mål och uppgifter skiljer sig sättet att dimensionera den grundläggande högskoleutbildningen mellan de nordiska länderna. Det beror framför allt på olikheter i högskolesystemets struktur och i sättet att styra och finansiera den högre utbildningen. Dimensioneringsbeslut på nationell nivå fattas i praktiken i två steg; först fattar staten beslut om en totalvolym som är beroende av de resurser man är villig att avsätta för ändamålet, och därefter sker allokering av denna totalvolym på olika slag av utbildning. I ett decentraliserat högskolesystem blir strukturen avgörande för den styrning som är möjlig att utöva på nationell nivå. I alla nordiska länder utom Sverige innebär statens fördelning av resurser på olika typer av utbildningsanstalter (universitet, yrkeshögskolor, CVU:er etc.) en styrning mot en viss typ av utbildning. I det enhetliga svenska högskolesystemet innebär fördelningen av utbildningskapaciteten på läroanstalter inte på samma sätt en styrning mot bestämda utbildningar eller målgrupper. Utbildningen är ju i princip likvärdig vid alla läroanstalter. I Sverige styr resurstilldelningen framför allt den regionala fördelningen av den högre utbildningen. Resurstilldelningssystemen i de nordiska länderna illustrerar hur dessa systemskillnader verkar i praktiken.

Principer för resurstilldelning

I samband med 1993 års högskolereform övergav Sverige ett tidigare centralstyrt intag till högre studier där regeringen varje år fastställde antalet nybörjarplatser per utbildningslinje samt en total volym för fristående kurser. Ett nytt system infördes som innebär att statsmakterna fastställer en maximal resursram, ett s.k. ”takbelopp”, för finansieringen av grundutbildningen vid varje läroanstalt baserad på en beräknad styckkostnad per studerande och prestation. Inom denna ram har varje universitet och högskola rätt att själv fastställa antagningstal för olika utbildningar. Resurstilldelningen justeras i efterhand med hänsyn till det faktiska antalet helårsstuderande (hås) och avlagda helårsprestationer (håp).

För vissa yrkesexamina fastställer regeringen därutöver mål per läroanstalt för den följande fyraårsperioden och vissa riktlinjer för dimensioneringen, som tillsammans med takbeloppet sätter vissa gränser för högskolornas egna dimensioneringsbeslut. Ökad utbildning inom N/T-området har varit ett sådant mål under senare år. Från början underströks att utbildningskapaciteten skulle fastställas med beaktande av kravet på kvalitet och studenternas efterfrågan. Under senare år har staten lagt större tyngdpunkt vid målet att nå upp till takbeloppet och att anpassa kapaciteten efter statliga mål och riktlinjer. Läroanstalterna uppmanas dessutom numera att ”i ökad utsträckning och i nära samverkan med arbetslivet utforma utbildningar som svarar mot arbetsmarknadens behov”.

I Danmark gäller numera ”frit optag” till två tredjedelar av utbildningsplatserna (till skillnad från tidigare då Undervisningsministeriet dimensionerade antalet studieplatser vid alla typer av läroanstalter). Principen om fritt intag gäller alla kortare utbildningsprogram och alla universitetsutbildningar utom läkar- och tandläkarutbildningarna. Läroanstalterna bestämmer själva antagningskapaciteten utifrån befintliga personella och fysiska resurser och den undervisningskvalitet som dessa medger. De flesta medellånga yrkesinriktade utbildningar är emellertid fortsatt centralt dimensionerade. Resurser tilldelas enligt det s.k. taxametersystemet och bygger på en fastlagd taxa per aktivitetsenhet, ett belopp som varierar för olika utbildningar. Aktivitetsenheten är antal godkända examina eller studioterminer (STÅ) utom för de korta utbildningarna som har årselever som tilldelningsgrund. Taxametersystemet innehåller dessutom en grundtilldelning som kompenserar de mindre läroanstalterna för högre enhetskostnader. Resurserna beräknas separat för undervisning, gemensamma utgifter och lokaler, men högskolorna har stor frihet att själva disponera resurserna för olika ändamål.

I Finland gäller olika resurstilldelningssystem för universiteten och yrkeshögskolorna. Universiteten får en stor del av sina resurser i form av basanslag för grundutbildning och forskning i den årliga budgeten efter förhandlingar med ministeriet. Sedan 1997 sker gradvis övergång till ett nytt finansieringssystem där en ökande andel av tilldelningen sker på basis av måltal för magister- och doktorsexamina vägda efter område. Till detta kommer ”premier” baserade på värderingar av verksamhetens kvalitet och effektivitet. Närmare hälften av tilldelningen har redan en kalkylmässig grund och övergången till det nya budgetsysteem beräknas vara fullt genomförd år 2003.

De finska yrkeshögskolorna finansieras huvudsakligen med offentliga medel, där stat och kommun står för ungefär hälften var. Tilldelningen baseras på fastslagna enhetspriser (examenskostnad per studerande) och därutöver får högskolorna en bastilldelning som varierar beroende på respektive högskolas utbildningsutbud och särskilda uppdrag. Enligt utvecklingsplanen gäller att såväl bedömningar av arbetsmarknadens behov som utbildningens resultat skall beaktas i högre grad än tidigare vid dimensioneringen av all högre utbildning.

I Norge, slutligen, har man under 1990-talet också infört prestationsrelaterad tilldelning till universiteten baserad på s.k. vektall (måltal för studieprestationer) samt antalet examinerade på kandidatnivå inom olika ämnesområden. Universiteten har fått ökad frihet att disponera tilldelade anslag för drift och investering. Beslut har fattats om att införa ett nytt finansieringssystem för hela högskoleområdet fr.o.m. år 2003. Även detta system är aktivitetsrelaterat och har vissa likheter med de modeller som tillämpas i Danmark och Sverige. Målet är att bereda alla kvalificerade sökande plats utom på vissa områden där statsmakterna behåller rätten att bestämma dimensioneringen mer i detalj.

Den norska finansieringsmodellen omfattar tre huvudkomponenter: en baskomponent, en undervisningskomponent och en forskningskomponent. Baskomponenten svarar för större delen av resurstilldelningen som därmed blir mindre beroende av studentantalet och ger en stabilare grundbevilling till den långsiktiga forskningen. Både undervisnings- och forskningskomponenten räknas fram på basis av fastlagda kriterier (vektall, utexaminerade kandidater och utbytesstudenter samt en rad indikatorer på forskningsverksamhetens kvantitet och kvalitet). Dimensioneringen av den samlade studiekapaciteten sker genom tillskott och indragning av studieplatser i den årliga budgetbehandlingen. Beräknings-

underlaget är förhållandevis detaljerat, men högskolorna har möjlighet att omfördela studieplatser för att nå upp till den totala ramen.

Denna genomgång visar att staten i alla nordiska länder använder sig av resurstilldelningen för att reglera omfattningen av den högre utbildningen. Dessa resurstilldelningssystem blir alltmer aktivitets- och resultatbaserade. Det är inget unikt för de nordiska länderna. Internationella jämförelser tyder på att utvecklingen i Europa går mot en förenkling av finansieringssystemen och en ökad vikt på outputfaktorer framför inputfaktorer som grund för resurstilldelningen. Det hänger samman med att styrfilosofin ändrats och effektivitetskraven skärpts och är snarast en förutsättning för att dimensioneringsbesluten skall kunna föras ner från politisk nivå till de enskilda läroanstalterna. Sådana beslut måste numera fattas med hänsyn till en alltmer komplex omvärld där förhållandena varierar kraftigt mellan olika utbildningar och högskolor.

Utbeds- eller efterfrågestyrning?

Det går knappast att urskilja generella mekanismer som utbeds- eller efterfrågestyrning bakom utvecklingen i de nordiska länderna. Den faktiska dimensioneringspolitiken i varje land är mer ett resultat av delvis motstridiga tendenser. Samhällsmål om exempelvis social och regional utjämning i studentrekryteringen uttrycks allt tydligare samtidigt som studenternas egna val får ökad betydelse. Det återspeglas i den blandning av indikatorer som används för att styra och följa upp dimensioneringen. Möjligen kan man hävda att utbyggnaden av den högre utbildningen under det senaste decenniet varit mer styrt av arbetsmarknadens behov i Finland än i övriga nordiska länder. Den senaste tidens utveckling i Sverige går i samma riktning, medan man i Norge och Danmark förefaller ta större hänsyn till individernas efterfrågan. Där startade man också utbyggnaden tidigare, och konkurrensen om platserna är i dag betydligt mindre än i Sverige och Finland.

Den regionala aspekten har haft stort inflytande på dimensioneringsbesluten i Norge och Sverige, något som i båda dessa länder lett till regionala obalanser i tillgång på högre utbildning med tomma platser som följd, framför allt vid läroanstalter i glesbefolkade områden, samtidigt som konkurrensen om studieplatserna i storstadsområdena förblivit relativt hård. Detta mönster gäller dock inte de mest attraktiva utbildningarna som drar till sig studenter oavsett var i landet de ges.

Ett aktuellt drag värt att notera är den vikt som man numera fäster vid ungdomars möjligheter att läsa vidare på högskolan direkt efter avslutad gymnasieutbildning. I flera nordiska länder har man ögonen på den s.k. restgruppen (de som går ut gymnasiet med en utbildning som i huvudsak förbereder för fortsatta studier men som inte läser vidare på högskolenivå). Det är ett problem som får större aktualitet när arbetsmarknadsläget för ungdomar försämras. I både Danmark och Norge har antagningsreglerna nyligen ändrats till förmån för unga sökande direkt från gymnasiet. Även i Sverige har man övervägt metoder för att öka den låga andelen 19-åringar i högskolan, men det har inte resulterat i några större förändringar av antagningsreglerna.

Den omvända problematiken, att bereda ökat utrymme för vidareutbildning av vuxna inom ramen för livslångt lärande, pockar samtidigt på en lösning. Det är ett område där de nordiska länderna, och inte minst Sverige, har varit föregångare med den nordiska folkbildningstraditionen och tonvikten vid utbildningens jämlikhetskapande effekter som viktiga drivkrafter. I Finland och Danmark tar sig detta uttryck i särskilda satsningar på öppen universitetsutbildning vid sidan av den reguljära. Den finska utvecklingsplanen ställer upp särskilda mål för andelen vuxenstudier i olika skolformer, och det finns planer på att reservera en bestämd andel av universitetens utbildningskapacitet för detta ändamål. I Sverige har politiken varit att utnyttja de befintliga strukturerna för nya syften, genom att öppna universitetens och högskolornas programutbud för fort- och vidareutbildning, genom nya distributionsformer, överbryggande utbildningar etc. Effekterna blir inte synliga på samma sätt när vidareutbildning och vuxenstudier blir en del av det reguljära systemet och inte hänvisas till speciella utbildningar och kvoter. Därmed finns en risk att man underskattar de svenska insatserna i jämförelse med grannländernas.

Oavsett vilken politik som tillämpas kommer fördelningen av den totala volymen eftergymnasial utbildning på olika studerandekategorier och typer av utbildningsinstitutioner att bli en viktig fråga framöver när sökandetrycket från ungdomsgrupperna ökar igen. I de nordiska länderna får vi sannolikt leva vidare i spänningsfältet mellan marknadsstyrning i betydelsen anpassning till studenternas efterfrågan och mål-/resultatstyrning av den högre utbildningens dimensionering utifrån sociala, regionala eller samhällsekonomiska mål.

1990-talets expansion

Trots skillnader i sättet att reglera dimensioneringen har tillväxten av den eftergymnasiala sektorn i de nordiska länderna varit relativt likartad. Detta illustreras i figur 3 som visar den högre utbildningens expansion mot bakgrund av den demografiska utvecklingen och individernas efterfrågan (sökandetrycket) i Sverige, Danmark, Finland och Norge. Expansionen har fördelats på universitet och andra typer av högskolor efter den organisatoriska strukturen i respektive land. När man jämför bör man tänka på att gränsen mellan universitet och högskola dras på olika sätt i de nordiska länderna.⁵

Sökandetalen är inte heller helt jämförbara länderna emellan beroende på skilda antagningsförfaranden och mätmetoder. I Sverige, Danmark och Norge är antagningen samordnad och ansökningssiffrorna nettoräknade för hela högskolesektorn. I de svenska sökandetalen ingår emellertid enbart sökande som inte tidigare läst i högskolan (eftersom studenter som läser fristående kurser söker om inför varje ny kurs). Sökandetalen i Finland är inte nettoräknade utan avser summan av inlämnade ansökningar till olika universitet/högskolor. Där sker antagningen lokalt med hjälp av antagningsprov, och bara en del av de sökande kallas till urvalsprov och deltar i den slutliga konkurrensen om platserna. Trenderna i diagrammen illustrerar därför bara *förändringar* i sökandetrycket och kan inte användas för direkta jämförelser mellan länder. De visar inte heller i vilken utsträckning de sökande kan beredas plats. I Sverige får nu närmare 70 procent av de behöriga sökandena till program erbjudande om plats. Motsvarande andel är 85 procent i Danmark och 97 procent i Norge. I Finland kommer drygt 40 procent av deltagarna i urvalsproven in på universiteten och ungefär samma andel av de sökande antas i genomsnitt till yrkeshögskolorna.

Expansionen av den eftergymnasiala utbildningen under 1990-talet var starkast i Finland, nästan dubbelt så kraftig som i övriga nordiska länder, mycket beroende på tillkomsten av yrkeshögskolorna. I övrigt finns stora likheter mellan de fyra nordiska länderna. Den icke-traditionella delen av högskolesektorn växte snabbare än den traditionella universitetsutbildningen, och ökningstakten var högst i början av decenniet. Den högre

5. I diagrammen fördelas utbildningskapaciteten på läroanstalter med och utan fasta forskningsresurser. Tekniska och medicinska fackhögskolor hör därmed till kategorin universitet. För Sveriges del används den gränsdragning som gällt under större delen av 1990-talet, dvs. de högskolor som omvandlats till universitet under senare år räknas till gruppen övriga högskolor.

utbildningen byggdes ut samtidigt som ungdomskullarna minskade och alltfler fick plats. Under senare år kan man skönja en större anpassning till den demografiska utvecklingen. Siffrorna tyder på stagnation eller t.o.m. en viss nedgång i antalet studerande vid universiteten i alla nordiska länder utom Finland. Sökandetrycket har också varit vikande i slutet på 1990-talet, särskilt i Norge och Sverige. I Finland, som har en annan demografisk utveckling, har sökandetrycket till universiteten däremot stigit kontinuerligt (se figur 3).

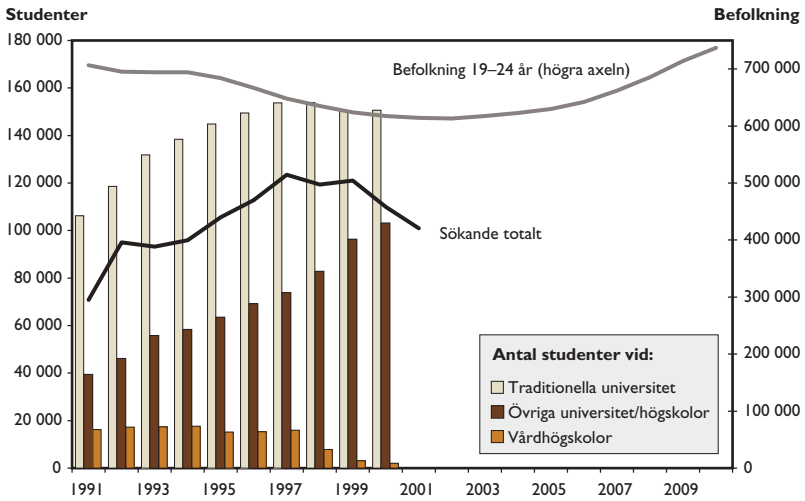
När Martin Trow (1974) skisserade de olika stadierna i utvecklingen mot massutbildning på högskolenivå skilde han på "elite, mass and universal higher education." För att nå det universella stadiet krävs att i genomsnitt minst hälften av en årskull läser vidare på högskolenivå. Att de nordiska länderna passerat elitstadiet är uppenbart, men frågan är om vi passerat gränslinjen mellan masshögskoleutbildning och universell högskoleutbildning.

Av de redovisade diagrammen (figur 3) framgår att den totala volymen av eftergymnasial utbildning – och även antalet studenter vid universiteten – numera är lika stor i Finland som i Sverige i absoluta tal räknat. I förhållande till befolkningens storlek innebär detta en nästan dubbelt så stor eftergymnasial sektor i Finland som i Sverige. Universitetsutbildningen i Danmark har stor omfattning relativt både Sverige och Norge. Högskolesektorn är däremot förhållandevis stor i Norge och nästan i paritet med Finlands. I alla avseenden ligger Sverige volymmässigt lägst om man tar hänsyn till befolkningsstorleken. Deltagandet i eftergymnasial utbildning är högre i Finland, Norge och Danmark i alla åldrar mellan 20 och 40, medan det motsatta gäller i högre åldrar (Brandell 2001). De förhållandevis korta högskoleutbildningarna i Sverige är en del av förklaringen till den lägre volymen.

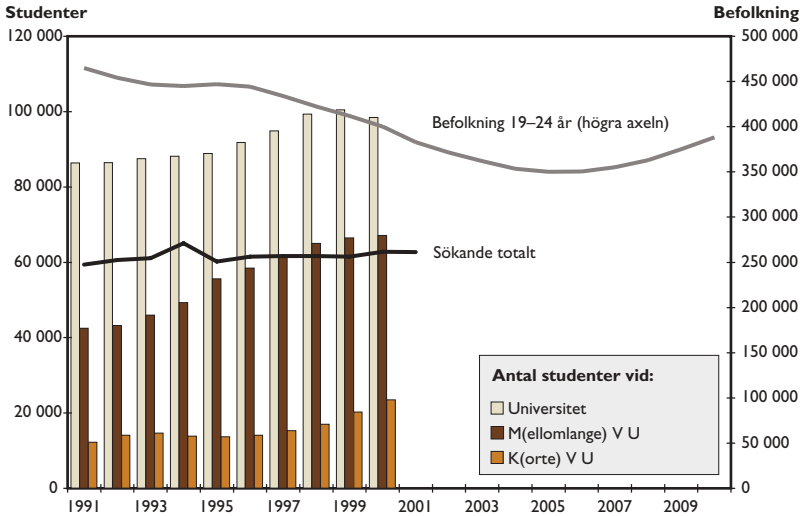
Tuijnman (2002) menar med hänvisning till internationell statistik att Sverige "har en lång väg att gå" för att nå upp i nivå med jämförbara länder. Såväl ambitionsnivån som den faktiska utbyggnaden ligger lägre än i grannländerna. Den pågående expansionen ligger snarast på "den förväntade kurvan", medan ökningstakten i Finland ligger klart över denna nivå.⁶ Beräkningar av övergångsfrekvensen till högre studier som tar hänsyn till den senaste tidens expansion är svåra att göra.

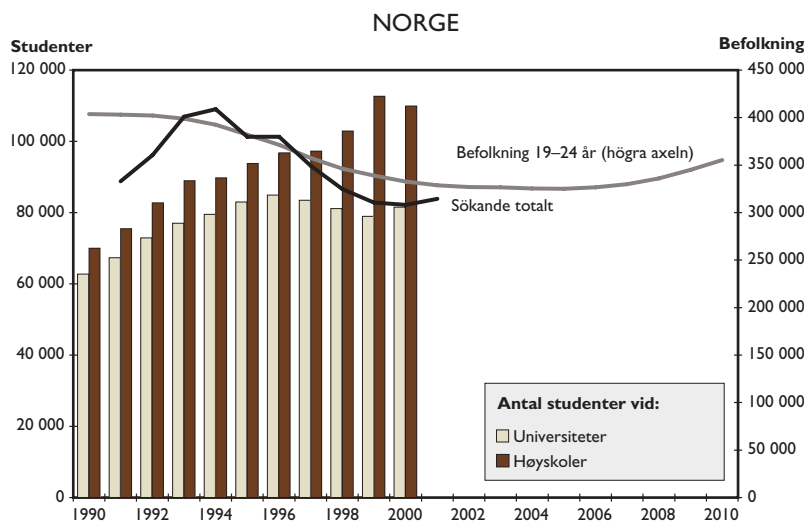
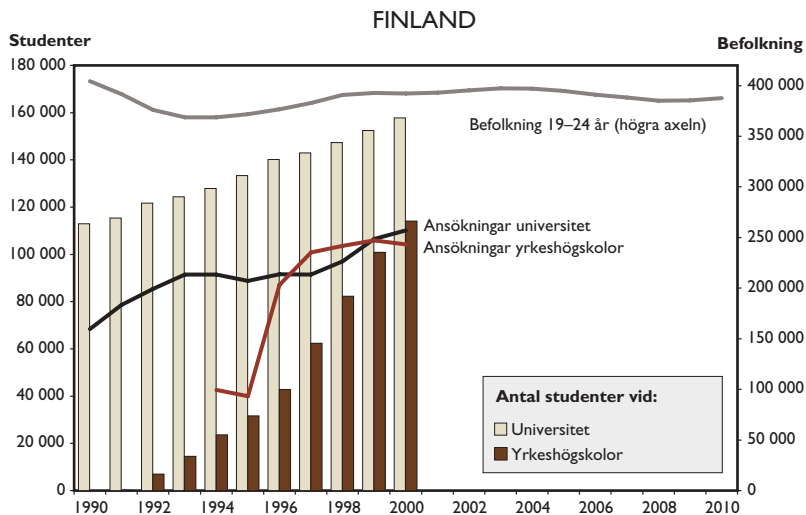
6. Resonemanget är analogt med det som Dahllöf anförde i fråga om de fasta forskningsresurserna i början av 1980-talet (Dahllöf 1982). Att Sverige i vissa avseenden släpar efter övriga nordiska länder när det gäller högre utbildning och forskning är med andra ord inget nytt konstaterande.

SVERIGE



DANMARK





Figur 3: Dimensionering og søkandetryck till høgre utbildning under 1990-talet. Källa: Try (2001) og nationell statistik, se referenser.

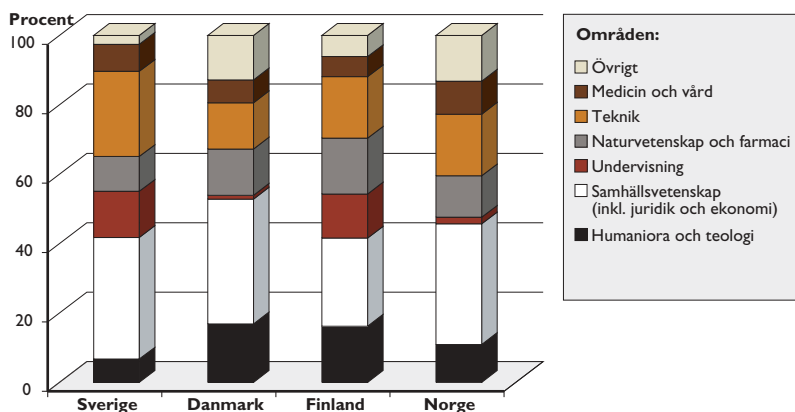
OECD:s senaste beräkningar av s.k. "entry rates" till högre utbildning baserade på ackumulerade tvärsnittsdata placerar Finland, Sverige och Norge i nu nämnd ordning i topposition (Education at a Glance 2002). Räkna man även med kortare yrkesinriktad utbildning på eftergymnasial nivå ligger alla nordiska länder och även många andra västländer på nivån 60–70 procent. Tvärsnittsdata tenderar emellertid att överskatta andelen som läser vidare på högskolenivå under hela livsloppet. För rättvisande resultat krävs longitudinella uppföljningar över lång tid.

De nationella bedömningarna av rekryteringen till högre studier ger en något annorlunda bild. I Finland anser man sig väl ha nått målet att bereda 65 procent av årskullen plats vid universitet eller yrkeshögskola (Finska undervisningsministeriet 2001). I Norge har man gjort ingående beräkningar som tyder på en total studiefrekvens på 60 procent (Næss 2000). I Danmark anses intaget till eftergymnasial utbildning motsvara 56 procent av en åldersgrupp (Danska undervisningsministeriet 2000). I Sverige börjar numera 40 procent av årskullen i högskolan före 25 års ålder (Högskoleverket 2002), vilket tillsammans med övergång i högre åldersgrupper ger en total studiefrekvens kring 50 procent. Sammantaget tyder detta på att de nordiska länderna nått det universella stadiet med Finland överst och Sverige lägst på rangordningslistan.

I Finland och Danmark gäller de politiskt fastställda målen i lika hög grad utflödet som inflödet i högskolesystemet. Om man i stället för studiedeltagande mäter andelen som *genomför* en högskoleutbildning blir siffrorna betydligt lägre. Andelen som fullföljer en eftergymnasial utbildning (i betydelsen tar examen) är i genomsnitt bara hälften så stor som studiefrekvensen, men även i detta avseende ligger Finland högst av de nordiska länderna (OECD 2002). Enligt de senaste svenska beräkningarna väntas en tredjedel av åldersgruppen 25–34 år ha en högskoleexamen år 2010 (Regeringskansliet 2002). Frågan är dock vad man mäter med ett mått som examensfrekvens. Det är sedan länge väl känt att många studenter har andra studiemål och att bedömningar baserade enbart på andelen som tar en hel examen ger en ofullständig eller t.o.m. felaktig bild. Det gäller i synnerhet för Sverige eftersom det svenska universitets- och högskolesystemet är avsett att utnyttjas även för fort- och vidareutbildning och för partiella studier i ett system för återkommande utbildning.

Dimensioneringen av den högre utbildningen handlar inte heller enbart om totalvolymen. Fördelningen av kapaciteten på utbildning med olika vetenskaplig inriktning är också betydelsefull. Denna låter sig bäst mätas i antalet avlagda längre examina (motsvarande masternivån i det europeiska systemet). En grov bild av läget 1998-1999 redovisas i figur 4. Omkring hälften av alla examina på den högre nivån avläggs inom humaniora, samhällsvetenskap och lärarutbildning (som av organisatoriska skäl redovisas på olika sätt i de nordiska länderna). Andelen examina som avläggs inom det humanistiska området är klart minst i Sverige. Både Danmark och Norge har för övrigt en betydligt större andel examina inom de ”mjuka” vetenskaperna. Teknikområdet är å andra sidan störst i Sverige. Den debatt som ibland förs om låg kapacitet på svensk civilingenjörsutbildning i jämförelse med bl.a. Finland förefaller därför knappast motiverad (jfr även Brandell & Rhodin 2002). Däremot har Sverige en förhållandevis låg examensvolym på det naturvetenskapliga området.

Det utmärkande för Sverige är sammanfattningsvis att en relativt stor del av den totala volymen av längre examina faller inom de mer professionsinriktade områdena medicin och teknik, medan övriga nordiska länder, framför allt Danmark, utbildar förhållandevis fler inom allmänvetenskapliga ämnesområden. Samma profilskillnader återfinns inte oväntat inom universitetsforskningen (se figur 8 längre fram i rapporten).



Figur 4. Avlagda examina 1998-1999 på ”långa” utbildningar fördelade på ämnesområden. Källa: Nationell statistik, se referenser.

En viktig faktor i detta sammanhang är naturligtvis i vilken utsträckning det finns möjlighet att studera på högskolenivå utanför det ”reguljära” högskolesystemet. Här spelar folkbildningen och vuxenutbildningen i övrigt en stor roll för de något äldres möjligheter att läsa vidare på högskolenivå med eller utan formell behörighet. Denna verksamhet har stor omfattning i alla nordiska länder men formerna varierar.

I både Danmark och Finland finns s.k. öppen universitets-/högskoleutbildning. Förutom att detta ökar på den totala utbildningskapaciteten öppnar det en alternativ väg in i reguljära högskolestudier för personer som saknar formell behörighet.

I Finland studerade år 2001 ca 83 000 individer i öppen universitetsutbildning där man efter framgångsrika studier kan gå vidare till ordinär universitetsutbildning och drygt 9 000 individer i öppen utbildning vid yrkeshögskolorna. I Danmark förs de flesta fort- och vidareutbildningar successivt över i öppen universitetsutbildning, och antalet deltagare, som nu är uppe i drygt 22 000, förväntas öka ytterligare framöver. Utbildningen riktar sig till vuxna som varit ute i yrkeslivet en tid och kan omfatta såväl hela utbildningsprogram som bitar ur det befintliga utbudet. Den öppna utbildningen finansieras både i Finland och Danmark till en del med statliga medel, men de studerande betalar också en mindre avgift. Kravet på deltagarbetalning gör att det i regel är fritt tillträde till dessa utbildningar.

I Sverige och Norge finns inte samma system med öppen högskoleutbildning. I det svenska systemet finns däremot möjligheter att läsa fristående kurser inom ramen för den reguljära universitetsutbildningen. Efter en period av mer linjebundna studier har dessa möjligheter ökat igen under 1990-talet. När man jämför de nordiska länderna bör man rimligen ta med i bedömningen såväl detta faktum som andra åtgärder i utbildningssystemet som främjar övergång till högre studier, exempelvis den norska ordningen som gör det möjligt för vuxna utan formella studiemeriter att antas på grundval av ”realkompetens”.

Utvecklingstrender och framtida mål

Alla nordiska länder utom Finland befinner sig för närvarande i en period av minskande ålderskullar i högskoleåldern (se figur 2). Trenden beräknas hålla i sig en bit in på 2000-talet. En uppgång börjar dock redan om några år i Sverige och Norge, medan ungdomskullarna fortsätter att minska ytterligare några år i Danmark. En antydning till trendbrott syns redan i

sökandesiffrorna för hösten 2002 i alla tre länderna, vilket möjligen tyder på en snabbare ökning i efterfrågan än väntat. Den demografiska utvecklingen i Finland är annorlunda och innebär att man där kan räkna med närmast oförändrad storlek på ungdomskullarna under överblickbar tid. Dessa skillnader länderna emellan påverkar naturligtvis dimensioneringen även om ungdomskullarnas storlek visat sig ha begränsat prognosvärde för den totala efterfrågan på högre utbildning. Den påverkas mer av läget på arbetsmarknaden och attitydförändringar till högre studier och – inte minst – av efterfrågan från andra kategorier än ungdomsstuderande.

I Sverige har regeringen satt som mål att minst 50 procent av en årskull skall ha börjat högre studier vid 25 års ålder. I nuläget gäller detta för 40 procent av årskullen. Högskolans kapacitet skall dessutom i ökad utsträckning ställas till förfogande för och utnyttjas av vuxna i arbetslivet. En fortsatt expansion är därför nödvändig. Beslut har fattats om en fortsatt utbyggnad fram till år 2003. Beräkningar på basis av ett antal scenarier för den kommande utvecklingen tyder på att denna utbyggnad inte räcker om man vill ta emot äldre studenter i samma takt som de senaste åren och samtidigt nå 50-procentsmålet inom rimlig tid. Kapacitetssökningen måste fortsätta även efter planeringsperiodens slut (Brandell 2000). Ännu finns dock inga bindande uttalanden om ytterligare utbyggnad. I budgetbeslutet för 2003 räknar regeringen tvärtemot med en temporär minskning av takten och en omfördelning av kapaciteten.

I Danmark gäller som mål att 50 procent av en årskull skall ha en högskoleexamen. I dag är denna siffra ungefär 40 procent. För att nå målet räknar man med att omkring två tredjedelar av en årskull skall påbörja högskolestudier. Även här krävs alltså utbyggd kapacitet för att nå målen. Undervisningsministeriets prognoser för de närmaste åren pekar dock på en dämpad tillväxt jämfört med tidigare. Flera motsatta tendenser bidrar till detta: å ena sidan minskande ungdomskullar, å andra sidan fler äldre studerande och studiebytare, skärpt uppmärksamhet på studievägledning och en omfördelning av antagningskapaciteten mot ungdomsgruppen (kvot 1 för sökande med behörighetsgivande examen). Tillväxten skall ske på de mellanlånga och korta utbildningarna. Den öppna universitetsutbildningen, som dimensioneras efter antalet betalande årselever, förväntas dock öka i omfattning när nya vidareutbildningar utvecklas på diplom- och masternivå.

I Finland har regeringen satt som mål att 65 procent av en årskull skall gå vidare till eftergymnasial utbildning. Detta mål nåddes redan för ett par år sedan, och i dag räknar man med att antagningskapaciteten räcker

för att ta emot närmare 70 procent av en årskull, vilket inte hindrar att det i praktiken råder konkurrens om platserna till både universiteten och yrkeshögskolorna och bara varannan sökande kommer in. I gällande långtidsplan förutses ingen större utökning av antalet nybörjarplatser vid universiteten, snarare en nedgång i det totala antalet studerande som följd av ökad genomströmning. Tre fjärdedelar av nybörjarna vid de finska universiteten förväntas avlägga en högre examen inom fem år. Även yrkeshögskolorna anses i stort färdigutbyggda. Utöver detta planeras för en tillväxt av den examensinriktade vuxenutbildningen till en omfattning som motsvarar 10–20 procent av utbildningsutbudet både vid universiteten och yrkeshögskolorna. Enligt den gällande utvecklingsplanen skall minst 88 000 studenter erbjudas öppen universitetsundervisning.

I Norge har man från statens sida inte satt upp några kvantitativa dimensioneringsmål. Målsättningen har i stället varit att bereda alla som vill en studieplats även om det inte blir på den högst prioriterade utbildningen eller studieorten. Dagens studiekapacitet räcker för att ta emot 50 procent av en årskull i högre studier. Inom vissa områden finns för närvarande tomma platser, och det totala antalet studieplatser har därför minskats med ett par tusen i den senaste budgeten. Framskrivningar till år 2015 visar samtidigt på ett kraftigt växande studentantal (Næss 2000). Det beror delvis på ökande ungdomskullar efter 2005 men också på att fler tidigare studenter väntas återvända för att få mer utbildning. Den nya norska regeringen har reviderat beräkningarna men räknar ändå med att högskoleutbildningen kan behöva ökas med närmare tio procent under den kommande tioårsperioden, speciellt mot slutet av perioden.

Mål och strategier för utbyggnaden i de nordiska länderna illustrerar väl det faktum att högskoleutbildningens framtida dimensionering inte låter sig styras i enkla och lätt uppföljbara termer. I ett massutbildningssystem där det gäller att ta hänsyn till många olika intressenter och behov blir målsättningen en komplex sammanvägning av olika faktorer.

Diversifieringen i de nordiska högskolesystemen

Frågan om diversifiering kontra enhetlighet har varit ett återkommande tema i den internationella debatten om högre utbildning. Det diversifierade amerikanska högskolesystemet har ofta framhållits som överlägset och mer stabilt än de statligt styrda europeiska universitetssystemen, framför allt när det gäller att möta de växande kraven på massutbildning och livslångt lärande. De nordiska länderna har av tradition haft de mest centralstyrda och enhetliga högskolesystemen. Det finns dock ganska stora skillnader länderna emellan. Frågan är i vilka avseenden vi skiljer oss åt och vad det har för konsekvenser. En aktuell fråga är i vad mån utvecklingen mot massutbildning, den ökade rörligheten över gränserna och det europeiska samarbetet driver oss mot en likartad struktur på våra högskolesystem.

Innebörden av begreppet diversifiering eller diversitet i högskolesystemet är oklar. Det kan syfta på allt ifrån mångfald i utbildningsutbud, undervisningsformer och studerandegrupper till sättet att formellt dela in universitet och högskolor i olika kategorier. Försök har gjorts att reda ut begreppen (t.ex. Birnbaum 1983, Huisman 1995). Utan att gå djupare i ämnet kan vi konstatera att med diversifiering åsyftas en förändringsprocess som innebär att de ingående delarna i en större helhet – i detta fall hela den eftergymnasiala sektorn – blir fler och alltmer olika varandra. Enheterna kan vara de ingående läroanstalterna, utbildningsprogrammen och/eller aktörerna i sektorn. Differentiering, som ofta används synonymt med diversifiering, innebär dessutom krav på en viss funktionsuppdelning mellan olika typer av enheter. Resultatet blir då i regel någon form av hierarki eller segmentering. När vi här använder ordet diversifiering eller mångfald handlar det helt enkelt om ökad variation men också om ökad spännvidd i förutsättningar och konkret verksamhet i den eftergymnasiala sektorn som helhet.⁷

7. I Sverige har begreppet mångfald under senare tid fått en speciell betydelse genom kopplingen till studerandegruppens variation i framför allt socialt och etniskt hänseende. Här används uttrycket i en mer generell bemärkelse.

Komparativa studier av den högre utbildningens diversifiering görs i allmänhet i strukturella termer. Olika länders högskolesystem karaktäriseras som integrerade, enhetliga, binära, stratifierade eller helt enkelt diversifierade. De förenklade modellerna har successivt övergivits, eftersom de ansetts vara alltför schematiska för att beskriva komplexiteten i den pågående utvecklingen (se t.ex. Teichler 1988, Meek m.fl. 1996). Skillnaden mellan länder med och utan en rent binär struktur tilldrar sig fortsatt intresse eftersom utvecklingen på denna punkt gått i olika riktningar under senare tid (Huisman & Kaiser 2001). Medan länder som Finland, Holland, Tyskland och Österrike infört en binär struktur med Fachhochschulen (motsvarande) vid sidan av de traditionella universiteterna, har länder som Storbritannien och Australien övergivit sin tudelning i universitet och polytechnics/colleges of advanced education. Effekterna av dessa reformer är långt ifrån entydiga.

För vårt syfte räcker det att skilja mellan två olika synsätt på diversitet: ett inre perspektiv som fokuserar på basnivå/institutionerna och disciplinerna (diversifiering på programnivå) och ett yttre som studerar högskolesystemen i nationellt och internationellt perspektiv (diversifiering på systemnivå) (Meek m.fl. 1996, Skodvin & Nerdrum 2000). I det senare fallet analyseras skillnader mellan utbildningsanstalter när det gäller mål och uppgifter, regelsystem, styrning etc., medan diversifiering på programnivå syftar på variationen i utbildningsutbud, forskningsriktning, servicefunktioner och studerandekategorier. Något entydigt samband mellan diversifiering i dessa två bemärkelser har inte belagts i de jämförande studier som gjorts. Den formella strukturen och den statliga styrningen har inte visat sig vara avgörande för graden av variation i ett högskolesystem (Huisman 1998).

Att empiriskt mäta och jämföra diversifieringen i olika länders högskolesystem är minst sagt komplicerat. Ett försök att trots allt göra detta "utifrån den studerandes perspektiv" placerade Sverige och Danmark i gruppen minst diversifierade av tio undersökta högskolesystem, medan Finland hamnade i gruppen mellan de mest och de minst diversifierade (Huisman 1999, Norge ingick ej i undersökningen). Resultaten tydde bl.a. på att binära (tudelade) system var mer motståndskraftiga mot de homogeniseringstendenser som gör sig gällande i formellt enhetliga system som exempelvis det svenska.

I denna jämförande studie av nordisk högskolepolitik är vi i första hand intresserade av diversifiering på systemnivå. Den tar sig uttryck på

en rad olika sätt, i organisatorisk uppdelning, examenssystem m.m., som beskrivs i följande avsnitt.

Den organisatoriska strukturen

Sverige

Sverige införde redan i slutet på 1970-talet ett formellt enhetligt högskolesystem. All eftergymnasial utbildning inordnades i "högskolan" med gemensamma regler för styrning, organisation, tillträde, tjänstestruktur m.m. I praktiken fanns dock redan från början en dold tudelning genom att endast de tidigare universiteten hade egna forskningsanslag och rätt att bedriva forskarutbildning och utdela doktorsexamen. Dessutom bibehölls vårdhögskolorna i landstingskommunal regi trots att utbildningarna fördes in under högskolans regelverk. Den svenska högskolan bestod därför från början av tre delar med sinsemellan skilda villkor (dessutom har hela tiden speciella villkor gällt för de konstnärliga högskolorna). Nu har gränserna gradvis luckrats upp; nästan alla vårdhögskolor har inordnats i de statliga universiteten och högskolorna, och ett antal nya högskolor har omvandlats till universitet eller fått s.k. vetenskapsområde. Att få rätt till vetenskapsområde innebär en sorts begränsad universitetsstatus, nämligen egna forskningsanslag och rätt att utfärda doktorsexamen inom ett relativt brett område. De flesta nya högskolor har planer på universitetsstatus i någon form, och de statliga forskningsresurserna har under senare år spridits ut på allt fler högskolor. Den svenska regeringen har i princip sagt nej till inrättande av fler universitet, vilket dock inte hindrar högskolorna från att ansöka om universitetsstatus. För närvarande behandlas ansökningar från de nya storstadshögskolorna i Malmö och på Södertörn i Stockholm samt från Mitthögskolan och Mälardalens högskola.

Det svenska högskolesystemet har med andra ord blivit mer integrerat och enhetligt under senare tid – på systemnivå. Rätten att bli prövad för universitetsstatus är ju formellt öppen för alla högskolor. Samtidigt blir det alltmer uppenbart att det finns en gräns för de nya högskolornas forskningsambitioner. Det leder troligen på längre sikt till en tydligare uppdelning i högskolor med och utan examensrätt i forskarutbildning. Det är också den indelningsgrund som används officiellt. Innebörden är dock knappast en tudelning av det svenska högskolesystemet, snarare gäller en glidande skala alltefter forskningens omfattning och villkor vid de olika läroanstalterna.

Principen att alla universitet och högskolor ger likvärdig grundutbildning och att studerande från alla delar av det svenska högskolesystemet skall kunna gå vidare till forskarutbildning fortsätter emellertid att gälla i den allt vidare svenska högskolan. Även om den pågående utvecklingen leder till större enhetlighet på systemnivå diversifieras utbildningen allt mer på programnivå. Efter 1993 års högskolereform bestämmer högskolorna själva över sitt utbildningsutbud, nationellt fastställda mål gäller bara för yrkesexamina. Dessutom finns möjlighet för den enskilde studenten att läsa fristående kurser och själv sätta samman en akademisk grundexamen efter vissa generella krav. Denna möjlighet utnyttjas nu allt flitigare och bidrar naturligtvis till ökad diversitet. Utvecklingen mot större enhetlighet på systemnivå och samtidigt ökad diversifiering på högskolenivå kan synas paradoxal. Sverige är ett typexempel på att dessa förhållanden inte behöver hänga ihop. Enhetligheten kan ändå sätta hinder i vägen för en anpassning av det svenska universitets- och högskolesystemet till nya villkor (Kim 2002).

Danmark

De eftergymnasiala utbildningarna i Danmark har över huvud taget inte betraktats i ett sammanhang förrän under senare tid. Utbildningssystemet har länge bestått av tre delar ”langere” (LVU), ”mellemlange” (MVU) och ”korte vidargående uddannelser” (KVU), med stor variation mellan utbildningarna och läroanstalterna inom varje del. De successiva reformerna under 1990-talet har fört utbildningarna inom varje kategori närmare varandra och in under gemensamma men sinsemellan skilda lagar. Det finns nu en uttalad strävan från statens sida att föra samman de korta och medellånga utbildningarna i en regional struktur, Centra för vidaregående uddannelser (CVU). I de diskussioner som föregick den danska strukturreformen prioriterades den horisontella dimensionen framför den vertikala och de kortare högskoleutbildningarna inordnades medvetet inte i universiteten. Den stora skiljelinjen går därför mellan universiteten och övrig eftergymnasial utbildning, vilket gör att det danska systemet för eftergymnasial utbildning kan betraktas som närmast binärt.

Utvecklingen är dock inte entydig, det finns även tendenser till samordning mellan MVU- och LVU-sektorerna i det danska systemet. Nivån på de medellånga utbildningarna höjs successivt, bl.a. genom ökade krav på forskningsanknytning i samverkan med universiteten. En parallell examensstruktur för den mer yrkesinriktade högskoleutbildningen har införts med ”professionsbachelor” och en yrkesinriktad masterexamen som

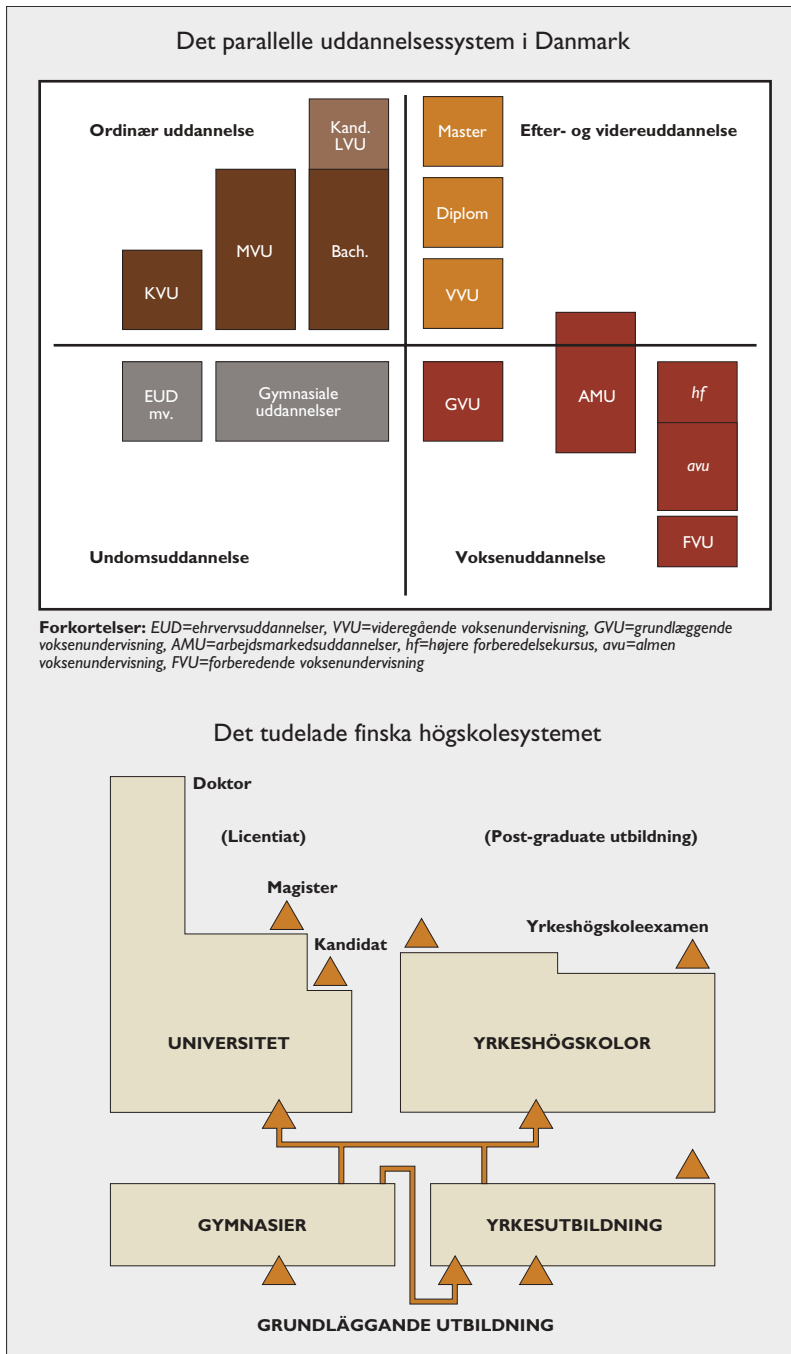
påbyggnad (se figur 5). Nivån på den yrkesinriktade delen höjs successivt, och en yrkesinriktad dimension liknande den finska håller på att ta form även i det danska systemet,

Utvecklingen i Danmark har tydliga drag av koordinering, men den sker inom ramen för ett fortfarande ganska segmenterat system (Rasmussen 2002). Till skillnad från i Sverige fastställs inte bara examina utan även universitetens utbildningsprogram centralt. Å andra sidan medger dessa program en viss valfrihet för den enskilda läroanstalten och den enskilde studenten. Trots samordningstendenserna finns flera faktorer i det danska systemet som bidrar till att behålla den höga graden av diversitet: uppdelningen på tre olika nivåer, förekomsten av öppen universitetsutbildning och en växande fort- och vidareutbildning.

Finland

Efter uppbyggnaden av yrkeshögskolorna är det finska högskolesystemet typiskt binärt. Det består av två parallella system enligt principen "equal but different". Olika lagar och styrmekanismer gäller för yrkesinriktad utbildning och tillämpad forskning i den ena delen och för allmänvetenskaplig utbildning och forskning i den andra (figur 5). Systemet för högre utbildning och forskning beskrivs i långtidsplanen som "en helhet bestående av två pelare". Båda skall utvecklas utifrån sina egna styrkeområden med tonvikt på samarbete, arbetsfördelning, konkurrens och nätverksbildning. Vid övergång från den ena sektorn till den andra skall tidigare studier tillgodoräknas rättvist. Detta regleras dock inte centralt, vilket ibland förorsakar problem vid övergång till universitetsutbildning.

Inte ens det finska högskolesystemet är dock entydigt tudelat vid närmare betraktelse. "Diversiteten inom den högre utbildningen är betydligt mer flerdimensionell än att den på detta sätt kan delas itu", menar rektorn för en av de finska yrkeshögskolorna (Wolff 2001). Det finska universitetsväsendet har kvar stora likheter med det svenska, och innan yrkeshögskolorna började byggas upp breddades även de finska universitetens utbildningsutbud utöver den traditionella gränsen. Yrkeshögskolereformen har inte ändrat på detta, vilket betyder att de finska universiteten även ger mindre akademiskt orienterad utbildning. Såväl universiteten som yrkeshögskolorna förväntas dessutom bedriva forskning även om de senare skall ägna sig åt "sådant forsknings- och utvecklingsarbete som tjänar yrkeshögskoleundervisningen och stöder arbetslivet". Yrkeshögskolornas forskningsresurser ökar kraftigt för närvarande, och de ger numera utbildning även på postgraduate-nivå samtidigt som universiteten utveck-



Figur 5: Tudelade system för eftergymnasial utbildning i Danmark och Finland. Källa: Danska respektive finska undervisningsministeriet.

las i tillämpad riktning. Finland är med andra ord utsatt för de motverkande krafterna ”academic drift” i yrkeshögskolesektorn och ”vocational drift” i universitetssektorn.

Som redan nämnts finns tecken som tyder på att binära högskolesystem har goda förutsättningar att stå emot de homogeniseringstendenser som annars gör sig gällande i de flesta högskolesystem. Den binära strukturen och tillkomsten av en yrkeshögskolesektor var kanske en förutsättning för expansionen av det finska högskolesystemet upp till dagens nivå (Rinno 2002). Olika bedömare gör nu förutsägelsen att gränserna mellan de två delarna kommer att suddas ut på sikt även i det finska systemet (Wolff 2001, Rinno 2002). Yrkeshögskolereformen är kanske helt enkelt ett strategiskt steg på vägen mot ett mer diversifierat högskolesystem?

Norge

I Norge var utgångsläget vid 1990-talets början likt det danska med ett stort antal ganska små utbildningsanstalter vid sidan av universiteten. En skillnad var förekomsten av distriktshögskolor i det norska systemet. Dessa högskolor liknade i många avseenden – men inte alla – de nya svenska högskolorna. Utbildningen var formellt likvärdig med universitetens, men de hade inte samma förutsättningar i fråga om forskning och forskarutbildning. (Forskningsmöjligheterna var dock klart bättre vid de norska distriktshögskolorna än vid de svenska högskolorna vid denna tid). Med reformen 1994 samordnades distriktshögskolorna med övrig statlig eftergymnasial utbildning i ett begränsat antal statliga högskoleenheter och i en gemensam högskolesektor. Även om en och samma högskolelag därefter kommit att gälla såväl universiteten som högskolorna är det norska högskolesystemet alltså att betrakta som närmast binärt.

Studier av utvecklingen på högskoleområdet i Norge tyder sammantaget på relativt starka homogeniseringstendenser (Skodvin & Nerdrum 2000, Skodvin 2000). Högskolornas ambitioner under senare år att nå universitetsstatus och akademiseringen av yrkesinriktade utbildningar gör att gränsen gentemot universiteten blivit mindre tydlig. Samkopplingen av universitets- och högskolesektorn under samma lag och regelverk har fört de två sektorerna närmare varandra men på samma gång formaliserat åtskillnaden mellan dem, menar Kyvik (1999). Det råder med andra ord ungefär samma spänningsförhållande mellan universitet och högskolor som i Sverige.

Enligt den pågående Kvalitetsreformen skall det inte inrättas några fler bredduniversitet i Norge och forskningsresurserna skall koncentreras mer. De statliga högskolornas forskning skall framför allt bidra till den regionala utvecklingen. De kan dock även i fortsättningen efter prövning beviljas rätten att utdela doktorsgrad inom enstaka ämnesområden. Formuleringarna tyder på att man i Norge vill markera gränsen mellan universitetssektorn och högskolesektorn på ett tydligare sätt än i Sverige. Det finns även andra inslag i Kvalitetsreformen som kan komma att bidra till diversifiering av det norska högskolesystemet. I och med att man släpper den centrala regleringen av utbildningsutbudet och samordningen genom Norgesnettet går Norge troligen samma utveckling till mötes som Sverige. Kvalitetsreformen öppnar även upp för ökad diversitet på systemnivå genom att universitet och högskolor ges möjlighet att övergå i nya styrformer (som självägande institutioner). Det förhållandet att Norge väntas behålla relativt många privata högskolor bidrar också till mångfald.

En ny gränsdragning?

Den beskrivna utvecklingen i de nordiska länderna kan tolkas så att den formella gränsdragningen mellan universitet och övriga utbildningsanstalter på det eftergymnasiala området håller på att luckras upp och ändra karaktär i takt med att utbildningen expanderar och beslutanderätten förs ner till de enskilda högskolorna. Skiljelinjen mellan akademisk och övrig eftergymnasial utbildning upprätthålls till stor del i praktiken, men den dras på nya sätt mellan läroanstalter och olika typer av utbildningar. I Finland och Danmark framträder en ny gränsdragning allt tydligare, den mellan yrkesinriktad och allmänvetenskaplig (forskningsförberedande) utbildning. Denna dimension förefaller att bli allt viktigare på bekostnad av den tidigare skiktningen efter traditionell akademisk nivå och status.

Examensstrukturen

Den s.k. Bolognaprocessen som nu dominerar utvecklingen av examenssystemen i alla europeiska länder förlöper på olika sätt i de nordiska länderna.⁸ Det beror både på skillnader i utgångsläge och på ländernas

8. Med Bolognaprocessen avses anpassningen till Bolognadeklarationen (The European Higher Education Area) som undertecknades av ett 30-tal europeiska länders utbildningsministrar (bl.a. de nordiska) i juni 1999. Utvecklingen följs upp vid återkommande ministermöten, senast i Prag 2001 då en ny kommuniké antogs (Towards the European Higher Education Area).

benägenhet att anpassa sig till de europeiska riktlinjerna. Bologna-deklarationen innebär att berörda länder ansluter sig till ett examenssystem i två nivåer (cykler), där tillträde till den andra nivån kräver slutförd grundutbildning om minst tre år. Denna grundexamen skall ge tillträde till fortsatta studier eller vara gångbar på den europeiska arbetsmarknaden. Den andra cykeln skall leda vidare till master- och/eller doktorexamen. Grundstrukturen skall i princip omfatta all eftergymnasial utbildning. Det finns dock en växande medvetenhet om behovet att göra undantag, framför allt för olika slag av professionsutbildningar.

Bolognaöverenskommelsen har i en rad europeiska länder tolkats så att den kräver införande av en treårig bachelorexamen följt av en masterexamen av ca två års längd som i sin tur krävs för tillträde till en treårig forskarutbildning (den s.k. 3+2+3-modellen). För de nordiska länderna kräver detta relativt stora förändringar i examensstrukturen: uppdelning av långa sammanhängande grundutbildningar i två etapper, införande av en självständig masternivå och en förkortad forskarutbildning.

Sverige

För Sveriges del är den första cykeln inget större problem. De grundläggande universitetsexamina (kandidat- och magisterexamen) och även de flesta akademiska yrkesexamen har länge varit kortare i Sverige än i övriga nordiska länder. Den nominella studietiden har varit tre år för kandidat och fyra för magister. Den svenska magisterexamen har alltid räknats som tillhörande grundutbildningsnivån. Den fyller därmed inte kraven i Bolognaöverenskommelsen. I Sverige saknas följaktligen en avgränsad andra cykel, och forskarutbildningen bygger formellt direkt på kandidatexamen. I stället finns en etappavgång i forskarutbildningen efter två år (licentiatexamen), och den sammanlagda studiegången fram till doktorexamen är fyra, inte tre år.

Den hittillsvarande policyn från svensk sida har trots detta varit att vi redan uppfyller de europeiska examenskraven och att några förändringar av den anledningen inte behöver göras. Utbildningsministern har dock nyligen tillsatt en projektgrupp med uppgift att ”se över vissa examensfrågor i högskolan”, framför allt innebörden av Bologna-deklarationens mål om två utbildningsnivåer och vad det betyder för den svenska magisterexamens nivå-tillhörighet. Avsaknaden av masternivån i det svenska examenssystemet har skapat problem i det internationella studentutbytet. För att ge möjlighet till examen motsvarande en MBA har en ny ”magisterexamen med ämnesbredd” inrättats som komplement till den

hittillsvarande magisterexamen som syftar till ämnesfördjupning och forskningsförberedelse.

Det svenska examenssystemet skiljer på yrkesexamina, som är av varierande längd och inriktning, och allmänna examina. Båda examensformerna finns vid alla typer av lärosäten, vilket också gäller den tvååriga yrkeshögskoleexamen som nu är på väg att införas. Examensstrukturen är med andra ord enhetlig över hela det svenska universitets- och högskolesystemet.

Danmark

De danska universitetsexamina anpassades till den europeiska modellen redan i början av 1990-talet. T.o.m. vissa examensbenämningar hämtades utifrån. Grundstrukturen är en treårig bachelorexamen, en femårig kandidatexamen och ovanpå detta en treårig studiegång fram till PhD-examen. Motivet för denna examensreform var, liksom i Finland och Norge, inte enbart internationaliseringen utan i minst lika hög grad en önskan att korta ner de långa studietiderna genom att dela upp den tidigare femåriga grundexamen i två etapper. Det självständiga värdet hos en treårig bachelorexamen hade till en början svårt att vinna erkännande, men sedan den blivit ett obligatoriskt krav inom de flesta universitetsutbildningar och en förutsättning för att fortsätta till kandidatexamen har antalet bachelorexamina vuxit kraftigt. Nu införs, som tidigare nämnts, också en parallell examensstruktur i MVU-sektorn med en professionsbachelor som avläggs efter 3–4 års studier samt en yrkesinriktad mastergrad enligt utländsk förebild. I övrigt varierar examina inom MVU- och KVVU-sektorerna både till inriktning och omfattning.

Finland

I Finland är examensstrukturen tudelad, en för universiteten och en för yrkeshögskolorna. I universitetssektorn började anpassningen till två olika examensnivåer – efter tre respektive fem år – redan 1994, dvs. före Bolognaöverenskommelsen, och har sedan fortgått under hela nittioåret. Den är i dag fullt genomförd utom på det tekniska och det medicinska området. Den lägre examen (kandidatexamen) omfattar minimum tre året och den högre examen (magisterexamen) ytterligare två års heltidsstudier. Universiteten skall anordna studierna så att den senare kan avläggas på fem år (tre fjärdedelar av studenterna förväntas gå vidare till den högre examen). Forskarutbildningen tar nominellt fyra år med möjlighet att avlägga licentiatexamen efter två år, precis som i Sverige, men avsikten är att omvandla denna till en mer yrkesinriktad examen på postgraduate-nivå.

Den finska yrkeshögskolesektorn har sitt eget examenssystem. Examensbenämningarna och utbildningsprogrammets omfattning fastställs av Undervisningsministeriet i varje enskilt fall. Yrkesexamina avläggs i regel efter 3 ½–4 års studier. De omfattar alltid både grundläggande och yrkesinriktade moment, valfria delar, praktik och ett examensarbete. Vid vissa yrkeshögskolor finns dessutom möjlighet att avlägga en högre examen.

Norge

Norge är sist bland de nordiska länderna att anpassa sitt examenssystem till den europeiska modellen. Intill nu har universitetssektorn upprätthållit sina långa akademiska grundexamina (cand. philol., cand. scient., cand. polit.) där de sista fördjupningsåren i praktiken räknats till den andra cykeln. Doktorsutbildningen är i gengäld relativt kort: den normerade studietiden för doktorsexamen är tre års heltidsstudier alternativt fyra år inklusive ett års s.k. pliktarbete. De längre professionsutbildningarna (grundexamen i medicin, teknik, psykologi etc.) har i regel varit ”one-cycle” och av varierande omfattning, medan de statliga högskolorna haft en kortare kandidatexamen om två till tre års längd.

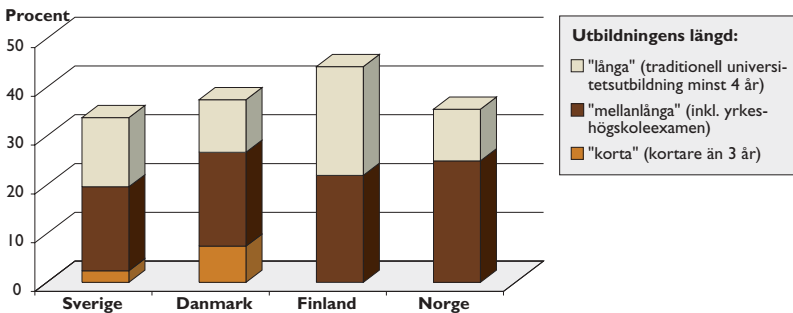
I samband med den nu pågående Kvalitetsreformen införs en helt ny examensordning i Norge. Den är gemensam för hela det norska högskolesystemet och innebär en långtgående anpassning till 3+2+3-modellen inom humaniora, samhällsvetenskap och naturvetenskap. Ett fåtal utbildningar får efter särskild prövning och beslut avvika från normen treårig bachelor- och tvåårig mastergrad. Beteckningen högskolekandidat reserveras för kortare yrkesinriktade utbildningar av i regel två års längd. På forskarutbildningsnivån behålls tills vidare den nominella studietiden om tre år för Phd-examen, trots att utvärderingen av den norska forskarutbildningen nyligen mynnade ut i förslag om förlängning till 4 år med övergång efter ett års masterutbildning (3+1+4).

Likheter och olikheter i examensstruktur

Examensstrukturen i de nordiska länderna kan inte beskrivas enbart i termer av formella examenskrav. Den beror också på hur examenssystemet tillämpas och vilka examina som avläggs i praktiken. En mycket grov bild av examensprofilerna i de fyra nordiska länderna redovisas i figur 6. Av figuren framgår att den årliga totala examensvolymen är minst i Sverige, tätt följt av Norge och Danmark, medan Finland ligger betydligt högre (satt i relation till befolkningens storlek i relevanta åldersgrupper). Ser man enbart till volymen längre utbildningar utexaminerar Finland

nästan dubbelt så många studenter per år jämfört med övriga nordiska länder. Till längre examina räknas då sådana som närmast svarar mot masternivån i det europeiska systemet. Om den svenska magisterexamen räknas med (vilket egentligen inte är korrekt eftersom den svenska magisterexamen ligger på en betydligt lägre nivå än de femåriga examina i grannländerna) kommer de svenska siffrorna upp i paritet med Danmark och Norge.

Slutsatsen av denna jämförelse blir att outputen i form av examina är både kvantitativt större och nivåmässigt högre i det finska högskolesystemet än i övriga nordiska länder. Danmark och Norge ligger lägre men har ändå en betydande omfattning på sina högre akademiska examina. Sverige har inte bara den minsta examensvolymen totalt sett (i förhållande till befolkningens storlek) utan även relativt korta examina. Detta måste ses i ljuset av att det svenska universitetssystemet medger fria ämnesstudier, vilket inte är fallet i övriga nordiska länder. Sedan länge har det varit uppenbart att många studenter inte har som mål att fullfölja ett helt utbildningsprogram eller helt enkelt avstår från att formellt ta ut examen trots att kraven i princip är uppfyllda. Detta tenderar att växa med tiden. Inte heller den svenska högskole- eller arbetsmarknadspolitiken har premierat examensinriktade studier (under en period efter 1977 års högskolereform slopades t.o.m. examina formellt i det svenska högskolesystemet). I stället har högskolans roll i fort- och vidareutbildning betonats. Därför kan det leda fel att enbart utifrån examensstatistik bedöma det svenska utbildningssystemets output. Det är dock ett obestridligt faktum att utflödet av examinerade är förhållandevis lägre i Sverige än i övriga nordiska länder.



Figur 6: Avlagda examina 1998–1999 av olika längd i relation till storleken på den genomsnittliga årskullen 20–29 år. (Årsexamener i Norge ej medräknade.) Källa: Nationell statistik, se referenser.

De senaste årens utveckling innebär en omvälvande förändring av examenssystemen i de nordiska länderna i riktning mot den s.k. europeiska modellen – med undantag för forskarutbildningen. Varken i Finland eller i Sverige finns för närvarande tankar på att överge den fyraåriga doktorsutbildningen. Snarare diskuteras svårigheterna att hålla på kraven inom ramen för en fast studiegång om fyra år. Den faktiska nettostudietiden ligger också inom många ämnesområden kring fem år. När det gäller forskarutbildning går trenden i Europa snarare i riktning mot en fyraårig än en treårig studiegång (NFR 2002). I Norge och Danmark, som håller fast vid en nominell studietid om 3 år, finns än så länge den gamla doktorsgraden kvar vid sidan av PhD-examen.

Att examenssystemen blir alltmer homogena kan tas som intäkt för att diversifieringen av den högre utbildningen minskar. Än så länge är dock erfarenheterna av de nya examina begränsade. Förändringarna av examenskraven är dessutom sammankopplade med åtgärder som verkar i annan riktning, framför allt inom den yrkesinriktade delen av högskolesystemet. En växande mängd nya yrkesutbildningar och -examina jämfälls nu med traditionell högskoleutbildning, och detta bidrar till ökad mångfald i utbildningsutbudet. Finland och Danmark har varit mer framgångsrika i detta avseende än Norge och Sverige, där den enhetliga strukturen förefaller lägga hinder i vägen för utvecklingen av längre yrkesinriktade utbildningar.

Forskningsanknytning

Principen att all högre utbildning skall vila på vetenskaplig grund och vara forskningsrelaterad har skapat en gräns mellan universitetsutbildning och annan eftergymnasial utbildning i de flesta tertiära utbildningssystem. I de nordiska länderna går skiljelinjen framför allt mellan läroanstalter med och utan fasta forskningsresurser och rätt att utfärda doktorsexamen. I ansträngningarna att överskrida eller sudda ut denna gränslinje har forskningsanknytningen kommit att spela en viktig roll.

Forskarutbildade lärare och aktiv forskningsverksamhet anses allmänt vara avgörande för möjligheterna att ge utbildning på vetenskaplig grund i betydelsen utbildning förmedlad av lärare med vetenskaplig kompetens och egen forskningserfarenhet. Dessa förutsättningar finns inte för all utbildning på den tertiära nivån. Möjligheterna att ändå forskningsanknyta utbildningen har därför blivit central i diskussionen om den högre utbildningens struktur. De nordiska länderna representerar olika

synsätt i denna fråga. Först och främst gäller inte samma grundläggande allmänvetenskapliga krav på all eftergymnasial utbildning i de nordiska länderna. I Sverige och Norge har detta mål skrivits in i den övergripande högskolelagen, medan det i Finland och Danmark finns skilda mål och ramlagar för olika delar av den eftergymnasiala utbildningssektorn. Det öppnar för mer varierade lösningar på problemet att forskningsanknyta ”nya” högskoleutbildningar.

Sverige

I Sverige startade diskussionen om forskningsanknytning redan på 1960-talet då lärartjänster utan forskningsplikt (universitetslektorer och universitetsadjunkter) inrättades för att klara av den ökade studenttillströmningen och grundutbildningen vid universitetsfilialerna. Med tillkomsten av de nya högskolorna i slutet av 1970-talet fick problemet större dimensioner. De nya högskolorna saknade fram till 1990-talets början officiellt erkännande som forskande institutioner och hade inga statliga forskningsanslag. I stället fick de särskilda medel för forskningsanknytning.

I högskolelagen från 1993 gjordes inte några undantag från grundregeln att all högskoleutbildning skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund, men ett tillägg om ”beprövad erfarenhet” infördes i lagtexten. Det framgick att kraven gällde i varierande grad för olika utbildningar i den svenska högskolan. Forskningsanknytningen av utbildningen vid de nya högskolorna skulle i första hand lösas i samverkan med universiteten, och olika former av nätverk och kopplingar introducerades. Först i mitten av decenniet fick de nya högskolorna egna forskningsanslag. Anslagsnivån är anpassad till respektive högskolas storlek och ”forskningsstatus” (förekomst av vetenskapsområde och rätt att bedriva forskarutbildning) men ligger avsevärt under universitetens nivå.

Innebörden av begreppet forskningsanknytning har aldrig preciserats officiellt i Sverige, men används oftast i betydelsen utbildning meddelad av vetenskapligt kvalificerade (disputerade) lärare och med ett vetenskapligt grundat innehåll.⁹ Olika tolkningar av begreppet har lanserats (t.ex. Björklund 1991). I sin granskning av högskoleområdet har riksdagens revisorer begärt ett förtydligande av kravet på forskningsanknytning för all

9. I den senaste högskolepropositionen (Prop. 2001/02:15) ges forskningsanknytning en innebörd som framför allt knyter an till möjligheten för de studerande att få behörighet att fortsätta till forskarutbildning.

grundutbildning och av innebörden av beprövad erfarenhet i vissa yrkesutbildningar (RR 2000). Frågan är dock om det över huvud taget är möjligt eller rimligt att ge en entydig innebörd åt begreppet forskningsanknytning i ett högskolesystem som omfattar utbildningar med så varierande förutsättningar som det svenska. Enbart kvantitativa uppskattningar av tillgång och efterfrågan på forskarutbildad personal visar exempelvis på det orimliga med en generell forskningsanknytning genom disputerade lärare (Wikhall 2002).

Frågan om forskningsanknytning har fått större aktualitet i Sverige under den senaste tiden av en rad olika skäl: de nya högskolornas ambitioner att nå universitetsstatus, införandet av kortare yrkesinriktade examina, det ökade intresset för allmän vetenskaplig bildning och – inte minst – de nationella utvärderingarna av utbildningens kvalitet. Detta framgår bl.a. av en nyligen publicerad skrift med titeln Ribban på rätt nivå (Högskoleverket 2001). Den svenska rektorssammanslutningen har behandlat frågan vid en större konferens med internationellt deltagande, där man kan skönja vissa förskjutningar eller nytolkningar av begreppet forskningsanknytning (SUHF 2001). Dels används forskningsanknytning som argument i debatten om sjunkande statliga anslag och då i betydelsen forskningsresurser i paritet med antalet studenter vid alla typer av läroanstalter (Sundqvist 2002), dels jämföras forskningsanknytning med högskolemässighet och betraktas som ett kriterium för om en utbildning kan betraktas som högskolemässig och godkännas i de nationella kvalitetsgranskningarna.

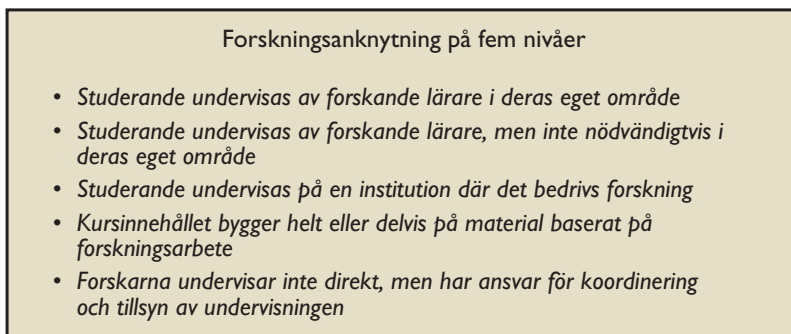
I stället för att markera överskridandet av en gränslinje mellan forskningsbaserad och annan eftergymnasial utbildning betecknas forskningsanknytningen som ”en fortlöpande process” i den senaste svenska högskolepropositionen (prop.2001/02:15). Den ses som ett absolut krav och används som argument för likabehandling av all utbildning i den svenska högskolan. Intresset för operativa lösningar på forskningsanknytningens problem är däremot inte stort på politisk nivå, utan det stannar vid allmänna mål om att öka andelen disputerade lärare, bygga upp forskning och forskarutbildning på nya, mer tillämpliga kunskapsområden och öka forskningsanslagen till de nya universiteterna och högskolorna.

Danmark

I Danmark har frågan om forskningsanknytning varit central i det senaste decenniets diskussion om strukturen i den danska utbildningssektorn.

En utgångspunkt har varit erfarenheterna av de ämnesutvärderingar som genomfördes under 1990-talet. Fem huvudtyper av forskningsbaserad undervisning har definierats på denna grundval (se figur 7). De olika nivåerna på skalan definieras primärt utifrån lärarnas kompetens och delaktighet i forskningen. Samma faktorer har visat sig vara de viktigaste även i de studier som gjorts i Sverige (Wikhall 2002).

De fem nivåerna av forskningsanknytning har spelat en viktig roll i de överväganden som legat till grund för beslutet att inrätta Centre for Videregående Uddannelser (CVU:er) i Danmark. Säkrad forskningsanknytning är ett av villkoren för inrättande av dessa centra. Det kräver i sin tur ett utvecklat samarbete mellan universiteten och MVU-institutionerna. Ansvar ligger på respektive läroanstalt även om forskarna och lärarna är de reella aktörerna. CVU:erna får särskilda medel för ändamålet. Processen har lett fram till konkreta och differentierade krav på forskningsanknytning av utbildningarna utanför universitetssektorn (Undervisningsministeriet 2000). På så sätt har forskningsanknytningen blivit ett operativt instrument i ambitionerna att höja nivån på de medellånga utbildningarna i Danmark. I förslaget till ny universitetslov preciseras universitetens ansvar i detta avseende. De skall "sikre att den nyeste viden inden for relevante fagområder gøres tilgængelig for Centre for Videregående Uddannelse gennem forskningstilknytningsaftaler".



Figur 7: Olika nivåer av forskningsanknytning i det danska utbildningssystemet. (Evalueringcenteret 1998).

Finland

Den tudelade strukturen på högskolesystemet i Finland gör frågan om forskningsanknytning enklare att hantera. Även om flera av universiteten inte är större än många högskolor i övriga nordiska länder har de alla i princip förutsättningar att forskningsanknyta den grundläggande universitetsutbildningen. Yrkeshögskolorna å andra sidan har genom sin inriktning mot professionsutbildning och tillämpad forskning löst problemet med forskningsanknytning utan att komma i konflikt med universitetens intressen. Några fastlagda mål för forskningsanknytning av yrkeshögskolornas utbildning eller krav på jämbördighet i detta avseende med universitetens utbildning finns inte. Gränsöverskridande ambitioner är inte heller förenliga med ett binärt system som det finska. En differentierad struktur står och faller med dess legitimitet hos universiteten och högskolorna själva likaväl som hos allmänheten (Meek m. fl. 1998). Även om många kritiska röster höjdes inför beslutet att starta yrkeshögskolor har dessa nu nått allmänt erkännande. Det framgår bl.a. av en nyligen genomförd OECD-utvärdering (OECD 2002). Så länge denna legitimitet upprätthålls torde forskningsanknytning inte vara på agendan i finsk högskolepolitik.

Norge

Den norska diskussionen om forskningsanknytning liknar den svenska. Den officiella doktrinen har alltsedan Hernes-utvalget (NOU 1988:28) varit att all högre utbildning skall vara forskningsbaserad eller enligt lagens formulering ”basert på det fremste innen forskning, kunstnerisk utviklingsarbeid og erfaringskunnskap”. I förarbetet till den nya högskolelagen 1995 slogs fast att kravet på forskningsanknytning skall avse läroanstalten, inte den enskilde läraren. Norgesnettet blev den organisatoriska formen för att åstadkomma en funktionell arbetsdelning mellan läroanstalterna i det norska systemet. De statliga högskolorna, som i utgångsläget hade mycket varierande förutsättningar i detta avseende, skulle anknytas till forskning efterhand som knutpunkterna i Norgesnettet byggdes ut.

Av senare uttalanden att döma finns en växande politisk medvetenhet i Norge om risken med ”academic drift” och de ekonomiska konsekvenserna av enhetliga krav på forskningsanknytning i hela högskolesystemet (t.ex. NOU 2000:14). Liksom i Sverige förekommer olika tolkningar av begreppet, och innebörden är inte densamma i alla delar av det norska

universitets- och högskolesystemet (Hyllseth 2001). Ofta kopplas forskningsanknytningen samman med lärarnas rätt att bedriva forskning i tjänsten, en het fråga i den norska universitets- och högskolevärlden.

Den pågående Kvalitetsreformen innehåller ingen ytterligare precisering av begreppet forskningsanknytning men understryker arbetsfördelningen mellan universitet och högskolor. De statliga högskolornas uppgift är först och främst att vara ”dyktige profesjonsutdannere” och att svara mot regionens behov. Kravet på vetenskaplig grund i universitetens utbildning är samtidigt tydligare markerat än tidigare. Den norska strategin för forskningsanknytning av högskolornas utbildning tar sig framför allt uttryck i regional profilering och forskningssamverkan mellan högskolorna och deras omgivning. Trots den formella likheten med Sverige är den faktiska situationen i Norge på denna punkt mer lik den i Danmark och Finland.

Diskussionen om forskningsanknytning vidgas lätt i alla länder till att gälla den högre utbildningens kvalitet i stort eller t.o.m. dess innersta kärna och syfte. I denna rapport granskas de nordiska ländernas policy för forskningsanknytning enbart som en del i förändringen av högskolesystemets struktur. Där har den fungerat på olika sätt: i Sverige som en sammanhållande faktor i ett enhetligt system, i Danmark och Norge som en grund för diversifiering och i Finland som en vattendelare i ett tudelat system.

Tudelning eller kontinuum?

Det senaste decenniets utveckling på högskoleområdet i Norden har otvivelaktigt inneburit en diversifiering i betydelsen ökad bredd och variation i utbildningsutbud, studerandekategorier, verksamhetsformer etc. Den beskrivna utvecklingen skulle vid en närmare analys och nedbrytning på ämnesområden, nivåer och sektorer säkert visa på betydligt större variation. Att detta skett inom ramen för mer eller mindre enhetliga organisatoriska strukturer kan förefalla vara av underordnad betydelse.

Det är dock inte självklart att expansion leder till diversifiering i organisatoriskt hänseende. Det finns en benägenhet att tänka så. Teichler (1998) menar att vi tenderar att överskatta expansionens roll för de organisatoriska förändringarna. Ökad mångfald är i hög grad resultatet av en rad andra åtgärder och förändringar i det omgivande samhället. På nationell nivå har uppgraderingen av kortare yrkesutbildningar, nya högskolor och examina, nya distributionsformer och flexibla tillträdesregler bidragit

till diversifieringen av den högre utbildningen i de nordiska länderna. Metoderna har varierat beroende på förutsättningarna i varje enskilt land. Vilket land som lyckats bäst är omöjligt att svara på, men det är uppenbart så att en ökad diversifiering upplevs som något eftersträvarsvärt. Det ökar högskolesystemets flexibilitet och anpassningsförmåga och tillgodoser mer varierade krav från både samhällets och individernas sida. Det kan också bidra till att hålla igen kostnadsutvecklingen i ett expanderande högskolesystem. Att mångfald främjar kreativitet och nyskapande är dessutom en allmän föreställning.

Det saknas dock inte tendenser i homogeniserande riktning. Akademieringen av de kortare yrkesinriktade högskoleutbildningarna ("academic drift") och den motsatta tendensen att anpassa traditionella universitetsutbildningar till yrkeslivets krav ("vocational drift") gör att högskolesystemets olika delar blir alltmer lika. Övergångsmöjligheter mellan olika delar är dessutom en viktig förutsättning för att ett högskolesystem skall betraktas som diversifierat (i annat fall är det segmenterat). I de nordiska länderna finns sådana övergångsmöjligheter i stor utsträckning. Men önskan att tillgodoräkna tidigare studier oavsett var de bedrivits gör samtidigt att utbildningarna glider ihop. Över huvud taget finns en risk för minskad diversitet när universitet och högskolor strävar efter att avancera på statusskalan och agerar efter vad som kan komma att belönas ("the law of anticipated results").

Men det finns också de som menar att strävan efter akademisk status leder i motsatt riktning. Meek (1996) menar med hänvisning till utvecklingen i Australien att institutioner i allmänhet vill mer än de förmår och faktiskt uppnår. Resultatet blir att de når olika långt i sina strävanden och hamnar på olika avstånd från målet att t.ex. bli universitet. Det leder i praktiken till ökad mångfald. Hans resonemang förefaller ha stor relevans för den aktuella utvecklingen i Sverige och Norge, där strävan efter universitetsstatus är stark i hela högskolesystemet.

När den eftergymnasiala sektorn växer och fler utbildningar inkluderas ökar behovet av någon form av underindelning. Det blir exempelvis alltmer uppenbart att man varken kan eller bör ställa samma krav när det gäller forskningsanknytning på all eftergymnasial utbildning. Inte heller bör samma slags kompetenskrav ställas på lärare och studenter i hela den tertiära utbildningssektorn (något som bl.a. kommer till uttryck i separata tjänstestrukturer och antagningskvoter). Styrformer och arbetsvillkor måste anpassas till de förutsättningar som råder inom högskolesystemets olika delar. Tudelningen i "universiversity-type" och "non-university-

type” är inte längre en självklar indelningsgrund för högre utbildning. I stället framtonar en annan dimension allt tydligare, den mellan yrkesinriktad och allmänvetenskaplig utbildning. I OECD:s statistik har den tidigare indelningen ersatts av ”tertiary type A” och ”tertiary-type B” där utbildningens längd och yrkesinriktning utgör indelningsgrund.

Analogt med diskussionen om högskoleutbildningens dimensionering kan man ställa frågan om diversifieringen bäst uppnås genom central koordinering eller genom institutionell autonomi. Erfarenheterna ger inget entydigt svar på den frågan. Vid autonomi antas både marknadskrafter och högskolornas interna förnyelsekraft bidra till diversifiering. Meningarna går emellertid isär när det gäller relationen mellan marknadsstyrning och diversifiering. Marknadskrafterna kan verka i homogeniserande riktning på högskoleområdet lika väl som på många andra områden i samhället. Erfarenheterna från de försök som gjorts att via statlig styrning åstadkomma en arbetsfördelning mellan olika högre utbildningsanstalter talar mot att detta skulle vara lösningen. Den stora utmaningen, inte minst i de nordiska länderna med sin tradition av central planering och styrning, är att hitta en lämplig balans mellan central planering och frihet för de enskilda högskolorna, allt för att åstadkomma den optimala lösningen på diversifieringens problem (Aamodt 2002).

I längden är det knappast meningsfullt att kategorisera högskolesystem som enhetliga, binära, stratifierade, diversifierade o.s.v. I stället bör man se universitet och högskolor som ”strung out along extended continua, with finer degrees of difference between neighbours and enormous difference between the extremes” (Clark 1986). Då blir diversitet på programnivå viktigare än diversitet på systemnivå, som framför allt särskiljer och kategoriserar olika slags utbildningsanstalter. Företrädare för de kortare yrkesinriktade högskoleutbildningarna i Europa har deklarerat att det är “less important whether countries have a binary structure than that learners be provided with diversity of learning structures, pathways and programmes, sufficiently interrelated to permit ready movement between them” (EURASHE Policy Statement on the Bologna-Prague-Berlin Process. May 2002).

Trots allt vad som sagts om vådan av kategoriseringar kan man ändå inte bortse från att beteckningen universitet är förknippad med starka traditioner och föreställningar om vetenskaplig kvalitet och status. I Sverige och Norge har villkoren för erhållandet av benämning och status som universitet spelat en framträdande roll i högskolepolitiken och utvecklingen av strukturen i den tertiära sektorn. Av den anledningen finns skäl

att avslutningsvis citera Gudmund Hernes förutsägelser på denna punkt i sitt anförande vid Lejordalsseminariet:

Det viktigste blir ikke nå om man kan kalle seg universitet – det viktigste er om man holder kvalitet. Det viktigste blir ikke gjennomstrømning ved universitetene – det er det som strømmer gjennom studentenes hoder mens de er der. Det viktigste er ikke om man kan tildele doktorgrader – det viktigste er doktoravhandlingenes innhold. Det viktigste er ikke hva institusjonen heter, men hva den yter. Faglig anerkjennelse er ikke noe man får – anerkjennelse er noe man vinner. Holder man kvalitet, spiller det mindre rolle hva man kaller seg (Hernes 2002).

Forskningens finansiering och karriärvägar

I samtliga nordiska länder pågår för närvarande en intensiv debatt om forskningens finansiering och styrning. Forskningen tillmäts en allt större vikt för samhällsutvecklingen och den ekonomiska tillväxten. Nationella mål sätts upp för FoU-resursernas andel av BNP som jämförs internationellt och betraktas som ett mått på ländernas utvecklingspotential. Samtidigt finns en oro för otillräckliga satsningar, och svårigheter att rekrytera forskarpersonal ses som hot inför framtiden. Det finns också en växande kritik mot arbetsförhållandena och karriärmöjligheterna i universitetsvärlden.

Frågor om forskningsfinansiering och forskarkarriärer ingår i ”science policy studies”, som under senare tid utvecklats till ett livaktigt forskningsområde. Det sträcker sig långt utöver ämnet för denna kartläggning. De ekonomiska villkoren för vetenskaplig forskning och de formella karriärmöjligheterna för forskare utgör viktiga ramfaktorer för verksamheten även på grundutbildningsnivå vid universitet och högskolor. Även om forskningsfrågorna inte var huvudtemat för Lejondalskonferensen så var det flera talare (Hernes 2002, Kaukonen 2002) som kom in på de paradoxer som kännetecknar dagens situation – samhällets växande tilltro till forskningens betydelse för tillväxt och utveckling samtidigt som resursproblemen försvarar möjligheterna att skapa bra villkor för långsiktig forskning och karriärmöjligheter för unga forskare. Att en stor del av forskarkåren går i pension under de närmaste åren skärper allvaret i bilden.

Därför redovisas i detta avsnitt en jämförande bild av satsningarna på FoU inom universitets- och högskolesektorn (UoH-sektorn) i de olika nordiska länderna och hur organisationen av forskningsfinansieringen förändrats. Dessutom beskrivs mer översiktligt satsningar på forskarskolor och på ”centres of excellence” under senare år. Avslutningsvis kommenteras några av de åtgärder som genomförs i syfte att underlätta nyrekryteringen och skapa tydligare karriärvägar inom det akademiska systemet.

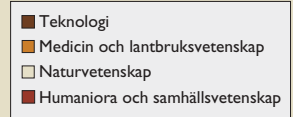
Finansiering och styrning

Forskningsfinansieringen har stått högt på dagordningen under 1990-talet i de flesta länder. Det har fattats principbeslut om ekonomiska ramar och framtida satsningar i alla nordiska länder.¹⁰ För jämförelser av forskningsfinansiering över tid och mellan länder är man hänvisad till den internationella FoU-statistiken. Tyvärr är den ett alltför trubbigt instrument för att man ska kunna dra några mer långtgående slutsatser om situationen i de enskilda länderna. Strukturella skillnader gör att uppgifterna inte är jämförbara annat än i mycket grova termer. Den internationella FoU-statistiken har dessutom lång eftersläpning, vilket gör att det saknas underlag för att belysa utvecklingen efter år 1999. Studien får grundas på de kommentarer som gjorts i anslutning till de senaste årens reformer och årliga budgetbeslut – även om erfarenheten tyder på att det många gånger råder diskrepans mellan de politiska ambitionerna och det faktiska utfallet i efterhand.

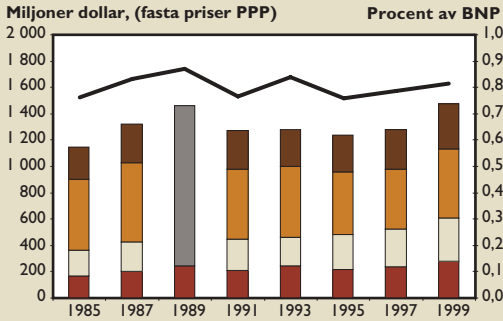
De uppgifter som oftast används vid internationella jämförelser är FoU-investeringarnas andel av BNP med beloppen omräknade i en valuta som är jämförbar över tid och mellan länder, s.k. köpkraftspariteter (USD PPP). I figur 8 redovisas volymutvecklingen under 1990-talet i de nordiska länderna mätt på detta sätt. Uppgifterna omfattar enbart universitets- och högskolesektorn (UoH-sektorn), inte institutssektorn. Det gör det svårt att jämföra eftersom institutssektorn varierar kraftigt till omfattning och inriktning mellan de nordiska länderna: Sverige har av tradition en mycket liten sådan sektor, medan den är relativt stor i Finland och Danmark och t.o.m. mycket stor i Norge (NFR 2002). En del av den forskning som i Sverige bedrivs vid universiteten sker i grannländerna vid statligt finansierade institut. Det bör man ha i bakhuvudet när man jämför FoU-investeringarna i UoH-sektorn.

Det är över huvud taget svårt att tolka anslagsbeviljningar och ekonomiska redovisningar av universitetsforskningen när omgivningen och förutsättningarna förändras så kraftigt som skett under det senaste decenniet. I Sverige har det visat sig svårt att enas t.o.m. om en gemensam verklighetsbeskrivning och än mindre om effekterna av olika politiska beslut (se nedan). Det görs skilda tolkningar av såväl nationell som internationell FoU-statistik. Även rena teknikaliteter ställer till problem, som

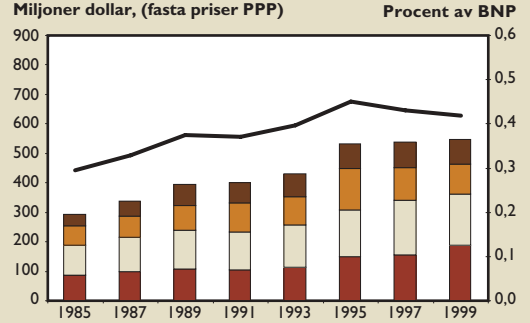
10. Även om Island inte ingår i denna studie finns skäl att nämna att Island är det nordiska land som haft den absolut snabbaste ökningen av FoU-investeringarna under 1990-talet (Nordiska Ministerrådet 2001).



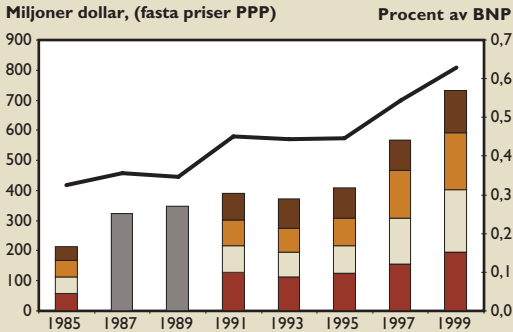
SVERIGE



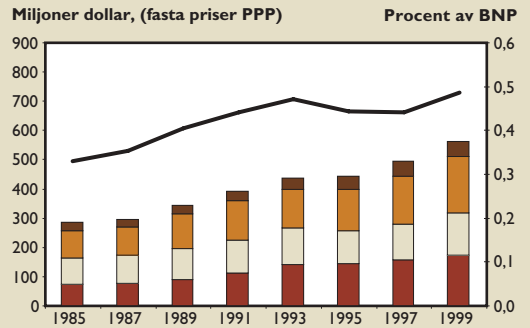
DANMARK



FINLAND



NORGE



Figur 8: Förbrukade medel för FoU inom universitets- och högskolesektorn 1985–1999. Fördelning på område samt andel av BNP. Källa: Basic Science and Technology Statistics 2001, OECD.

exempelvis vilket index som lämpligen bör användas vid omräkning till fast penningvärde, vilka mått som är mest relevanta för vilket syfte, om pengaflödet skall beskrivas från finansiärens eller mottagarens synpunkt etc. Metod-, tolknings- och policysynpunkter blandas ofta i diskussionen. På denna punkt kan man bara beklaga att de ansatser som gjorts att utveckla en nordisk FoU-statistik och gemensamma indikatorer inte fått fortsatt stöd (se Analyseinstitut 1999, Nordiska Ministerrådet 2001).

Sverige

Sveriges totala investeringar i FoU har sedan många år legat i topp vid internationell jämförelse. Det beror till stor del på näringslivets och ett fåtal stora företags satsningar på forskning och utvecklingsarbete. Även när det gäller FoU-resurser till UoH-sektorn har Sverige legat högt i internationell jämförelse (0,8 procent av BNP, figur 8). Det hänger delvis samman med den nämnda restriktiva inställningen till fristående forskningsinstitut och synen på universiteten som "samhällets forsknings- och utredningsinstitut".¹¹ Största delen av de statliga FoU-resurserna har i enlighet med denna doktrin gått till universiteten. UoH-sektorns andel av de totala FoU-investeringarna har dock inte ökat alls under 1990-talet – snarare tvärtom (figur 7). Däremot har det skett en omfördelning i universitetens finansieringsbild genom att statens andel minskat och externfinansieringen ökat i motsvarande grad. Så kan man sammanfatta de mycket grova utvecklingslinjerna enligt FoU-statistiken. Om man ser till den vetenskapliga profilen framgår att Sverige lägger jämförelsevis mer resurser på teknisk och medicinsk universitetsforskning och mindre på de allmänvetenskapliga områdena humaniora, samhällsvetenskap och naturvetenskap än övriga nordiska länder, dvs. i stora drag samma skillnader som tidigare konstaterats i fråga om högre examina.

Bakgrunden till utfallet i statistiska termer står att finna i en kraftig förändring av det svenska forskningslandskapet under det senaste decenniet (se Benner 2001, Sandström 2002a). Avvecklingen av de statliga löntagarfonderna och omvandlingen av dessa medel till strategiska forskningsstiftelser innebar ett betydande resurstillskott till universitetsforskningen. Den ekonomiska utvecklingen och börsuppgången gjorde att stiftelser och

11. En del i denna policy har varit den s.k. sektorsprincipen, som inneburit att en betydande del av universitetens forskningsanslag fördelats via sektorsorgan (myndigheter och sektorsforskningsråd) i syfte att öka den kontextuella relevansen och "nyttan" av de statliga FoU-investeringarna. Denna princip har tunnats ut betydligt i och med de senaste forskningspolitiska reformerna.

fonder kunde öka sina bidrag till universitet och högskolor under senare delen av 1900-talet. Samtidigt drabbade statens allmänna ekonomiska åtstramning såväl utbildningen som forskningen. I det läget fick stiftelse- och fondmedel kompensera för nedskärningarna av fakultets- och rådsanslag, och en viss koordinering tvingades fram mellan de statliga anslagen och forskningsstiftelsernas bidrag. Stiftelsernas bidrag fick fullt genomslag i universitetens ekonomiska omslutning först mot slutet av 1990-talet. År 2001 bidrog forskningsstiftelserna med 1,2 miljarder kronor eller sex procent av universitetens FoU-intäkter. Övriga externa finansörer utan vinstsyfte bidrog med nästan det dubbla. Nu inger den ekonomiska konjunkturen och risken för minskande bidrag från stiftelser och fonder oro i universitetsvärlden.

Enligt den senaste svenska forskningspropositionen skall de statliga anslagen till forskning och forskarutbildning öka med 1,3 miljarder kronor under perioden 2000–2003. Pengarna skall framför allt användas till satsningar på forskarutbildning och unga forskare för att möta det förestående generationsskiftet inom svensk forskning och för att kraftsamla inom angelägna forskningsområden. Till de prioriterade områdena hör ökade forskningsanslag till de nya universiteten och högskolorna, som fått en relativt stor del av resurstillskottet hittills (Sandström 2002b).

Debatten om de reella effekterna av det senaste decenniets forskningspolitik har varit intensiv i Sverige. Bl.a. skiljer sig tolkningarna av det ekonomiska utfallet. Buden varierar från kraftiga reella nedskärningar till reell tillväxt av de totala FoU-investeringarna i UoH-sektorn, beroende på vilken beräkningsmetod och vilket perspektiv som tillämpas. Utöver de analyser som gjorts inom SISTER (Sandström 2002a) har såväl Högskoleverket (2001b) som Vetenskapsrådet (Heyman & Lundberg 2002), Sveriges Universitets- och högskoleförbund (Sundqvist 2002) och Sveriges universitetsläraresförbund (Fritzell & Birath 2002) redovisat olika beräkningar av resursutvecklingen i reella termer. Alla tyder på att statsanslagen till forskning vid universitet och högskolor stagnerat eller minskat under 1990-talets senare del. Vetenskapsrådet menar i en kommentar till sitt budgetförslag för de kommande åren att den stagnerande situationen lett till ett försämrat forskningsklimat, en trend som måste brytas genom kraftfull satsning på fri forskning. Rådet begär 900 miljoner kronor i ökad budget under nästkommande år för att klara detta (Viktigt vägval för svensk forskning, pressmeddelande från Vetenskapsrådet 2002-03-04).

Utvecklingen under 1990-talet har fört i nya aktörer på arenan och förändrat styrformerna i det svenska forskningssystemet. Sverige har re-

organiserat och slagit samman de tidigare självständiga forskningsråden under ett gemensamt ”paraply”, det nya Vetenskapsrådet, dit också några av de tidigare sektorsråden förts. På det hela taget kan utvecklingen ses som en seger för forskarstyrningen och rådsmodellen över den tidigare sektorsprincipen i det svenska forskningssystemet. Sverige har som konsekvens av detta fått en statlig forskningsorganisation som kanske är mer ensartad än något annat lands i västvärlden (Sandström 2002). Efter de senaste förändringarna i Norge och Danmark har Sverige dessutom den mest disciplinbaserade forskningsrådsorganisationen.

Danmark

Danmark har länge legat under OECD-genomsnittet när det gäller landets totala investeringar i FoU som andel av BNP. Målet har varit att nå upp till detta genomsnitt, vilket också tangerades under senare delen av 1990-talet. De totala FoU-investeringarna har också ökat successivt under det senaste decenniet. Den andel som gått till UoH-sektorn är dock förhållandevis liten i nordisk jämförelse, och efter en ganska kraftig ökning 1985–1995 sjönk den igen mot slutet av 1990-talet, en konsekvens av att FoU-investeringarna låg kvar på oförändrad nivå när den totala ekonomin expanderade (figur 8). I Danmark går omkring två tredjedelar av FoU-investeringarna till de allmänvetenskapliga områdena humaniora, samhällsvetenskap och naturvetenskap. Det är en betydligt större andel än i något annat nordiskt land och resultatet av en medveten prioritering.

Debatten om finansieringen av universitetsforskningen har varit intensiv i Danmark under senare år. Debatten har bl.a. handlat om de s.k. ”cigarkasserne”, dvs. att anslagen öronmärks för olika forskningsområden. De stagnerande FoU-resurserna och kritiken av detaljstyrningen har tvingat fram överenskommelser över partigränserna, och i maj 2000 skedde en överenskommelse i Folketinget om den framtida forskningspolitiken och de ekonomiska satsningarna. Den innebar bl.a. uppslutning kring den s.k. ”armslængde-principen”, som innebär att de politiska prioriteringarna fortsättningsvis skall göras på överordnad nivå men den detaljerade prioriteringen och de vetenskapliga bedömningarna av forskarna själva.

Överenskommelsen har delvis omkullkastats av senare politiska händelser och ekonomiska åtstramningar. Den långtidsbudget som presenterades år 2001 innebar direkta minskningar av FoU-anslagen med omkring 5 procent och planer på fortsatta nedskärningar i storleksordningen

20 procent fram till år 2005 (Mortensen m. fl. 2001). Forskningsråden protesterade kraftigt mot förslaget som skulle innebära en minskning av rådets anslag med nästan 30 procent under de kommande två åren. Även om de fria medlen skulle öka något motsvarade detta inte på långa vägar det planerade bortfallet av programanslag. Rådet efterlyste en tydlig signal från den nya regeringen. Dess forskningspolitik beskylldes för att ligga på kollisionkurs med hela den internationella utvecklingen (pressmeddelande från Forskningsforum februari 2002).

Analysen av den offentliga forskningsbudgeten för 2002 visade att universiteten klarade sig utan reella minskningar. Efter senare överenskommelser över partigränserna ser utsikterna nu betydligt bättre ut, även om det än så länge saknas en analys av det ekonomiska utfallet av den senaste utvecklingen på det forskningspolitiska området. I bred politisk enighet har nämligen i dagarna (november 2002) träffats en överenskommelse som innebär en total omstrukturering och förenkling av styr- och rådsorganisationen i det danska forskningssystemet. En paraplyorganisation inrättas ovanför ämnesråden (Det Fri Forskningsråd) samt ett särskilt råd för strategisk forskning. Koordinationen och den fria konkurrensen om forskningsmedlen skall öka. Överenskommelsen innebär att avtal (på nytt) träffats i bred politisk enighet om stabila och ökade ekonomiska ramar under de kommande tre åren.

Finland

Finland har haft en enastående tillväxt av de totala FoU-resurserna under 1990-talet såväl i absoluta som i relativa tal. Den har fortsatt även 2000-2001 och Finland ligger nu näst högst inom hela OECD-området – och strax efter Sverige – när det gäller FoU-resursernas andel av BNP. Näringslivet och framför allt elektroniksektorn har stått för en stor och växande andel av FoU-investeringarna, men alla vetenskapsområden har i praktiken dragit fördel av utvecklingen. FoU-resurserna i UoH-sektorn har också ökat kraftigt, framför allt under senare delen av 1990-talet (figur 8). De särskilda satsningarna på universitetsforskning under senare år har satt tydliga spår i statistiken. De externa medlen har dock vuxit ännu snabbare än statens bidrag, och den andel som disponeras av TEKES (det nationella organet för teknisk utveckling) har ökat på bekostnad av Finlands Akademi. De externa medlen sprids i ökad utsträckning till ”mjuka” vetenskapsområden, och samarbetet med de externa finansiärerna utvecklas i riktning mot en mer ”interaktiv modell” (Kaukonen 2002). FoU-resurserna i UoH-sektorn är också mer jämnt fördelade mellan de fyra stora

huvudområdena än i övriga nordiska länder, och dominansen för teknik, lantbruksvetenskap och medicin är inte lika kraftig som i Sverige. (Men då bör man komma ihåg att det finns en relativt stor institutssektor vid sidan av universiteten i Finland.)

Den finska policydebatten är inte lätt att följa från svensk horisont. Stoltheten över ”det finska undret” är tydlig, men inte minst från akademiskt håll framförs kritik mot den snabbt växande externfinansieringen. Enligt officiella uttalanden är den finska forskningspolitiken inriktad på att behålla den position och investeringsnivå som landet uppnått. De senaste signalerna tyder på att tillflödet av externa medel stabiliserats och att basmedlen till universiteten ökar. Analysen av budgetutfallet år 2000 visade att universitetssektorns FoU-utgifter låg kvar på oförändrad nivå i reala termer medan yrkeshögskolornas FoU-resurser ökade med 12 procent.

Det finska systemet för forskningsfinansiering är tredelat och varje del har sin klart uttalade uppgift: Finlands Akademi har i uppgift att brett finansiera universitetens forskning, bl.a. som paraplyorganisation för fyra forskningsråd. TEKES (det nationella organet för teknologisk utveckling under industriministeriet) skall fungera som en motor i hela det finska innovationssystemet, och SITRA (den finska forskningsfonden) är ett oberoende forsknings- och utvecklingsorgan direkt under parlamentet. Inga större förändringar har skett i detta system under de senaste 20 åren utom en reorganisering av Finlands Akademi i mitten av 1990-talet. Då inrättades efter en längre tids diskussion fyra icke helt disciplinbaserade underråd: ett för kultur och samhälle, ett för naturvetenskap och teknik, ett för hälsa samt ett för biovetenskap och miljö. Inga förändringar har aviserats i denna struktur. En ny femårsplan för hela utbildnings- och forskningsområdet läggs fram inom kort och kan eventuellt ge nya signaler.

Norge

De totala FoU-utgifternas andel av BNP ligger betydligt lägre i Norge än i övriga nordiska länder (figur 8). Denna andel har inte heller förändrats nämnvärt under de senaste 10-15 åren. Det hänger samman med att en stor del av norskt näringsliv är råvarubaserad och har låg FoU-intensitet. BNP-indikatorn kan också vara missvisande för Norges del eftersom den kraftiga BNP-ökningen under senare delen av 1990-talet påverkar siffrorna. (I relation till invånarantalet är Norges placering också något bättre.) Norge har liksom Danmark satt som övergripande mål att nå upp till OECD-genomsnittet när det gäller de totala FoU-investeringarnas

andel av BNP. Stortinget antog år 2000 en ”opptrapningsplan” för att nå detta mål till år 2005. Det skall ske genom en ökning av näringslivets bidrag till universitets- och institutforskningen men också genom ökade statliga anslag och fondmedel.

Utvecklingen går nu i avsedd riktning om än inte helt i förväntad takt. FoU-investeringarna i UoH-sektorn har ökat kontinuerligt från 1980-talets mitt, och denna sektor har haft den största tillväxten under 1990-talet. Trots detta ligger BNP-indikatoren på ungefär halva den svenska. Den vetenskapliga profilen avviker från övriga nordiska länder genom att en betydligt mindre andel går till teknisk forskning vid universitet och högskolor.

Trenden, som den kan utläsas av FoU-statistiken, är klart uppåtgående de senaste åren, och statsbudgetanalysen för år 2002 visar på en betydande real tillväxt i de samlade forskningsanslagen, bl.a. ökade anslag till universiteten och avsättningar till den statliga forskningsfonden. Den nya regeringen Bondevik har däremot skurit en del i anslagen till näringslivsriktad FoU (NIFU 2002). Kraven från det norska Forskningsrådet ligger ändå avsevärt över de faktiska bevilningarna. Tillväxten räcker inte i den internationella konkurrensen, anser rådet, och som har argumenterat för en 20-procentig ökning av anslagen inför år 2003.

Sedan början av 1990-talet har man haft en extremt centraliserad rådsstruktur i Norges Forskningsråd (NFR), som svarar för all statlig forskningsfinansiering inklusive den forskningsrådgivande funktionen gentemot regeringens samtliga departement. Lösningen har kritiserats från olika håll och föranlett en internationell utvärdering av NFR (Arnold m.fl. 2002). Resultatet är att man behåller ett samlat forskningsråd men gör en del förändringar i rådets organisation och uppgifter. Den tvärgående samordningen över ämnes- och sektorsgränser skall stärkas. I stället för sex disciplinbaserade underråd kommer tre nya avdelningar att inrättas inom NFR: en för utveckling av den disciplinära forskningen, en för strategiska satsningar och en för innovation och användarstyrd forskning. Rådet får fortsatt en viktig roll som forskningsrådgivare åt regeringen men ingen ensamrätt på området. Det skall upprättas en mer öppen arena för olika parter när det gäller utveckling av forskningspolitiska strategier i Norge.

Ökad extern finansiering

Att diskussionen om finansiering och styrning av universitetsforskningen är intensiv beror inte bara på den ökade vikt som tillmäts forskningen för samhällsutvecklingen i stort. Det beror också på att finansieringsbilden

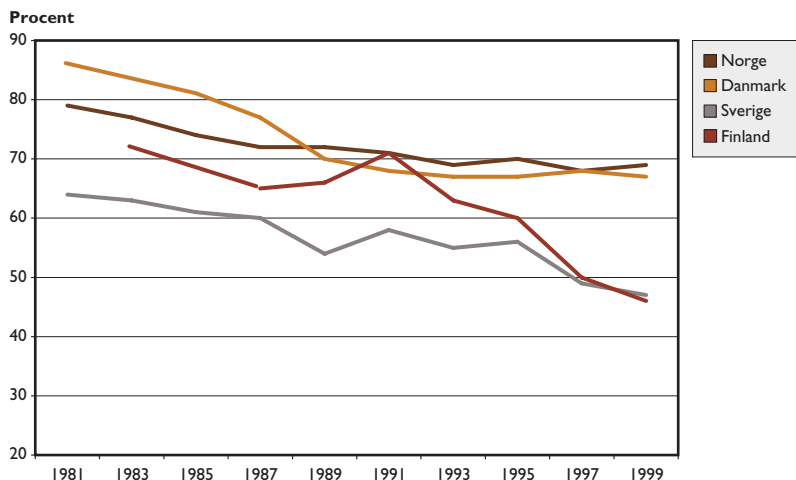
förändrats. Universitet och högskolor får sin andel av den totala satsningen på FoU genom nya finansieringskällor. En större andel av forskningsresurserna är konkurrensutsatta, medan den andel som man får i direkta statsbudgetanslag minskar. En konsekvens blir att forskningsresurserna sprids mindre jämnt och att skillnaderna mellan de institutioner som har god forskningsfinansiering och de institutioner som inte har det blir mer påtagliga. Situationen upplevs därför olika inom olika delar av universitets- och högskolesystemet.

Den generella trenden är tydlig: Andelen externa medel ökar över tid. Men skillnaden är stor mellan Norge och Danmark å ena sidan och Finland och Sverige å den andra (figur 9).¹² I Norge och Danmark, som har en ”mjukare” vetenskaplig profil och en annan näringslivsstruktur, har externfinansieringen hela tiden varit av mindre omfattning. Under 1990-talet ökade andelen externa medel bara marginellt i dessa länder, dvs. de externa medlen växte ungefär i samma snabba takt som de direkta statsanslagen. I Finland och Sverige ökade däremot andelen externa medel mycket snabbare än basmedlen, särskilt i Finland som t.o.m. gick om Sverige i detta avseende i slutet av 1990-talet. I Finland står externfinansieringen numera för mer än hälften av FoU-investeringarna. Utvecklingen beror på två faktorer: att universitetens basanslag under vissa perioder skurits ner och ersatts med medel från andra källor men också att de externa medlen under vissa perioder vuxit snabbare än universitetens egna anslag. De externa investeringarna i UoH-sektorn har i stor utsträckning gått till finansiering av teknisk och medicinsk forskning, där storföretag som Nokia i Finland och Astra och Ericsson i Sverige stått för en stor del av bidragen från den privata sektorn.

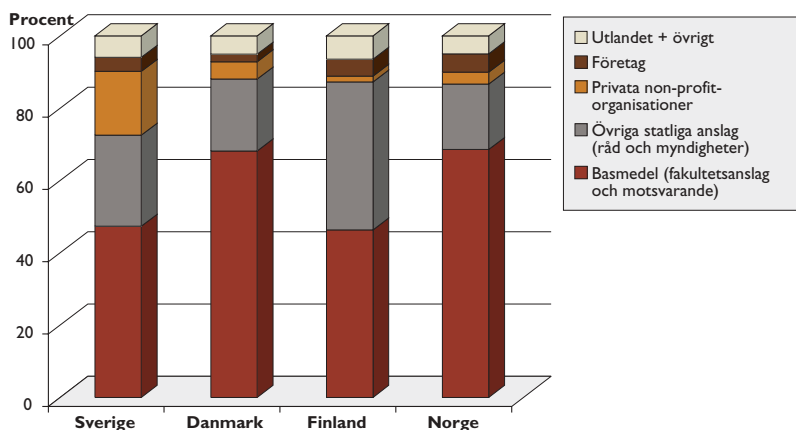
Diskussionen om den ökade externfinansieringen kopplas gärna till frågan om forskningens – och forskarnas – frihet och grundforskningens ställning i förhållande till den mer tillämpade forskningen. Då tänker man i allmänhet på uppdragsforskning och vetenskapligt utrednings- och utvecklingsarbete för näringslivet. Begreppet externa medel omfattar emellertid alla typer av resurstillskott som universitet och högskolor får för forskningsändamål utöver rena basanslag, dvs. även anslag från forskningsråd, fonder, myndigheter och utländska forskningsfinansiärer som t. ex. EU. Som framgår av figur 10 utgör de bidrag universitet och

12. Vid dessa jämförelser bör man beakta att institutssektorns storlek och funktion varierar mellan länderna. En del av den externfinansierade forskningen i framför allt Sverige sker i de övriga nordiska länderna inom institutssektorn.

högskolor får från privata företag en mycket liten del av FoU-resurserna i alla nordiska länder, något större i Finland och Norge. Forskningsråden är givetvis stora externa bidragsgivare i alla länderna. Finlands Akademi står för närmare hälften av FoU-intäkterna i Finland. I Sverige är motsvarande andel fördelad på radsanslag och bidrag från stiftelser och fonder (privata



Figur 9: Basfinansieringens andel av den totala forskningsvolymen inom UoH-sektorn 1981-1999. Källa: Basic Science and Technology Statistics 2001, OECD och nationell forskningsstatistik, se referenser.



Figur 10: Förbrukade medel för FoU inom UoH-sektorn 1999 fördelade på typ av finansier. Källa: Basic Science and Technology Statistics, OECD.

non-profit-organisationer). Gemensamt för de externa medlemmen är att de är konkurrensutsatta i någon mening, genom att de fördelas antingen i traditionell vetenskaplig konkurrens i forskningsråd och forskningsfonder eller i andra typer av upphandlingsförfaranden på marknaden. De är också tidsbegränsade – och osäkra – på ett annat sätt än basanslag, som förväntas rulla in i minst samma omfattning år från år.

Det finns en oro för att beslut om forskningens innehåll och inriktning är på väg att föras över till externa organ när över hälften av forskningsaktiviteterna är finansierade och beroende av externa källor. Vid Lejondalsseminariet kom diskussionen in på dessa problem. Sandström (2002b) pekade på några av externberoendets baksidor: Antalet forskare som upplever att de har en otrygghet i anställningen växer, vilket på sikt skapa svårigheter att rekrytera den mest kvalificerade personalen. De mest åtråvärda forskarna kan sannolikt erbjudas bättre anställningsvillkor inom andra offentliga eller privata verksamheter eller i andra länder. Den ständiga otryggheten leder till att forskargrupperna tar på sig alltför många anslag eller uppdrag för att på så vis kunna bygga upp reserver. Detta skapar i sin tur risk för att forskargrupperna blir dåliga på att leverera resultat inom förväntad tidsrymd, vilket kan medföra att forskningens samhälleliga legitimitet försvagas. Det ökande beroendet av externa källor kan också leda till att forskningens kritiska potential blir underutnyttjad. Även detta leder till försvagad legitimitet för den akademiska ordningen. Om samma resultat kan förväntas från hårt styrda forskningsinstitut eller från konsultbolag finns det inget som talar för att universiteten skall ha ett särskilt samhällskontrakt. Sättet att motverka en sådan utveckling är att satsa på långsiktighet, på duktiga forskargrupper och försöka motverka den fragmentisering som lurar i ett alltför utbrett jagande efter externa medel.¹³

Kaukonen (2002) pekade i sitt inlägg på riskerna för ”functional overload”, dvs. den ökade mängd av uppgifter och de växande förväntningar som följer av universitetens och högskolornas utåtriktade roll och deras beroende av externa finansieringskällor. Men universiteten kan och bör inte göra allting. Det ökade trycket kräver förmåga att hantera diversitet och inre spänningar i universitetens inre liv, att göra strategiska val av profiler och insatsområden och skapa strategiska allianser med externa samarbetspartner inom alla samhällssektorer.

13. Inte heller denna bild är entydig. För balansens skull skall nämnas att det också finns resultat som pekar på att komplex finansiering ger högre vetenskaplig produktivitet.

En obestridlig konsekvens av den förändrade finansieringen är att nya aktörer äntrar forskningsscenen och påverkar styrningen. Organisationen av den statliga forskningsfinansieringen har också förändrats under det senaste decenniet i alla nordiska länder med undantag för Finland (Skoie 2001). En generell tendens har varit att inrätta organ som har en vidare roll än att finansiera FoU inom universitetssektorn. Det gäller särskilt inom innovations- och teknologiområdet där man sökt kombinera statliga satsningar på forskning och näringslivsutveckling inom en och samma organisation, t.ex. den nya myndigheten Vinnova i Sverige. Just på innovationsområdet har det varit mycket turbulens beroende på den ökade industriella konkurrensen internationellt och betoningen av innovationssystem. Den finska lösningen med TEKES har dock bestått genom åren, medan exempelvis NUTEK i Sverige avlösts av nya forskningsfinansierande organ på nationell nivå.

Ett annat gemensamt drag i de nordiska länderna under senare år har varit inrättandet av fonder med uppgift att finansiera strategiska forskningssatsningar och s.k. spetsforskning. Det sker delvis på bekostnad av de traditionella forskningsrådena som tenderar att byråkratiseras och förlora i anseende (Skoie 2001). Genom att slå samman tidigare disciplinära forskningsråd och skapa olika typer av paraplyorganisationer har man försökt stimulera mer samhällsrelevant och tvärvetenskaplig forskning. Den senaste forskningsrådsreformen i Danmark är ett aktuellt exempel.

Konsekvenser i form av vetenskaplig produktion

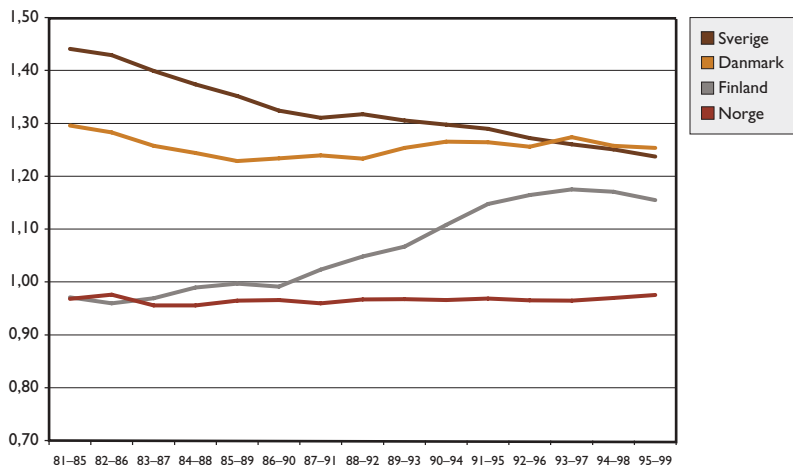
Diskussionen om ändrade styrformer i forskningssystemet fortgår, och effekterna av de nya lösningar som nu prövas i de nordiska länderna kommer så småningom att kunna avläsas – och jämföras. Frågan är om de förändringar som hittills genomförts och den nya finansieringssituationen satt några avläsbara spår i den vetenskapliga produktionen. Den metod som brukar användas för att mäta produktivitet och kvalitet i forskningen är genom kvantitativ analys av publiceringar i vetenskapliga tidskrifter. Den bibliometriska metoden har dock vissa uppenbara begränsningar. Den säger i första hand något om akademisk naturvetenskaplig och medicinsk forskning men betydligt mindre om resultaten inom humaniora och samhällsvetenskap eller i tillämpade tekniska ämnen. Eftersom de nordiska länderna har olika vetenskaplig profil blir bibliometriska jämförelser tveksamma redan av det skälet. Citeringsfönstrens längd (hur lång tid tillbaka som citeringar räknas), olika publiceringstraditioner, tidpunkten för när olika forskningsområden och tidskrifter etableras och en rad

andra faktorer gör publicerings- och citeringsdata svårtolkade, särskilt vid jämförelser mellan länder. Dessutom finns en viss tidsfördröjning innan forskningsresultat slår igenom i publiceringar och citeringar.

Alla nordiska länder ligger högt över det internationella genomsnittet i publiceringsfrekvens. Publiceringarna har dessutom ökat starkt i antal under hela nittioalet. Finland tillhör de länder som ökat sin relativa andel av artiklar snabbast i världen (Persson 2002). Däremot förefaller tillväxten av artiklar inte vara direkt relaterad till deras genomslag, dvs. det antal citeringar (hänvisningar) som de ger upphov till. De nordiska länderna (utom Norge) ligger visserligen över det globala genomsnittet när det gäller citeringar, men utvecklingen under 1990-talet har inte varit entydigt positiv, framför allt inte för Sveriges del.

Forskningens genomslagskraft internationellt mäts med den relativa citeringsimpakten, en indikator som visar om ett lands artiklar är mer eller mindre citerade än världsgenomsnittet (=1). Detta mått varierar ganska kraftigt år från år. Genom att räkna på överlappande femårsperioder minimeras effekterna av tillfälliga svängningar och osäkerheter i materialet. Utvecklingen i de nordiska länderna uttryckt på detta sätt framgår av figur 11. Sverige har som framgår av diagrammet tidigare legat högt över det internationella genomsnittet, men impaktfaktorn visar alltsedan mitten på 1980-talet en stadigt nedåtgående trend. Danmark, som också legat högt i internationell jämförelse, har inte haft samma negativa trend. Danmark har t.o.m. gått om Sverige i citeringsimpakt de senaste åren. Finland närmar sig nu snabbt samma nivå genom en kraftig ökning av citeringsfrekvensen under senare delen av 1990-talet. Sverige har med andra ord förlorat sitt försprång. Norge ligger kvar på oförändrad nivå, strax under världsgenomsnittet. Det förklaras delvis av att Norge lägger stor vikt vid forskning relaterad till landets naturresurser som kan ha lägre internationell relevans och därför får färre citeringar.

Det kan, som Sandström (2002c) framhåller vara frestande att jämföra finansierings- och citeringsutfallet och försöka finna orsakerna i ett samband dem emellan. Skillnader i produktivitet kan troligen till en del förklaras av skillnader i resursinsats, men något direkt kausalt samband råder inte mellan dessa förhållanden. De finska framgångarna har troligen till en del sin grund i de medvetna och starka forskningspolitiska satsningarna. Sveriges kräftgång kan däremot knappast skyllas på det senaste decenniets omstruktureringar och minskade statliga anslag. Det tar längre tid innan sådana effekter slår igenom i publiceringar och citeringar.



Figur 11: Den relativa citeringsimpacten i de nordiska länderna 1981-1999. (Världsgenomsnitt = 1,0) Källa: Husso, Karjalainen & Parkkari (2001).

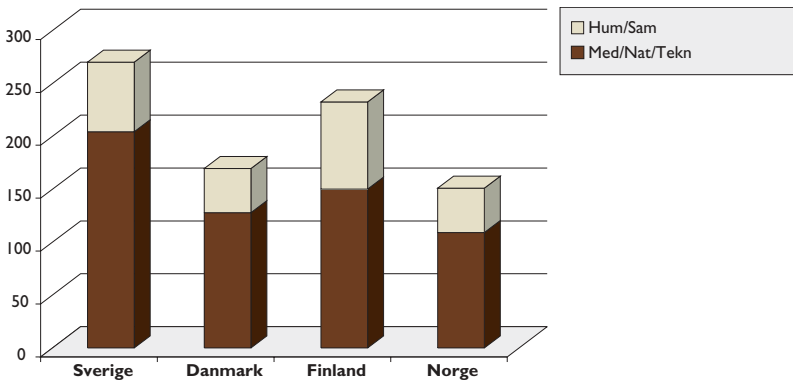
Forskarutbildning och nyrekrytering av forskare

En viktig förutsättning för fortsatt expansion av både grundutbildning och forskning är tillgång på forskarutbildad personal. De flesta länder står nu inför ett generationsskifte i forskarkåren när pensionsavgångarna ökar en bit in på 2000-talet. Samtidigt ökar konkurrensen med omgivningen om de forskarutbildade, som i ökad utsträckning utbildar sig för verksamhet utanför akademien. Detta är i mycket stora drag bakgrunden till den reformering av forskarutbildningen och tjänstestrukturen som skett i många europeiska länder under 1990-talet (för översikter av utvecklingen se Kivinen m.fl. 1999, Huisman & Bartelse 2000, Kim 2000).

Bedömningar av det framtida behovet av vetenskaplig kompetens har över allt resulterat i krav på utbyggnad av forskarutbildningen. Antalet avlagda doktorsexamina har också ökat kraftigt under 1990-talet. I de nordiska länderna har examinationen av doktorer mer än fördubblats. I Sverige har examinationen ökat kontinuerligt, men inflödet av nya forskarstudier har däremot minskat efter de hårdare finansieringsregler som infördes 1998. I Finland har examinationen ökat snabbt de senaste åren och ligger nu på ungefär samma nivå som i Sverige (i relation till befolkningens storlek, figur 12). I Danmark ökade examinationen mycket kraftigt i början av 1990-talet när den treåriga PhD-examen infördes,

men nu tenderar nyantagningen att stagnera även där. I Norge har examinationen inte ökat lika kraftigt som i de övriga nordiska länderna, och intaget har t.o.m. minskat under senare år. Därför vill den norska regeringen öka antalet doktorsexamina med 60 procent under de närmaste åren för att komma i paritet med Finland och möta behovet såväl inom som utom universitetssektorn.

Även om det alltså finns vissa tendenser till stagnation i nyrekryteringen räknar i stort sett alla europeiska länder med fortsatt expansion av doktorsutbildningen framöver. För att klara detta införs på många håll en mer strukturerad och kursbunden studiegång fram till doktorexamen. Formerna för den reformerade forskarutbildningen varierar – även mellan de nordiska länderna. I en jämförande studie konstaterar Stähle (2000) att det finns betydande skillnader mellan de nordiska ländernas forskarutbildningssystem, framför allt när det gäller organiseringen och de regelverk som formellt styr utbildningarna. Problembilden är dock likartad, och syftet med de genomförda reformerna är till stor del gemensamt, nämligen att öka antalet doktorsexamina, förkorta studietiden för doktorexamen, bredda utbildningens innehåll och förbättra handledningen. Forskarutbildningspolitiken har också blivit mer internationell med ökade krav på mobilitet och harmonisering över gränserna.



Figur 12: Antal avlagda doktorexamina per miljon invånare i de nordiska länderna 2001. Källa: Nationell statistik, se referenser.

De gemensamma strävandena motiverar ett närmare nordiskt och internationellt samarbete på forskarutbildningens område. Det finns stora möjligheter att lära av varandras lösningar och styrkepunkter. Att reformerna lett till ökad effektivitet och produktivitet råder det inget tvivel om, men frågan om effekterna på forskningens kvalitet återstår att undersöka (ibid.). När detta skrevs var resultaten av det senaste decenniets reformer än så länge begränsade. Nu har både Danmark (Andersen m. fl. 2000) och Norge (FRN 2002) genomfört evalueringar av sina forskarutbildningssystem, och undersökningar pågår i Finland och Sverige. Möjligheterna till konstruktiva jämförelser borde därmed vara större i dag.

Forskarskolor

Ett uppmärksammat inslag i forskarutbildningsreformerna har varit inrättande av s.k. forskarskolor. De betraktas allmänt som nästa fas i en ytterligare effektivisering av forskarutbildningen. I sin mest utvecklade form består de av ett nationellt system av organisatoriskt sammanhållet doktorsutbildning, ofta med egna lärare, studenter och resurser, som fungerar åtskilt från den ordinarie forskarutbildningen vid universiteten. Kraven är i allmänhet högre och villkoren bättre för både studenter och lärare. Forskarskolorna är i allmänhet del i en mer generell strävan att förbättra forskningsmiljön och profilera och koncentrera forskningsresurserna. Införandet av denna typ av fast organiserad forskarutbildning har skett i olika takt i de nordiska länderna.

Först ut på banan var Finland. Där började uppbyggnaden av ett nationellt system med forskarskolor redan i mitten av 1990-talet. Det är nu på väg att bli en huvudmodell för den reguljära forskarutbildningen i landet. Utbyggnaden har gått i etapper: 1995 godkände Finlands Akademi de första 93 forskarskolorna och kort därefter ytterligare ett antal. Fram till 1999, då den första fyraårsperioden löpte ut, hade närmare 900 doktors-examina avlagts av studerande vid forskarskolorna. Då inleddes en andra fyraårsperiod baserad på utvärderingar och nya ansökningar. Nu ett par år senare finns sammanlagt 108 forskarskolor i funktion i Finland med omkring 5 000 aktiva studerande. Omkring hälften av alla doktorander bedriver studier vid en forskarskola, samtliga knutna till ett universitet.

De finska forskarskolorna finns inom i stort sett alla ämnesområden. Man har avsiktligt undvikit att slå fast en för alla gemensam mall; verksamheten kan vara uppbyggd kring ett ämne eller vara tvärvetenskaplig; den kan vara lokaliserad till en ort eller fungera som ett nationellt nät-

verk. Studieplatserna och koordinatorena finansieras av ministeriet och Finlands Akademi, medan universiteten svarar för kostnaderna för kurser, handledning och utrustning. Företag och fonder bidrar också till finansieringen av forskarskolorna. Även om syftet framför allt varit att förbättra utbildningens kvalitet och effektivitet har tyngdpunkten alltmer förskjutits mot att utveckla nationella styrkeprofiler. Många forskarskolor verkar i anslutning till s.k. ”centres of excellence” (se vidare nedan). Finlands Akademi lägger i sin strategiska plan stor vikt vid forskarskolornas roll för att bygga upp internationella nätverk och öka den internationella mobiliteten i det finska forskningssystemet.

Även i Danmark och Sverige finns numera forskarskolor även om de är av betydligt mindre omfattning än i Finland. De ingår inte heller på samma sätt i en långsiktig plan för utbyggnad av forskarutbildningen utan är engångssatsningar av varierande inriktning och omfattning.

I Danmark har det pågått försöksverksamhet med forskarskolor sedan 1997 i regi av Forskerakademiet och Danmarks Grundforskningsfond. År 2000 omfattade försöksverksamheten 12 forskarskolor inom olika fakultetsområden, varav två i anslutning till Grundforskningsfondens internationella forskningscentra. Våren 2002 beslöt Forskeruddannelsesrådet och Forskningsstyrelsen efter granskning av ett stort antal ansökningar att avsätta medel för 23 forskarskolor under fem år framöver. De nya forskarskolorna är fördelade på samtliga huvudområden med viss övervikt för humaniora och samhällsvetenskap, allt i enlighet med de övergripande nationella prioriteringarna. Särskild vikt fästs vid forskarskolorna som brobyggare mellan universiteten och andra samhällssektorer, kommuner och det privata näringslivet. Över hälften av doktorandtjänsterna samfinansieras med externa organ. Forskningskommissionen har föreslagit att det systematiskt inrättas forskarskolor vid de bästa danska forskningsmiljöerna, dock utan närmare precisering och förslag till finansiering.

I Sverige har beteckningen forskarskola använts i en vidare betydelse än i andra länder, bl.a. som namn på kurser av gemensam eller förberedande karaktär i samverkan mellan flera lärosäten. Sedan slutet av 1990-talet har det inrättats forskarskolor i mer strikt bemärkelse på initiativ av forskningsstiftelserna, i första hand Strategiska forskningsstiftelsen och Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling. Stiftelserna har stått för såväl utbildningskostnader som doktorandernas lön under studietiden, i en del fall i samfinansiering med näringslivet. Ett viktigt mål har varit att göra doktorerna gångbara på arbetsmarknaden, och företrädare för näringsli-

vet har ofta varit involverade i ledningen för skolorna. År 1999 räknade man med att omkring fem procent av forskarutbildningen i Sverige bedrevs i denna form inom ramen för ett femtiotal olika forskarskolor. Några garantier för fortsatt drift av dessa inrättningar finns inte; tvärtom måste man räkna med att stiftelsernas insatser är av engångsnatur.

En större satsning på forskarskolor i statlig regi kom i Sverige först i samband med forskningspropositionen år 2000 då medel anvisades till 16 nya forskarskolor fram till år 2003. Syftet med satsningen var – förutom att främja rekryteringen och utveckla forskarutbildningen – att förbättra samverkan mellan universiteten och högskolor utan egen rätt att utfärda doktorsexamen och mellan olika forskningsmiljöer. För varje forskarskola beslutade regeringen om såväl ämnesinriktning som ansvarigt världuniversitet och partnerhögskolor. De nya forskarskolorna är avsedda att fungera som en plattform för nationell samverkan, och förhoppningen är att de skall dra till sig andra medel än de särskilda anslag för planering och doktorandtjänster som regeringen nu anvisar. Hälften av skolorna kom i gång under år 2001, och målet är att varje forskarskola vid utgången av år 2007 skall ha frambringt 25 (alltså sammanlagt 400) nya doktorer. Därutöver finansierar forskningsråd och universitet forskarskolor inom specifika områden.

I Norge finns än så länge inga egentliga forskarskolor och inte heller samma strukturerade studiegång i forskarutbildningen. Där tog man de amerikanska "graduate schools" som förebild och etablerade s.k. forskerakademier vid alla universitet i slutet på 1980-talet. Akademierna fick dock huvudsakligen en rådgivande funktion och blev inte den organisatoriska och administrativa ram för forskarutbildningen som ursprungligen var tänkt. Den norska forskarutbildningen är under omprövning i samband med den pågående Kvalitetsreformen. Departementet föreslår i anslutning till den evaluering av norsk forskarutbildning som nyligen genomförts att även Norge skall införa forskarskolor, i första hand i anknytning till olika spetsforskningscentra. Argumentet är att sådana forskarskolor – även om de är av begränsad omfattning – kan sätta standard för andra miljöer, t.ex. när det gäller genomströmning och studieresultat.

Centres of excellence

En aktuell företeelse med nära anknytning till etableringen av forskarskolor är satsningar på "centres of excellence", dvs. att genom koncentration av resurser utveckla internationellt framstående forskningsmiljöer. Be-

greppet "centres of excellence" har ingen klar och entydig definition men ansluter bl.a. till EU-kommissionens initiativ "Towards a European Research Area" och specifika aktiviteter inom EU:s ramprogram. I de nordiska länderna står begreppet för tidsbegränsade forskningscentra av hög internationell klass dit forskarstuderande knyts för att genomföra sin forskarutbildning under handledning av seniora forskare. Sådana centra med anslutna forskarskolor har inrättats i flera omgångar i Danmark och Finland under 1990-talets senare del. Finlands Akademi har inrättat 36 "centres of excellence" för perioden 2000–2007, och Danmarks Grundforskningfond stöder omkring 25 olika centra. Nyligen har även Norges Forskningsråd beslutat inrätta 13 "sentre for fremragende forskning" för en period av tio år med medel från Fondet för forskning och nyskapning. I Sverige har begreppet "centres of excellence" inte fått samma genomslag, och etableringen av spetsforskningsenheter har inte knutits till någon samlad bedömningsprocess på nationell nivå. Motsvarande bedömningar sker i stället inom ramen för Vetenskapsrådets och forskningsstiftelsernas riktade satsningar. Till det nya Vetenskapsrådets uppgifter hör dock att överväga s.k. nationella forskningscentra som ett led i arbetet med att utveckla internationellt konkurrenskraftiga forskningsmiljöer.

Det pågår även samnordiska aktiviteter på området. Ett program för Nordic Centres of Excellence har just sjösatts och samordnas av Finlands Akademi. Den första ansökningsomgången resulterade i 18 ansökningar: fem vardera från Finland och Norge, fyra från Sverige och tre från Danmark. För att komma i fråga för bidrag krävs samverkan i nätverk med forskningsenheter i minst tre nordiska länder.

Europeiska forskningsmiljöer kan även ansöka om ställning som Marie Curie Training Sites inom ramen för EU:s femte ramprogram. För detta krävs att man utmärkt sig som speciellt framstående och har internationellt erkännande. Medel erhålls för drift och studieuppehåll för studenter från andra europeiska länder. De nordiska ländernas framgång i detta sammanhang kan ses som en indikator på kvaliteten och graden av internationell orientering i forskarutbildningen. Statistiken från EU-kommissionen visar att Norge varit mest framgångsrikt med inte mindre än 30 godkända projekt. Därefter kommer Danmark med 18 och Sverige med 16, medan Finland bara fått 7 projekt godkända som Marie Curie Training Sites under de tre senaste åren. Uppenbarligen är Finland och Sverige förhållandevis mindre aktiva i detta sammanhang än övriga nordiska länder.

Karriär och befordringssystem

Behovet av nyrekrytering till lärarkåren i kombination med stigande efterfrågan på forskningskompetent personal i samhället har aktualiserat frågan om den akademiska karriärens attraktivitet och riktat ljuset mot sådana faktorer som tjänstestruktur och karriärmöjligheter inom universitet och högskolor. Jämställdhetsaspekterna på det akademiska befordringssystemet har spelat en framträdande roll i debatten och även resulterat i åtgärder på politisk nivå. På sistnämnda punkt finns stora likheter mellan de nordiska länderna, och frågan berörs därför inte närmare i rapporten.

Befordringsreformer

Den utveckling som skett kan i korta ordalag beskrivas som ett brott mot den tyska lärostolstraditionen som levtt kvar länge i Norden. Denna tradition har successivt ersatts av en mer anglosaxiskt präglad tjänstestruktur, där den egna kompetensen och inte tillgången till lediga "lärostolar" är avgörande för den akademiska karriären.

Här finns stora likheter – men också olikheter – mellan Norge och Sverige. Båda länderna har infört en ny och gemensam tjänstestruktur för hela högskoleområdet under senare delen av 1990-talet. De norska tjänstetitlarna är dock till skillnad från i Sverige inte helt desamma vid högskolorna som vid universiteten. Båda länderna har också infört s.k. "oppryck", dvs. en ordning för internbefordran där lektorer/förstemanuenser befordras till professor efter kompetensbedömning (i Sverige gäller motsvarande även för adjunkt till lektor). I Norge infördes "opprycks"-ordningen redan i början av 1990-talet, och effekterna på bl.a. mobiliteten och könsfördelningen i forskningssystemet har sedan dess varit ett hett diskussionsämne. I underlaget till den pågående Kvalitetsreformen föreslogs t.o.m. att opprycksordningen skulle upphöra med hänvisning till att den försvagade professorernas ställning (St.meld. nr.27, 2000-2001). Så blev dock inte fallet efter Stortingets behandling. I Sverige infördes motsvarande ordning med verkan från år 1999. Av Sveriges i dag 3 600 professorer har närmare en tredjedel befordrats på detta sätt.

I det norska universitetssystemet gäller sedan länge att en bestämd forskningsskyldighet är kopplad till varje tjänst. Även om denna sedvane-rätt nu håller på att ersättas av individuella avtal gäller i princip samma villkor för de befordrade som för de övriga professorerna när det gäller lön och tid för forskning i tjänsten. På denna punkt skiljer sig den norska

ordningen från den svenska. I Sverige har de befordrade professorerna blivit en klart urskiljbar grupp som i stor utsträckning har kvar sina tidigare arbetsuppgifter och vars löner inte ligger i paritet med de övriga professorernas (Högskoleverket 2002b).¹⁴ Bakgrunden till detta förhållande är troligen att de svenska universitetslektorerna ända sedan denna tjänst infördes i slutet av 1950-talet huvudsakligen haft i uppgift att undervisa på grundnivå. Någon garanterad tid för forskning i tjänsten har de inte haft. I stället har det under senare år införts ett system för fördelning av forskningstid efter ett regelrätt ansökningsförfarande på lärosätetsnivå. Eftersom inga nya resurser tillfördes i samband med befordringsreformen har universiteten haft svårt att utan ytterligare minskningar av undervisningsvolymen öka forskningsmöjligheterna för de befordrade professorerna.

I Danmark har man hittills avvisat tanken på en intern befordringsreform. Danmarks Forskningsråd har i klara ordalag uttryckt att det inte "vil gavne dansk forskning at indføre ordninger, hvor lektorer på et givent tidspunkt automatisk oprykkedes til professor". I stället bör tjänsten som professor i högre grad än för närvarande förknippas med "særlige forpligtelser og prestige" (Danmarks Forskningsråds årsrapport 2000). Forskningskommissionen har föreslagit en rad åtgärder för att förbättra anställningsförhållandena för de mest kvalificerade forskarna (högre löner och forskningsanslag, sabbatstermin m.m.) men också tuffare utlysningförfarande och tidsbegränsade förordnanden för professorer. Man föreslår också att antalet professorer i förhållande till lektorer och seniorforskare skall öka.

Inte heller i Finland finns någon princip för befordran efter kompetensprövning. Tvärtom höll man länge fast vid lärostolstraditionen och behöll formellt två slag av professorstjänster, biträdande professorer och professorer, med delvis skilda villkor men samma kompetenskrav. I samband med införandet av den nya universitetslagen 1996 slopades dock benämningen biträdande och alla fick benämningen professor. Detta var dock helt och hållet en titelreform.

Karriärmöjligheterna i det akademiska systemet

Karriärmöjligheterna i dagsläget är inte bara beroende av tjänstekonstruktionsutvärderingarna utan också av hur många tjänster som faktiskt finns på olika

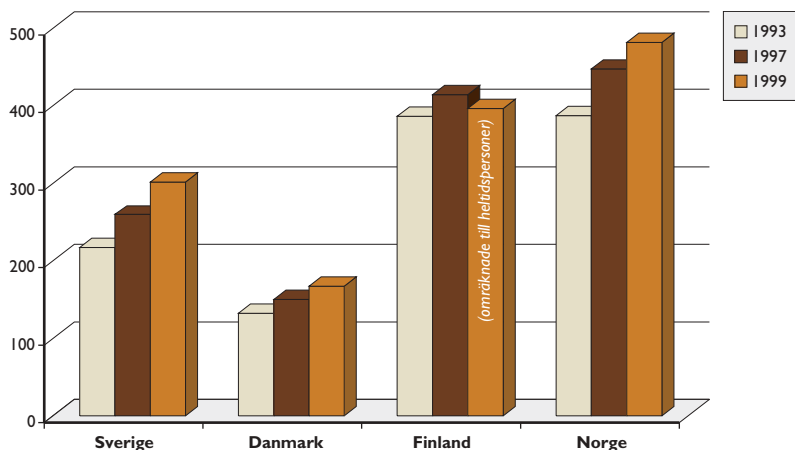
14. Enligt nämnda utvärdering från Högskoleverket har den svenska reformen hittills inte haft avsedda effekter vare sig på forskningsanknytningen eller karriärsystemet.

steg i den akademiska karriären, i alla fall så länge automatisk befordran efter kompetens inte är fullt genomförd. Antalet tjänster på olika befordringssteg visar vilka möjligheter den enskilde forskaren har att avancera i karriären och också i vilken grad tjänstestrukturen anpassats till expansionen av högskolesystemet.

Eftersom anställningsförhållandena skiljer sig åt och tjänstebenämningar har olika innebörd i de nordiska länderna är det näst intill omöjligt att jämföra fördelningen på olika typer av lärartjänster rakt över. Det hade annars kunnat ge en god bild av karriärmöjligheterna. Det enda som låter sig göras med någon grad av precision är jämförelser på den högsta nivån i det akademiska systemet genom att mäta "professorstätheten" i länderna i fråga. Sådana studier har gjorts av Dahllöf (2000) som jämfört utvecklingen i Sverige, Norge och Finland från 1940-talet och framåt. Analyserna har inte haft som syfte att beskriva karriärmöjligheterna utan snarare att jämföra ländernas satsningar på fasta forskartjänster och belysa konsekvenserna i form av skillnader i handledarkapacitet inom olika vetenskapsområden. Det är egentligen två sidor av samma mynt.

Dahllöfs kartläggning visar att Sverige legat i underläge gentemot både Norge och Finland under hela efterkrigstiden om man räknar antalet professorer i förhållande till befolkningens storlek. Underläget gäller inom i stort sett alla fakultetsområden. Gapet har t.o.m. vuxit under 1900-talets två sista decennier. Även inom de mer professionsinriktade fakulteterna (medicin, teknik och lantbruk), där Sverige tidigare legat väl till, försämrades positionen under senare delen av 1990-talet – innan det svenska opprycket genomfördes.

Om vi med hjälp av tillgängliga data aktualiserar dessa beräkningar till att avse läget år 1999 och lägger till Danmark får vi den bild som framgår av figur 13. Den bekräftar Dahllöfs resultat men visar samtidigt att Danmark har ännu färre professorer i relation till befolkningen än Sverige. I Danmark, Finland och Norge har det inte skett några större förändringar i karriärsystemet under de allra senaste åren. I Sverige däremot har befordringsreformen medfört en kraftig ökning av antalet professorer. Om de nya befordringsprofessorerna räknas med når Sverige upp i paritet med Finland, men ligger fortfarande under Norges nivå. Självfallet går det inte att dra några slutsatser om vare sig karriärmöjligheter eller forskningssatsningar utan att ta hänsyn till tjänstestrukturen i övrigt och till den organisation och arbetsfördelning som gäller i respektive lands forskningssystem. Uppgifterna illustrerar endast skillnaderna i tjänstestruktur på den högsta akademiska nivån i respektive land.



Figur 13: Antal professorer per miljon invånare i de nordiska länderna 1993, 1997 och 1999 (exklusive professor II i Norge). Källa: Ståhle (1996, 1999) och nationell statistik, se referenser.

Ståhle (1999) har försökt att jämföra även relationen mellan antalet lektorer och antalet professorer inom olika vetenskapsområden i de nordiska länderna – trots de mätproblem som finns. Jämförelsen visar att relations-talet lektor/professor varierar kraftigt mellan olika vetenskapsområden. Skillnaderna i ”professorstäthet” mellan de nordiska länderna återspeglas även i dessa siffror. Totalt sett fanns det ungefär lika många lektorer som professorer i Finland och Norge år 1997. I Sverige var relationen ungefär 2:1 och i Danmark 4:1. Inom humaniora och samhällsvetenskap gick det betydligt fler lektorer på varje professor i alla fyra länderna, i Sverige och Danmark även inom naturvetenskap, jämfört med de mer tillämpade vetenskapsområdena teknik och medicin. Det är uppenbart att Danmark har en annan tjänstestruktur och hårdare gallring på professorsnivån än övriga nordiska länder. Därefter kommer Sverige. Finland och Norge har förhållandevis fler högre tjänster och en jämnare fördelning mellan det näst högsta och det högsta steget i den akademiska karriären.

Även andra förändringar än befodringsreformerna har påverkat tjänstestrukturen och karriärmöjligheterna i de nordiska universitetssystemen. Decentraliseringen innebär exempelvis att professorer numera inrättas av universiteten själva. Den ökade externfinansieringen och entreprenörskapet har gjort karriärsystemet mer komplext och ökat samspelet mellan det akademiska systemet och omgivningen. Projektanställningar och tidsbegränsade förordnanden har ökat osäkerheten i anställningen för

många universitetsanställda. Det är en del i den förändrade forskningsmiljö som berörts ovan. De förslag till rekryteringfrämjande åtgärder som nyligen lagts fram i Danmark och Norge fäster stor vikt vid de inre miljöfaktorerna. Danmarks Forskningsråd säger uttryckligen att ”det ikke er tilstrækkeligt attraktivt at være forsker ved en offentlig dansk forskningsinstitution”. Den norska Stortings-meldingen om rekrytering till undervisnings- och forskartjänster lägger större vikt vid ”styrkning av forskningsvilkårene fremfor økninger i forskningspersonalet”. Vid sidan av rena förbättringar av anställningsvillkor och karriärmöjligheter betonas i båda fallen förbättringar av ledarskapet och den inre arbetsmiljön. Arbetsmiljöfrågorna står i fokus för den aktuella debatten även i Sverige, men än så länge drivs dessa frågor framför allt från fackligt håll.

Till de akuta frågorna på politisk nivå hör åtgärder för att klara nyrekryteringen när pensionsavgångarna ökar i lärarkåren under kommande år. Det är inget unikt problem för de nordiska länderna utan en naturlig effekt av universitets- och högskolesystemets kraftiga utbyggnad på 1960-talet och följaktligen ett problem som vi delar med många andra länder. I de nordiska länderna har det gjorts otaliga analyser av nyrekryteringsbehovet som alla pekar på att det behövs fler rekryteringstjänster (forskarutbildnings- och postdoktorstjänster) för att klara nyrekryteringen. Det är universitetens och forskningsrådets gemensamma uppgift, även om externa medel också kan komma till användning.

I Sverige finns sedan länge forskarassistenttjänster och postdok-stipendier – fast i för liten och för närvarande minskande omfattning. En enkel kalkyl visar att antalet mellantjänster i det svenska högskolesystemet inte på långa vägar räcker för att tillgodose behovet av postdoktorala tjänster för nytutexaminerade som vill fortsätta på den akademiska banan och för att få fram ett tillräckligt rekryteringsunderlag för de fasta forskartjänsterna inom akademien (Kim 2000). Situationen är likartad i de andra nordiska länderna där det gjorts flera politiska utfästelser om nya rekryteringstjänster under senare tid. I både Norge och Finland har man inrättat särskilda postdok-tjänster. Det handlar än så länge bara om några hundra tjänster i varje land. Den senaste svenska forskningspropositionen avvisade däremot tanken på särskilda postdok-tjänster och tillförde i stället medel för försök med s.k. biträdande lektorstjänster i syfte att pröva en form av ”tenure track” till de fasta lektoraten.

Inte i något nordiskt land förefaller insatserna svara mot behovet av rekryteringstjänster. Det saknas över huvud taget överblick över det

postdoktorala stadiet som fått ökad betydelse efter uppstramningen av utbildningen fram till doktorsexamen. Den gemensamma bedömningen är att det krävs fler postdoktorala befattningar för att ge de nydisputerade doktorerna möjligheter att utvecklas till framgångsrika forskare och för att ge universitetet möjligheter att behålla forskarbegåvningar i konkurrens med omgivningen.

Ökat nordiskt samarbete

De reflektioner man avslutningsvis kan göra med anledning av de nordiska jämförelserna på FoU-området går i två olika riktningar. Å ena sidan väcker resultaten ett intresse för mer ingående studier av den förda forskningspolitiken och dess effekter. Vilken betydelse har exempelvis styrformerna och finansieringen av FoU haft för respektive lands framgång i den internationella konkurrensen? Å andra sidan uppstår ett behov att gå bakom FoU-statistiken och söka förklaringarna i den inre forskningsmiljön. Några exempel på den sistnämnda typen av forskning presenterades vid Lejondalsseminariet: studier av den ökade samverkan mellan universitet och näringsliv vid the Science Studies Unit vid universitetet i Tampere (Nieminen & Kaukonen 2001), studier av forskningsledning och framgångsrika forskningsmiljöer vid Analyseinstitut for Forskning i Århus (Krogh Graversen m.fl 2002, Lauridsen 2002), NIFU:s stora universitetsundersökning (Smeby 2001) och projektet Det nya forskningslandskapet vid SISTER (Sandström 2002a). Dessa projekt är alla uttryck för ett ökat intresse för frågor kopplade till den inre forskningsmiljön och individernas roll i forskningssystemet. Det danska forskningsrådet konstaterar i en kommentar till undersökningen av framgångsrika och dynamiska forskningsmiljöer att ”de menneskelige ressourcer er de afgørende i forskningen. Der er behov for, at forskningspolitikken, i højere grad end det er tilfældet idag, indrettes efter denne erkendelse.”

Ett närmare samarbete på nordisk nivå kring dessa frågor vore fruktbart – inte minst därför att ökad mobilitet och internationalisering är viktiga mål och de nordiska länderna givna samarbetspartners i sammanhanget. Gemensamma insatser kan göras på flera områden, från FoU-statistik till policyanalys och fallstudier som gör det möjligt att analysera de ”inre” effekterna av den förda forskningspolitiken. Sandström (2002 c) uppmanar till intensifierat arbete och menar att vi har mycket att lära av komparation mellan de nordiska länderna förutsatt att de når en empirisk detaljeringsgrad och sådan konkretion att systemegenskaper förtydligas.

Utvärdering och kvalitetsgranskning

Till de stora förändringarna på högskoleområdet under 1990-talet hör framväxten av nya system och metoder för utvärdering och kvalitetsgranskning på nationell nivå. De kan ses som en naturlig följd av decentraliseringen på högskoleområdet i kombination med ökade krav på effektivitet och resultatansvar från samhällets sida. Men utvecklingen kan också betecknas som paradoxal:

Mens vokster, ekspansjon og differensiering er en dundrende tillitserklæring til universiteter og høyskoler så har man i mindre grad enn før latt elfenbenstårnene fått stå for seg selv. Myndighetene har reist stadig fler ytre krav til ytelse, og har iverksatt flere prosjekter til kontroll, evaluering, vurdering (Hernes 2002).

Under senare tid har det tillkommit en ny faktor som förutsätter hållbara system och metoder för kvalitetssäkring, nämligen kravet på jämförbarhet mellan de europeiska ländernas utbildnings- och examenssystem. I Bolognadeklarationen uttrycks detta som krav på ”jämförbara kriterier och metoder för kvalitetssäkring”, en formulering som vid Prag-mötet 2001 utvidgades till en strävan att etablera en gemensam referensram baserad på ömsesidigt förtroende och acceptans av olika nationella system för kvalitetssäkring.

Uppbyggnaden av nationella system för kvalitetsgranskning i de nordiska länderna har varit en process där man successivt lärt av egna erfarenheter och tagit intryck av den internationella utvecklingen på området. Danmark har intagit en ledande position i detta utvecklingsarbete. Men trots att synen på utvärdering varit ganska likartad i de nordiska länderna har systemen för kvalitetsgranskning utformats på olika sätt. Det kan bero på skillnader i den institutionella organisationen, inte minst förekomsten av statliga styrorgan mellan ministerierna och högskolorna, men också på lärosätenas autonomi och den styrfilosofi som är förhärskande i de enskilda länderna. Skilda metoder och angreppssätt har prövats i mer eller mindre storskaliga försök under det senaste decenniet. Uttalade krav på jämförbarhet och ackreditering av utbildningar och examina inom den europeiska gemenskapen innebär att alla europeiska länder nu står inför en ny etapp i denna utveckling.

I det följande beskrivs de nationella systemen för extern kvalitetsgranskning och deras relation till det politiska systemet å den ena sidan och till universiteten och högskolorna å den andra. Grunden för dessa system är en fortlöpande intern kvalitetsgranskning av såväl utbildningen som forskningen inom lärosätena. Formerna för den interna kvalitetskontrollen berörs dock inte närmare i rapporten. Förmodligen bidrar gemensamma traditioner och bakgrund till att dessa processer förlöper på ett likartat sätt i nordiska länderna. Det finns emellertid skäl att särskilt nämna censorsinstitutionen i Danmark och Norge, en komponent i den interna kvalitetsgranskningen som saknas såväl i Finland som i Sverige.

Nationella system för kvalitetsgranskning

Sverige

I Sverige tog kvalitetsdebatten fart i slutet av 1980-talet, framför allt genom studenternas kritik av grundutbildningen i högskolan. Kvalitet blev en huvudfråga i 1993 års högskolereform och ett argument för decentralisering och ökad frihet åt både studenter och universitet/högskolor. Kvalitetsgranskningen kopplades inledningsvis till det nya resurstilldelningssystemet, som skulle innehålla en ”kvalitetskomponent” vid sidan av rena prestationskriterier. Ett fristående utvärderingssekretariat, senare kanslersämbete, skulle svara för utvärderingar som skulle leda studenternas fria val – och resurserna – till de ”bästa” lärosätena. Med inspiration från modernt kvalitetstänkande gled tonvikten gradvis över på kvalitetsutveckling snarare än kvalitetskontroll. Idén om en mätbar kvalitetskomponent i resurstilldelningen kom aldrig att genomföras. I stället fick den nya centrala myndigheten, Högskoleverket, ansvar för kontinuerlig kvalitetsgranskning av högskolornas verksamhet.

I två perioder, från 1995 fram till i dag, har Högskoleverket genomfört s.k. kvalitetsarbetsbedömningar (audits) av samliga svenska högskolor. Riktlinjerna för dessa granskningar har varit förhållandevis allmänt utformade, och bedömningarna har varierat rätt kraftigt i fokus och angreppssätt (Stensaker 1999). Till en början innehöll rapporterna rekommendationer från Högskoleverkets sida och krav på uppföljning. Numera står i allmänhet bedömargrupperna ensamma för slutsatserna som nästan har karaktär av konsultrapporter. Deras styrande effekt på verksamheten i ett nationellt perspektiv måste betraktas som begränsad. Däremot har de i många fall haft stor betydelse för den enskilda högskolan och

för utvecklingen av kvalitetsmedvetandet i högskolan som helhet (Nilsson & Wahlén 2000). Efter den andra granskningsomgången tonas nu denna del av utvärderingsverksamheten ner. I stället för kvalitetsarbetsbedömningar baserade på självvärderingar, platsbesök av bedömaregrupper osv. föreslås att lärosätena vart fjärde år lämnar in en redogörelse för sitt kvalitetsarbete till Högskoleverket som sammanställer och rapporterar till regeringen (Högskoleverket 2002a).

Högskoleverket har även haft i uppgift att pröva de nya högskolornas förutsättningar att utfärda examina av olika slag och även deras rätt att få s.k. vetenskapsområde (fasta forskningsresurser och rätt att utfärda doktorsexamen inom ett begränsat område). Dessa bedömningar, som genomförts av expertpaneler efter i förväg fastställda kriterier, har framför allt berört de nya högskolorna och rätten att utfärda magisterexamen inom olika ämnesområden. De har sannolikt betytt mycket för ambitionshöjningen när det gäller den vetenskapliga nivån på verksamheten vid berörda högskolor.

Ökade krav på bedömningar inte bara av högskolornas kvalitetsarbete utan också av kvaliteten på själva utbildningen har lett till en gradvis omorientering av bedömningsarbetet på nationell nivå i Sverige. Enligt riksdagens beslut (prop 1999/2000:28) skall det utvecklas ett periodiskt återkommande granskningssystem, heltäckande för lärosäten och utbildningar, där studenterna skall ges ökade möjligheter till medverkan och inflytande. Uppgiften att göra detta ligger på Högskoleverket, som därmed svarar för all utvärdering och kvalitetsbedömning på nationell nivå av högre utbildning i Sverige. I uppgiften ingår att pröva både befintliga och nya examenstillstånd. Det sker fr.o.m. år 2001 i ett rullande program för ämnes- och programutvärderingar med en periodicitet av sex år. I dessa utvärderingar prövas rätten att utdela examina inom såväl grundutbildning som forskarutbildning.

De ämnesvisa granskningarna utförs av bedömaregrupper utsedda av Högskoleverket. I bedömaregrupperna ingår förutom ämneskunniga experter även representanter för studenter och avnämare. Det är Högskoleverket och dess ledning som på regeringens uppdrag beslutar om granskningsarbetets inriktning, genomförande och publicering av resultaten. Utvärderingsmodellen består av tre delar: självvärdering, extern bedömning och uppföljning. Bedömningarna görs i första hand mot bakgrund av mål och bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen. De avrapporteras årligen till regeringen, men har ingen formell

koppling vare sig till resurstilldelning eller till andra beslut på politisk nivå (förutom besluten om vetenskapsområde som fattas av regeringen). Det första årets utvärderingar har redan föranlett såväl ”anmärkningar” till enskilda högskolor som påpekanden till regeringen (Högskoleverket 2002a).

Danmark

Det danska Evalueringscentret (Center for kvalitetsudvikling og evaluering av de vidaregående uddannelser) inrättades i början av 1990-talet samtidigt med att den nya universitetsloven och taxametersystemet infördes. Verksamheten skulle fungera som ett komplement till det system med externa examinatore som sedan mycket länge funnits vid de danska universiteten. Evalueringscentret inrättades för en försöksperiod av sju år. Uppgiften var framför allt att inom loppet av försöksperioden genomföra s.k. turnusevalueringar av alla längre högskoleutbildningar i Danmark, men centret kom även att utvärdera nya utbildningsprogram och genomföra särskilda evalueringar på uppdrag. De metoder och principer för evaluering av högre utbildning som utvecklades har levt vidare i den efterföljande organisationen. Angreppssättet fokuserar på brukarna, dvs. studenterna, de nyligen examinerade och avnämarna av utbildningen. Stor vikt läggs vid sammansättningen av de professionella evalueringsgrupperna och en kvalificerad stab av projektmedarbetare.

Tidpunkten för att ta ställning till en permanentning av Evalueringscentret kom att sammanfalla med en uppblående diskussion om kvaliteten i hela det danska skolsystemet. Utgången av detta blev att staten 1999 inrättade ett organ med uppgift att svara för evaluering av all utbildning från förskola till högre utbildning där det tidigare Evalueringscentret ingick som en viktig och drivande del.

Det nya Evalueringsinstitutet (EVA) är en självständig institution under Undervisningsministeriet med uppgift att medverka till att säkra och utveckla kvaliteten i undervisning och utbildning i hela det danska utbildningssystemet. Det genomför utvärderingar både i egen regi och på uppdrag. Styrelsen för EVA utses av de nationella utbildningsråden, som fungerar som rådgivare till ministeriet i utbildningspolitiska frågor. Ett representantskap med bred representation för institutets olika intressenter har inflytande på institutets verksamhet.

Evalueringsgrupperna svarar för bedömningarna, och rapporterna överlämnas till styrelsen som sedan (i förekommande fall) vidarebefordrar

dem till Undervisningsministeriet före publicering. Rekommendationerna kan rikta sig både till ministeriet och till de enskilda högskolorna. I EVA:s instruktion är dock universiteten undantagna från regeln att ministern kan ålägga de berörda institutionerna att följa upp och vidta åtgärder med anledning av rapporterna. Det har föranlett uttalanden om centret som ”tandlöst”. Men det kan också tolkas som respekt för universitetens självständighet och ansvar för utbildningens kvalitet. I en tillbakablick på de senaste tio årens verksamhet sammanfattas uppfattningarna om den externa evalueringsverksamheten med orden ”ikke elsket, men respekteret” (EVALuering nr. 2, 2002).

EVA har två huvuduppgifter, dels att planlägga och genomföra evalueringar, dels att fungera som ett nationellt kunskapscentrum när det gäller evalueringsmetoder och evalueringsresultat. Detta återspeglas i institutets organisation och arbetsmetoder. På högskoleområdet utförs inte längre så mycket ämnesevalueringar utan mer institutionsevalueringar och tematiska analyser. EVA har exempelvis genomfört en evaluering av en fakultet, en internationell evaluering och en analys av övergången till högre studier baserad på tidigare evalueringar. Ur den nu gällande verksamhetsplanen för 2002 kan man även utläsa en rad planerade projekt av metodkaraktär och aktiviteter för att samla erfarenheter och bygga upp internationell kompetens på evalueringsområdet.

EVA:s evalueringar sker mot utbildningarnas och högskolornas egna mål (”fitness for purpose”). Enligt institutets chef är de principer som EVA tillämpar ett resultat av en balansgång mellan ”improvement and accountability”, där EVA medvetet lagt tyngdpunkten vid det förstnämnda syftet (Thune 2001). Avsikten med utvärderingarna är i nuläget varken rangordning eller godkännande i någon form. Inte heller finns någon koppling till resurstilldelningen. Men kraven på ackreditering tränger på, här som i andra länder. Det pågår försök med kriteriebaserade evalueringar som väntas ge erfarenheter inför utformningen av ett eventuellt framtida ackrediteringssystem.

Den nya universitetsreformen kan komma att förändra EVA:s roll och dess relation i förhållande till universiteten. Förslaget till ny universitetslag förlägger förpliktelsen att genomföra kvalitetskontroll och benchmarking av den egna verksamheten helt och hållet på universiteten själva. Instruktionen till EVA förslås bli upphävd. Det har lett till starka protester från institutet som hävdar att detta utesluter Danmark från det europeiska samarbetet när det gäller kvalitetssäkring.

Finland

Rådet för utvärdering i Finland (FINHEEC) kom till som ett led i reformeringen av styrsystemet i universitets- och högskolesektorn. Under 1990-talets första hälft genomförde det finska undervisningsministeriet ett antal utvärderingar av i första hand institutioner men även vissa ämnesområden på nationell nivå. För att fortsätta denna verksamhet i mer reguljära former inrättades 1996 FINHEEC som en självständig institution under ministeriet. Ledningen utses av ministeriet. Uppgiften är att vara universiteten och ministeriet behjälplig i utvärderingsfrågor, att genomföra evalueringar som grund för ackreditering av nya yrkeshögskolor och i övrigt genomföra utvärderingar av högre utbildning. Enligt instruktionen skall rådet även delta i det internationella samarbetet och stimulera forskning och utvecklingsarbete kring evaluering.

I Finland läggs stor vikt vid universitetens och yrkeshögskolornas eget ansvar för sin kvalitetssäkring, och rådets uppgift är i första hand att assistera och bidra med expertkunskap på området. Bortsett från uppgiften att ackreditera yrkesinriktade fortbildningskurser fattar rådet inga beslut utan gör endast uttalanden och rekommendationer. De externa bedömargrupperna står själva för innehållet och slutsatserna i evalueringsrapporterna. Bedömningarna kan då de berör aktuella problem få betydelse vid upprättandet av treårsavtalen mellan staten och utbildningsinstitutionerna och följaktligen också för resurstilldelningen. Annars har de bortsett från utnämningen av s.k. "quality units" inga direkta kopplingar till ministeriets ekonomiska beslut. Både resultatmålen och grunderna för hur de skall utvärderas skrivs dock in i statsbudgeten och i verksamhets- och ekonomiplanen.

FINHEEC:s första verksamhetsperiod sammanföll med uppbyggnaden av yrkeshögskolorna och ägnades i stor utsträckning åt bedömningar som underlag för regeringens beslut om ackreditering. Vid utgången av år 2000 hade även alla universitet i Finland granskats i utvärderingar där FINHEEC medverkat. Programutvärderingar genomförs framför allt inom snabbt expanderande områden eller där det finns särskilda problem. Det finns för närvarande ingen plan på att utvärdera alla ämnesområden som i Sverige. En tillbakablick visar att FINHEEC genomfört en bred flora av utvärderingar där angreppssätt och metoder varierat alltefter syfte och undersökningsobjekt. Ett utmärkande drag har varit involveringen av internationell expertis i arbetet.

Enligt den nu gällande verksamhetsplanen för 2000-2003 kommer rådet framöver att koncentrera sin verksamhet på effekterna av genom-

förda utvärderingar ("good practice") och på internationellt samarbete. Samarbetet med Finlands Akademi och andra intressenter i utvärdering av forskning skall stärkas. När det gäller kommande utvärderingar av universitet och högskolor skall tvärprojekt som omfattar flera enheter prioriteras och initiativen framför allt komma från utbildningsanstalterna själva. FINHEEC:s uppgift blir att stödja ekonomiskt och bidra med experthjälp. Samtidigt har rådet fått nya uppgifter i att bedöma ansökningar om att anordna kurser på postgraduate-nivå vid yrkeshögskolorna där det slutliga beslutet ligger på ministerienivå.

Norge

I Norge har intresset för extern utvärdering och kvalitetsbedömning på nationell nivå varit betydligt svagare än i övriga nordiska länder. Frågan aktualiserades när den högre utbildningen under 1990-talets första hälft samordnades i Norgesnettet. Dessförinnan skedde de övergripande bedömningarna i departementets regi, antingen i egna kommissioner och utredningar eller som utlagda uppdrag. Bl.a. drev NIFU ett pilotprojekt med extern evaluering av utbildningen inom ett antal olika ämnesområden under perioden 1992–1996, där alla berörda läroanstalter var tvungna att medverka. När Norgesnettsrådet bildades 1998 fick det till uppgift att dra upp riktlinjer och procedurer för kvalitetssäkringsarbetet inom hela universitets- och högskolesektorn, att göra uppföljningar av utbildningsinstitutionernas egna evalueringssystem och ge råd till departementet om vilka nationella utvärderingar som borde genomföras. Norgesnettsrådet fick också i uppdrag att bedöma ansökningarna från högskolor om rätt att utdela doktorsgrad. Rådet hann bl.a. genomföra pilotprojekt av audit-karakteristik vid fyra högskolor samt evalueringar av de fyra universiteterna innan det lades ner vid utgången av år 2001. Det pågående reformarbetet på högskoleområdet i Norge gör att utvärderingsverksamheten på nationell nivå nu går i nya banor.

Den norska regeringen har beslutat inrätta ett oberoende nationellt organ för kvalitet i utbildningen, NOKUT. Det nya organet börjar sin verksamhet vid årsskiftet 2003. Uppgiften blir att säkra att kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor bedrivs i enlighet med riktlinjerna i den pågående Kvalitetsreformen. NOKUT:s oavhängighet skall garanteras genom att regeringen bara får instruera via lag och förordning, inte genom detaljerade instruktioner eller order direkt till evalueringsorganet. Departementet kan inte heller överpröva dess beslut. Ett "faglig styre" skall ha det övergripande ansvaret för evalueringsverksamheten. Alla typer

av läroanstalter, offentliga såväl som privata, skall evalueras vart sjätte år. Rätten att etablera nya utbildningar och bedriva redan etablerade utbildningar kan dras in om förhållandena bedöms som otillfredsställande. Det handlar således om ett regelrätt ackrediteringsförfarande. Det nya organet skall även kunna genomföra evalueringar utan ackrediteringssyfte och vara ett expertorgan.

Den norska modellen innebär att såväl läroanstalterna som den utbildning de erbjuder skall kvalitetsgranskas, vilket betyder att bedömningen även omfattar forskningsverksamheten. Alla högre utbildningsanstalter skall enligt den nya lagen ha system för kvalitetssäkring, och det nya organet skall i första hand göra en sorts metaevaluering av att dessa system fungerar tillfredsställande. Här påminner den norska modellen om det tidigare svenska systemet med kvalitetsarbetsgranskningar. De norska riktlinjerna är dock betydligt stramare, vilket torde vara en förutsättning för att på denna grund ackreditera såväl institutioner som den utbildning de svarar för. Först om den institutionella granskningen ger indikationer på brister i kvaliteten skall granskningen gå ner på program- och kursnivå. Det är ett nytt sätt att närma sig kvalitetsbedömning och ackreditering. Främsta skälet är att man vill undvika att bygga upp en omfattande och kostsam utvärderingsbyråkrati enbart för att kunna säga nej till ett fåtal utbildningsprogram. Förfarandet skall frigöra resurser för andra typer av utvärderingar och ge universiteten och högskolorna frihet att utveckla sina egna metoder och principer för kvalitetssäkring (Haakstad 2002).

Den norska modellen får betraktas som ett ambitiöst men än så länge oprövat försök att möta kraven på nationell ackreditering av den högre utbildningen och samtidigt ta hänsyn till universitetens och högskolornas eget ansvar för verksamhetens kvalitet.

Kvalitetssäkring i nya banor

Som framgått finns både likheter och olikheter mellan de nordiska länderna i sättet att hantera kravet på extern kvalitetsgranskning av den högre utbildningen. Gemensamt är

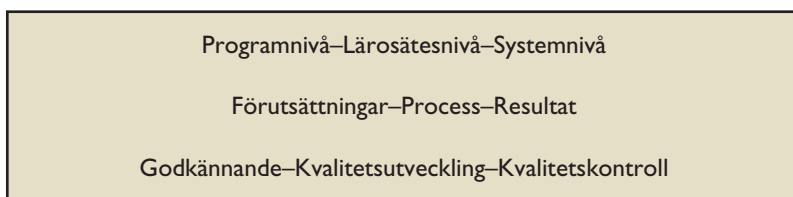
- Betoning av utvecklingsaspekten i stället för kontrollaspekten.
- Synen på universitet och högskolor som primärt ansvariga för utbildningens kvalitet.
- Ingen koppling mellan kvalitetsbedömning och statlig resurstilldelning.

- Utvärderingsorgan på nationell nivå som står fria från direkt politiskt inflytande.
- En principmodell för utvärdering i fyra steg: självvärdering, platsbesök, offentliga bedömargrupper och öppen rapportering.

Den praktiska uttolkningen av dessa gemensamma utgångspunkter skiljer sig åt, och den aktuella utvecklingen går inte i samma riktning i de nordiska länderna. Det kan bero på att man kommit i gång vid olika tidpunkter och följaktligen kommit olika långt på vägen. En annan förklaring kan vara graden av politisk inblandning och kvalitetsgranskningens plats i det statliga styrsystemet i varje land. I Sverige och Norge har kvalitetsgranskningarna varit ett led i de nya högskolornas kamp för universitetsstatus och rätt att utfärda examina på högre nivåer. Bedömningarna har legat till grund för politiska beslut i dessa frågor. Här går utvecklingen nu mot en form av ackreditering av all eftergymnasial utbildning. I Finland och Danmark har evalueringsverksamheten en lösare koppling till den statliga beslutsapparaten, i alla fall när det gäller universitetens utbildning, och ett ackrediteringsförfarande verkar mer avlägset. Både yrkeshögskolorna i Finland och CVU:erna i Danmark är dock utsatta för en form av statligt godkännande efter kriterier fastställda på nationell nivå.

Olika evalueringsformer

Formerna för evaluering av högre utbildning kan kategoriseras på olika sätt, efter vilken analysnivå, vilket syfte eller vilken problemställning som står i fokus för granskningen (figur 14). Om man tar hänsyn till detta går det lättare att se skillnader och likheter mellan utvärderingssystemen i de nordiska länderna.



Figur 14: Evalueringsformer vid extern kvalitetsgranskning av högre utbildning.

För det första är det vanligt att man blandar ihop *nivåerna* i högskole-systemet, dvs. om kvalitetsgranskningen avser program-/ämnesnivån, högskolenivån eller den nationella (system)nivån. Den beslutsnivå i högskolesystemet som har ansvar för kvaliteten i olika avseenden bör rimligen också ansvara för kvalitetsgranskningen, särskilt om syftet är förbättring och resultaten i första hand skall ligga till grund för kvalitetsutveckling. Resonemanget kompliceras av att det ställs krav även från andra håll på att verksamheten håller tillräcklig standard. Det kan vara krav från överstatliga organ (som EU), från nationella organ, från allmänheten i form av skattebetalare eller från studenter, högskoleledningar eller ämnesföreträdare. Utvärderingsansvaret blir därmed ofta delat mellan den operativa nivån och närmast överliggande nivå: program- och ämnesutvärdering blir en gemensam angelägenhet för ämnesansvariga och ledningsnivån på högskolorna, utvärderingar av hela utbildningsinstitutioner en gemensam sak för högskoleledningar och nationella organ, osv. Nu har även en överstatlig nivå kommit till genom Bolognadeklarationens formulering om ömsesidigt erkännande av nationella kvalitetssäkringssystem.

I Sverige har tyngdpunkten i den nationella kvalitetsgranskningen förskjutits mot ämnes- och programnivån genom den senaste reformen. Det norska förslaget innebär däremot en stark betoning av lärosätetsnivån genom inriktningen på institutionella kvalitetsbedömningar. I Finland och Danmark dominerar systemperspektivet genom den blandning av angreppssätt och helhetssyn på kvalitetsvärdering som präglar utvärderingsverksamheten där.

En andra kategorisering av evalueringsformer är den som tar fasta på *objektet* för granskningen: Är det förutsättningarna, processen eller det slutgiltiga resultatet av verksamheten som står i fokus för kvalitetsbedömningen? Med *förutsättningarna* förstås sådant som studenternas förkunskaper, lärarnas kompetens, relationen mellan antalet lärare och antalet studenter, lokaler, utrustning och annan infrastruktur men även de organisatoriska förutsättningarna för verksamheten – ramfaktorerna med andra ord. När bedömningen inriktar sig på *processen* fokuserar den undervisningen och det sätt på vilket ett lärosäte självt garanterar (säkrar) kvaliteten i sin verksamhet. Och när bedömningen gäller *resultaten* kommer mer traditionella mått som genomströmning och avlagda examina in i bilden men också bedömningar av hur de studerande och avnämarna uppfattar värdet av en viss utbildning. I sin mest utvecklade form kan resultatbedömningen grundas på expertutlåtanden över studieprestationer, publiceringar och framgångar i olika avseenden.

Denna uppdelning i förutsättningar–process–resultat strider i princip mot den syn på utvärdering som baseras på det s.k. ”ramfaktoteoretiska tänkandet” och som betonar vikten av att beakta förutsättningar och process för att få empiriskt och teoretiskt grundade förklaringar av resultatet (se t.ex. Dahllöf et al 1996). Detta har varit utgångspunkten för utvärderingsverksamheten på nationell nivå i Sverige. I praktiken har dock tyngdpunkten varierat. I det nya programmet för ämnes- och programutvärderingar sägs explicit att granskningarna skall omfatta alla tre aspekterna – förutsättningar–process–resultat – men med tyngdpunkt på resultatet; detta till skillnad från de tidigare examensrättsprövningarna och kvalitetsarbetsgranskningarna som hade förutsättningarna respektive processen i fokus. Den nya norska utvärderingsmodellen lägger tonvikten vid processen: genom att säkra processen skall kvaliteten i slutprodukten garanteras. I de övriga nordiska länderna görs inte motsvarande distinktioner lika tydligt, och fokus varierar beroende på syftet med varje enskild utvärdering.

En analys av de nationella ämnes- och programutvärderingar som hittills genomförts i Sverige visar att granskningarna i praktiken inriktats mer på förutsättningarna och processen än på bedömning av kvaliteten i sig (Nilsson 2002). Slutsatsen är knappast förvånande eftersom bedömningen av kvaliteten i sig måste relateras till mål som blir mycket allmänna på nationell nivå. Tillstånd att starta en ny utbildning eller ge examen på högre nivåer kan däremot grundas på i förväg fastställda kriterier vad gäller förutsättningarna att hålla en godtagbar kvalitet på utbildningen. Så sker också i de godkännandeprocesser som hittills förekommit i de nordiska länderna (i Finland av yrkeshögskolorna och i Sverige och Norge av examina på högre nivå). Dessa bedömningar har hållits åtskilda från kvalitetsgranskningen av pågående verksamhet.

En tredje och sista kategorisering av evalueringsformer är den som skiljer mellan kvalitetsgranskningens olika syften: Är det att officiellt godkänna (ackreditera) en utbildning eller en institution? Är det att främja kvalitetsutvecklingen? Eller är det att kontrollera att verksamheten håller viss standard? Lindeberg & Riemann (2002) gör antagandet att finns ett samband mellan syftet och objektet för granskningen: Kvalitetsgranskningar som är inriktade på ackreditering grundas huvudsakligen på en värdering av förutsättningarna för kvalitet i verksamheten, de som har kvalitetsutveckling som mål baseras på en analys av processen, medan de som eftersträvar kvalitetssäkring värderar resultatet. Om detta är riktigt

borde det växande trycket på ackreditering och ömsesidigt erkännande av högre utbildning inom Europa leda till ökat intresse för att granska förutsättningarna för att ge utbildning av godtagbar kvalitet på viss nivå eller för visst syfte. Så är dock knappast fallet. I stället står striden mellan dem som strävar efter meta-ackreditering (på överstatlig nivå) av utbildningar och examina, dvs. resultatbedömning, och dem som hävdar att ömsesidigt erkännande av olika länders system för kvalitetssäkring är den bästa metoden (Thune 2002). De nordiska länderna går alla på den senare linjen som nu prövas i ett försöksprojekt mellan länderna (se Hämäläinen m.fl. 2001, Lindeberg & Kristoffersen 2002). Motivet är dels den nordiska inriktningen på kvalitetsutveckling, dels farhågan att utvecklingen annars kan leda till alltför starka krav på harmonisering av utbildningar och examina i Europa.

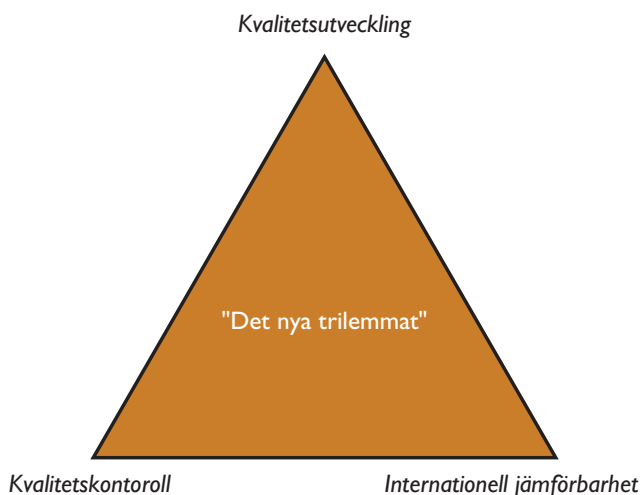
Paradoxer och perverteringar

Stensaker (2000, 2002) har sammanfattat ett antal ”paradoxer och perverteringar” i utvecklingen mot alltmer sofistikerade utvärderingsmodeller:

- Om mångfald är önskvärd är konvergens i utvärderingssammanhang en pervertering. Strävan efter gemensamma kriterier och procedurer kan verka hämmande på diversifieringen av den högre utbildningen. Även om hittillsvarande evalueringar i de nordiska länderna snarast understrukt variation och skillnader mellan olika utbildningar kan strävan efter ackreditering och harmonisering på sikt motverka variation och flexibilitet.
- Decentralisering och styrning efter prestation och utvärdering kan leda till nya maktkoncentrationer. När den centrala makten (staten, departementet) inte längre styr genom regler koncentreras mer makt till den lokala ledningen vid lärosätena. Friheten på basplanet vid universitet och högskolor kan minska i stället för att öka.
- Det finns en uppenbar risk för evalueringinflation. Olika intressegruppers önskemål om kvalitetsbedömningar av utbildning och forskning leder till ett övermått av utvärderingar. Det läggs till nya evalueringsformer utan att man tar bort de gamla. Följden kan bli utvärderingsutmattning och slentrian.
- Utvärderingsverksamheten kräver kvalificerad personal, och antalet rådgivar- och utredningstjänster (s.k. ”institutional researchers”) växer snabbt både på basplanet och centralt vid lärosätena. Utvecklingen riskerar att leda till ökad byråkratisering i stället för motsatsen.

- Strävan mot ackreditering kan leda till att kontroll blir ett viktigare mål för utvärdering än bidrag till utveckling. Det kan vara dags att ställa frågan om utvärdering leder till högre kvalitet och om resultatet motsvarar insatta resurser.

Den nuvarande situationen skulle kunna beskrivas som ett "trilemma" där kvalitetsgranskningen av den högre utbildningen förväntas tjäna tre olika syften: kvalitetsutveckling, kvalitetskontroll och internationell jämförbarhet (figur 15). För att undvika överbelastning skall dessa tre syften helst uppnås i ett och samma utvärderingssystem med lämplig ansvarsfördelning mellan olika nivåer och intressenter. Det råder delade meningar om kontroll och utveckling står i motsats till varandra. I Sverige har den officiella ståndpunkten varit att dessa syften mycket väl går att förena ("granska för att främja").



Figur 15: Det nya "trilemmat" vid utvärdering av högre utbildning. (Lindberg & Riemann 2002).

De nordiska länderna kan sägas befinna sig på olika positioner och röra sig i olika riktning i förhållande till de tre hörnen i triangeln. Sverige har genom den senaste reformen rört sig från utvecklingshörnet och närmast sig kontrollhörnet, Finland och Danmark har positionerat sig närmare utvecklingshörnet, medan den utvärderingsmodell som utvecklas i Norge har ambitionen att balansera alla tre syftena. Haakstad (2002) menar att det finns argument som talar både för och emot den norska lösningen. Angreppssättet är än så länge teoretiskt, och man kan tvivla på om meto-

den verkligen garanterar kvalitet i process och resultat och om den är tillräckligt robust och motståndskraftig mot manipulering. Det finns även farhågor för att hela utvärderingssystemet blir för systemorienterat och tekniskt etc. Förhoppningen är att det genom stark förankring i de interna processerna och i ledarskapet skall fungera som en generator ("dynamo") i kvalitetsutvecklingen av det norska högskoleväsendet och inte hamna som en separat aktivitet vid sidan om som fallet är i många andra länder. Det återstår att se om ambitionerna lyckas.

Utvärdering av forskningssystemet

I Sverige har det förekommit mycket litet utvärdering av forskningssystemet på nationell nivå.¹⁵ Det har saknats former för oberoende och systematisk granskning av det svenska forskningssystemet i stort. Visserligen tas underlag fram inför de återkommande forskningspolitiska propositionerna, men detta sker inom ramen för det politiska systemet. Statliga utredningar, t.ex. Forskning 2000 som föregick den senaste forskningspolitiska propositionen, är i allmänhet politiskt sammansatta grupperingar och fungerar knappast som evalueringsorgan. Nämda utredning kritiserades förresten just på grund av bristen på relevant utredningsunderlag.

När det gäller utvärdering av forskningssystemet finns skillnader mellan de nordiska länderna som har sin grund i ländernas olika styrsystem. Betecknande är att vi i Sverige mycket sällan talar i termer av "forskningsrådgivning". Statsministerns forskningsberedning har numera en ganska undanskymd position. I flera av våra grannländer spelar den forskningsrådgivande funktionen en framträdande och omdebatterad roll. Det framgår inte minst av den senaste tidens forskningspolitiska diskussion i Danmark och Norge. För att fylla denna roll krävs underlag i form av analyser och utvärderingar.

Finlands Akademi gör regelbundet utvärderingar av den vetenskapliga forskningens tillstånd och nivå i Finland. Enligt statuterna skall en sådan mer omfattande utvärdering göras under varje mandatperiod. Två större utvärderingar har hittills publicerats, åren 1997 och 2000, och nästa väntas inom kort. Akademiens årliga rapporter och specialutredningar

15. När det gäller utvärdering på disciplin- och forskningsnivå har dock de svenska forskningsråden lång tradition och erfarenhet. NUTEK, forskningsstiftelser och sektorsorgan har också utvärderat sina satsningar. I Sverige finns dessutom en förhållandevis stor aktivitet på området "forskning om forskning". Diskussionen här handlar om utvärdering av forskningssystemet på nationell nivå.

ger kontinuerlig överblick på nationell nivå av den finska akademiska forskningen. OECD:s internationella granskningsgrupper har dessutom studerat det finska FoU-systemet i flera omgångar.

I Danmark görs motsvarande analyser dels i Danmarks Forskningsråds årliga rapporter, dels i särskilda kommissioner och i analyser i rådets och ministeriets regi. I Norge har Norges Forskningsråd (NFR) till uppgift, inte minst i sin forskningsrådgivande roll, att utvärdera och bedöma läget i det norska forskningssystemet. NFR bedriver egen analysverksamhet men lägger också ut uppdrag på forsknings- och analysinstitut. Bl.a. publiceras återkommande en översikt över utvecklingen av det norska forsknings- och innovationssystemet baserad på omfattande statistik och indikatorer. Det norska utbildnings- och forskningsministeriet har också initierat och organiserat forskningsevalueringar.

I såväl Danmark som Norge finns fristående institut för vetenskapliga studier och analyser av forskningsverksamheten i landet: i Danmark Analyseinstituttet för forskning, i Norge NIFU (Norsk institutt for studier av forskning og utdanning) och den s.k. STEP-gruppen (Studies in technology, innovation and economic policy). Finland har inte motsvarande inrättningar, men där har regeringen avsatt särskilda medel i 2001 års forskningsbudget för studier av motsvarande slag. I Sverige har de vetenskapliga akademierna och forskningsstiftelserna tagit initiativet att inrätta ett institut för studier av utbildning och forskning (SISTER), men det sker helt utan statlig basfinansiering.

Alla nordiska länder utom Sverige har således avsatt statliga resurser för fristående analys av FoU-verksamheten på nationell nivå. Det innebär bl.a. att det publiceras fristående sammanställningar och analyser av de årliga forskningsbudgetarna. Arbetet med att ta fram FoU-statistiken är också närmare förankrat i analysverksamheten än i Sverige, där detta arbete utförs av Statistiska centralbyrån. Ett annat svenskt särdrag är att utvärdering av forskarutbildningen på nationell nivå ingår i Högskoleverkets nationella kvalitetsgranskning av ämnen och program. I övriga nordiska länder är utvärderingen av forskarutbildningen en integrerad del i studiet av forskningspolitiken.

För Sveriges del innebär det nyinrättade Vetenskapsrådet emellertid en förändring. Till rådets uppgifter hör att analysera och utvärdera svensk forskning och forskningspolitik, vilket bl.a. omfattar utredningar och statistiska undersökningar om forskning och forskningsfinansiering. Rådet skall också vara rådgivande till regeringen i forskningspolitiska frågor. Enligt regeringens direktiv skall rådet lämna ”en årlig redovisning av det

svenska forskningsläget i ett internationellt perspektiv och i samband med detta belysa aktuella forskningsproblem”. Med detta närmar sig Sverige de övriga nordiska länderna, men det kvarstår ändå avgörande skillnader när det gäller fristående analys av den förda forskningspolitiken.

Lika olika i Norden – avrundning

När man konstaterar likheter och homogeniseringstendenser länder emellan gör man det i regel på grundval av politiska uttalanden. Men det är lätt att låta sig luras av den officiella retoriken. Under samma ideologiska argumentation – uttryckt i regeringsdeklarationer och dokument av olika slag – döljer sig ofta olika lösningar på konkreta problem. Bleiklie (2001) konstaterar att svaret på frågan om utvecklingen går mot en gemensam europeisk modell för högre utbildning beror på vilken aspekt av systemet man fokuserar på. Han hänvisar till en jämförande studie av utvecklingen i England, Norge och Sverige som visar på stora olikheter mellan England å ena sidan, där universiteten länge haft ställning som oberoende institutioner, och de statligt styrda högskolesystemen i Norge och Sverige å den andra. Men även mellan Norge och Sverige noteras stora skillnader i den nämnda studien trots att förutsättningarna är förhållandevis lika (Kogan m.fl. 2000).

Finns det något som kan rubriceras som en ”nordisk modell” när det gäller reformering av den högre utbildningen? Frågan har ställts tidigare i andra sammanhang. Tuijnman & Hällström (2001) konstaterar när det gäller vuxenutbildning att det inte går att påvisa någon nordisk modell. Däremot finns vissa tydliga nordiska mönster. Svaret får nog bli detsamma när det gäller den högre utbildningen även om den gemensamma historiska och kulturella bakgrunden bidrar till att ge den högre utbildningen i de nordiska länderna liknande förutsättningar i många avseenden.

Rapporten visar att den senaste tidens utveckling till stor del varit återspeglings av internationella trender. Det finns inte så mycket av unika nordiska drag. Snarare kan man konstatera att spännvidden i det nordiska spektret ökat med det senaste decenniets högskolereformer. Det går att hitta många parvisa likheter på den högre utbildningsområde mellan de fyra nordiska länderna, framför allt mellan Sverige och Norge å ena sidan och mellan Danmark och Finland å den andra. Men likheter och olikheter varierar från område till område. När det gäller styrning och finansiering av forskning är likheterna många gånger större mellan Sverige och Finland å ena sidan och mellan Danmark och Norge å den andra. De senaste universitets- och forskningsreformerna i Norge och Danmark gör dessa likheter ännu tydligare.

Den avslutande diskussionen vid seminariet i Lejonadal kom att återvända till inledningstemat och frågan om hur konvergens och divergens förhåller sig till institutionell autonomi och marknadsstyrning. Leder autonomi och marknadsstyrning obönhörligt till ökad diversifiering och större mångfald? Antagandet ligger nära till hands. Erfarenheterna från andra områden, media bland annat, talar emellertid för att så inte är fallet. Kopiering av andras framgångar och rädsla för att avvika kan i stället leda till likriktning. I ett diversifierat system för högre utbildning har universitet och högskolor rollen av autonoma institutioner under marknadsvillkor. Det ställer verksamheten inför ökade krav på samhällsansvar och ansvarig professionalism. ”I ett komplicerat samspel av konvergens och divergens har den högre utbildningen måhända förlorat sin oskuld”, menade Rasmussen (2002).

Skillnaderna mellan den europeiska och den amerikanska modellen ger anledning till vissa reflektioner. USA:s kanske viktigaste konkurrensför-del anses av många vara dess diversifierade system för högre utbildning. Det amerikanska systemet består av universitet och högskolor som svarar mot vitt skilda behov. Förhållandet mellan stat och marknad löses också på ett annat sätt. I Europa har det statliga inflytandet varit stort, men staten har samtidigt fungerat som en garant för universiteten, ekonomiskt och politiskt. Nu lider många europeiska universitet av brist på medel, och staten varken kan eller vill ta samma ansvar som tidigare. Det tvingar fram en diversifierad finansiering och en svagare koppling till statsapparaten. Den högre utbildningen ses mer som en privat investering än som ”public good” (medan forskningen tenderar att gå i omvänd riktning). Idén om ett enhetligt och sammanhållet statligt högskolesystem får allt svårare att materialiseras. Ändå fortsätter politikerna att tala om högskolesektorn som ett system – inte minst i Sverige.

Att åstadkomma en struktur på det högre utbildningssystemet som medger nödvändig diversifiering är den stora utmaningen för de nordiska länderna. Det kan ske på i princip två olika sätt: antingen genom anarkistisk marknadsanpassning eller genom tillskapande av nya strukturer. Enligt Nybom (2002) skulle ett framtida system för högre utbildning och forskning kunna bestå av fyra slags högre utbildningsanstalter:

- *Multiversitet* som tillgodoser behovet av massutbildning på eftergymnasial nivå (av typen state universities i det kaliforniska högskolesystemet).

- *Professional schools* för forskningsbaserad professionsutbildning inom bl.a. teknik och medicin (av typen MIT i USA, franska grandes écoles eller Karolinska Institutet).
- *Lärdomsskolor eller elitcolleges* inriktade på högklassig grundutbildning med starka bildningsinslag (enligt modell King's College i Cambridge eller Vassar College i USA).
- *Forskningsuniversitet* med utbildning huvudsakligen på doktorand- och masternivå och med en tydlig spetsforskningsprofil (enligt modell Harvard eller Stanford i USA).

Denna modell är ett sätt att konkretisera ett mer diversifierat högskolesystem. Det finns många andra som kanske passar nordiska förhållanden bättre. Inte minst i Sverige borde vi dock överge drömmen om en enhetlig organisatorisk form för all högre utbildning. Denna jämförelse mellan de nordiska länderna visar att samma problem kan lösas på olika sätt och att det ibland är svårt att hitta flexibla lösningar på nya situationer i ett uniformt högskolesystem som det svenska. Differentiering och divergens blir allt viktigare för den internationella konkurrenskraften på universitets- och högskoleområdet.

Det är sannolikt inte helt lätt att skapa den nämnda typen av differentiering i de nordiska länderna. Den arbetsfördelning som krävs kan troligen bara komma till stånd genom ganska hård politisk styrning. Ett annat problem är hur många institutioner av elitkaraktär som de nordiska länderna förmår bära. Vid seminariet i Lejondal restes kritiska röster mot en alltför pessimistisk bedömning av den ”nordiska modell” som trots allt fungerat ganska väl och som innebär andra fördelar än vad som finns i ett mer marknadsstyrt system. Kombinationen av högskolor och folkhögskolor ger dessutom en viss diversifiering i de nordiska ländernas utbildningssystem totalt sett. Folkhögskolorna har historiskt sett i många fall fungerat som en sorts lärdomsskolor, en studieform som många nu vill återskapa inom universitets- och högskolesektorn.

Sverige i nordisk jämförelse

Ett syfte med denna nordiska jämförelse har varit att hitta områden där Sverige avviker på ett sådant sätt att det finns skäl att titta närmare på orsakerna och lära av grannländerna. En enkel summering i punktform av sådana avvikelser får avsluta rapporten och utgöra startpunkt för vidare diskussion. Avsikten är inte att svartmåla utan att öppna ögonen för andra

länders sätt att lösa likartade problem och bidra till reflektion och konstruktiva diskussioner. Argument och underlag för följande iakttagelser återfinns i den tidigare texten och upprepas inte här.

Om reformstrategin i i allmänhet:

- Den reformstrategi som våra nordiska grannländer tillämpar på universitets- och högskoleområdet är i vissa fall mer långsiktig och uttryck för en mer samordnad utbildnings- och forskningspolitik än den svenska.

Om expansion och diversifiering:

- Även om övergången till högre studier ökat i Sverige under senare år är det fortfarande relativt få som läser vidare på högskolan i unga år. Sverige ligger lägre än övriga nordiska länder både när det gäller framtida kvantitativa mål och faktiskt deltagande i längre högskoleutbildningar.
- De ”mjuka” vetenskaperna, humaniora och samhällsvetenskap, och även naturvetenskapen, har en förhållandevis liten omfattning i det svenska högskolesystemet på både utbildnings- och forskningssidan. Tyngdpunkten ligger mer på medicin och teknik.
- Det formellt enhetliga svenska högskolesystemet saknar motsvarighet i våra grannländer. Där finns tydligare skillnader mellan olika delar av det eftergymnasiala systemet och mellan olika studentkategorier. En tydligare differentiering av det svenska högskolesystemet kan behövas för att motverka såväl stelhet som ohämmad marknadsstyrning.
- Trots talet om ”den öppna högskolan” och möjligheterna att utnyttja det reguljära kursutbudet i vidareutbildningssyfte saknas öppna och flexibla ingångar i den svenska högskolan (typ öppen universitetsutbildning i Finland och Danmark).

Om struktur och styrning:

- Efter den senaste tidens reformer i grannländerna framstår Sverige som mest avvikande från den examensstruktur som förordas i Bologna-deklarationen. Vi har förhållandevis få och korta grundexamina, mastersnivån saknas och utvecklingen av längre yrkesinriktad utbildning på högskolenivå går relativt långsamt.

- Sverige fokuserar mer på input än output när det gäller rekrytering och resurstilldelning till högre utbildning om man jämför med grannländerna.
- Sverige är det enda nordiska land där resurstilldelningen till grundläggande högskoleutbildning baseras uteslutande på studentantal/prestation och helt separat från basanslagen till forskning. Resursläget blir därmed mer känsligt för variationer i studenttillströmningen.
- I Sverige har det inte gjorts några ansatser (utöver de två stiftelsehögskolorna) att förändra universitetens och högskolornas formella ställning som vanliga statliga myndigheter. Alternativa styrformer diskuteras i flera av våra grannländer.

Om forskningsfinansiering och forskarrekrutering:

- Den svenska politiken är otydlig när det gäller forskningens roll vid de nya högskolorna och forskningsanknytningen av de kortare yrkesinriktade högskoleutbildningarna. I Finland och Danmark är man tydligare i båda dessa avseenden, och även i Norge är signalerna tydliga när det gäller högskolornas rätt att ge forskarutbildning.
- Den svenska strategin för forskarskolor och "centres of excellence" är av sent datum och förhållandevis begränsad.
- Det saknas en långsiktig plan för nyrekrytering till universitetssektorn i Sverige när pensionsavgångarna ökar och konkurrensen med omgivningen växer. Norge har exempelvis en bättre framförhållning på detta område.
- Relationen mellan antalet rekryteringstjänster och antalet sluttjänster i forskarkarriären (professorer) är mer skev i Sverige (och Danmark) än i Finland och Norge.
- Efter de senaste reformerna i Norge och Danmark har Sverige det mest disciplinbaserade forskningsrådssystemet av alla nordiska länder.

Om granskning av högskolesystemets kvalitet och resultat:

- Den svenska kvalitetsgranskningen av högre utbildning är mer inriktad på bedömning av utbildningens resultat på program- och ämnesnivå än i övriga nordiska länder, där trenden går mot mer tematiska eller lärosätetsvisa bedömningar. Avnämar- och brukarundersökningar förekommer oftare i övriga nordiska länders utvärderingar av utbildning och forskning.

- Det forskningsrådgivande uppdraget på nationell nivå i Sverige har stark politisk koppling och mindre inriktning på analys och utvärdering. Den svenska staten finansierar inga fristående organ som granskar effekterna av den förda universitets- och forskningspolitiken i ett nationellt och internationellt perspektiv, vilket är fallet i de andra nordiska länderna.
- Varken högskolepolitiken eller teknik- och innovationspolitiken i Sverige har utvärderats av OECD eller något annat internationellt organ på länge. I exempelvis Finland har sådana utvärderingar använts som hävstång i den nationella utvecklingen.
- Investeringarna i – och följaktligen kostnaderna för – den högre utbildningen och universitetsforskningen är högre i Sverige än i övriga nordiska länder utan påvisbara bättre resultat.¹⁶ I några avseenden – examina, citeringar m.m. – uppvisar Sverige en negativ trend, medan utvecklingen går åt andra hållet i exempelvis Finland.

Endast fortsatta studier och utvärderingar kan svara på om dessa iakttagelser är rättvisa eller ej. I rapporten pekas på flera områden där fortsatta komparativa studier vore av intresse, exempelvis olika sätt att vidga tillträdet till högre studier för att främja livslångt lärande, metoder att finansiera och fördela resurser till universitet och högskolor med balans mellan stabilitet och förnyelse, strategier för att möta det framtida behovet av nyrekrytering till universitetssektorn och olika sätt att fördela ansvaret för kvalitetsgranskning av den högre utbildningen. Jämförande studier av reformpolitikens effekter på den inre miljön vid universitet och högskolor vore också angelägna. Listan kan göras lång och inspirera till fortsatta överläggningar mellan praktiker och forskare av det slag som skedde vid seminariet i Lejondal.

En personlig reflektion får runda av rapporten. Den knyter an till de inledande beskrivningarna av reformpolitiken i de fyra nordiska länderna under det senaste decenniet. När man studerar och jämför denna utveckling riktas intresset främst mot reformer och förändringar på högskolepolitikens område. Förändringar blir något positivt i sig. De aktuella reformerna på universitets- och högskoleområdet i Norge och Danmark framstår som omvälvande och klart framtidsinriktade. Satsningen på högre utbildning och forskning i Finland imponerar genom sin genomslagskraft i den finska resultatbilden i internationell jämförelse. Den

16. Se även Education at a Glance 2002.

svenska reformpolitiken på högskoleområdet har däremot under senare år mer präglats av bevarande och en ambition att hålla fast vid de unika dragen i det svenska högskole- och forskningssystemet – den enhetliga strukturen, den centralstyrda antagningen, det befintliga examenssystemet, kravet på forskningsanknytning av all högskoleutbildning, motståndet mot statliga forskningsinstitut, en disciplinbaserad forskningsrådsorganisation osv. Kanske har det samband med påpekandet i inledningen att svensk högskolepolitik i stor utsträckning används som medel för att nå de övergripande samhällspolitiska målen snarare än som uttryck för en renodlad kunskapspolitik. Det kan försvåra anpassningen till en föränderlig omvärld – på gott och ont. Ta det som ”en orättvis betraktelse” eller som en varningssignal. Det viktiga är att diskussionen och jämförelserna med våra nordiska grannländer fortsätter.

Referenser

Lagar, propositioner, utredningar m.m.

Under denna rubrik redovisas ländervis officiella dokument som beskriver och reglerar utvecklingen inom högre utbildning och forskning med betoning på utvecklingen under slutet av 1990-talet och början på 2000-talet.

Sverige

Högskolelag. Sveriges Författningssamling (SFS) 1992:1434.

Högskoleförordning. SFS 1993:100.

Proposition om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.

Prop. 1992/93:1.

Högre utbildning för ökad kompetens. Prop. 1992/93:169.

Forskningspolitik. Betänkande av Kommittén "Forskning 2000".

SOU 1998:128.

Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan.

Prop. 1999/2000:28.

Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering.

Prop. 1999/2000:81.

Mångfald i högskolan – Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan. Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2000:47.

Högskolans styrning – en utvärdering. SOU 2000:82.

Forskning och förnyelse. Prop. 2000/01:3.

Forskarskolor – ett regeringsuppdrag.

Högskoleverkets rapportserie 2000:2 R. Högskoleverket.

Yrkeshögskoleutbildning – inriktning, utformning och kvalitetskriterier.

SOU 2001:107.

Den öppna högskolan. Prop. 2001/02:15.

Högskoleverkets utvärderingar – från bedömning av kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet. Högskoleverkets rapportserie 2001:8 R. Högskoleverket.

Internationell jämförbarhet och nationell styrning – aktuella perspektiv på högskolans examensordning. Högskoleverkets rapportserie 2001:10 R.

Forskarskolor i Sverige – en sammanställning. Högskoleverkets rapportserie 2001:12 R.

Regleringsbrev för år 2002. Utgiftsområde 16. Utbildning och forskning. Ekonomistyrningsverket.

Hur har det gått? Högskoleverkets kvalitetsgranskningar år 2001. Högskoleverket 2002.

Översyn av vissa examensfrågor i högskolan. Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet 2002-05-04.

Övergångsfrekvensen till högskolan bland ungdomar. Regeringskansliet 2002-08-20.

Budgetpropositionen för 2003. Utgiftsområde 16. Utbildning och universitetsforskning. Prop. 2002/03:1.

Danmark

Universitetsloven. Lovbekendtgørelse nr 334 af 27.05.1993.

Lov om Åben Uddannelse, lov nr 508 af 30.06.1993.

Lov om Mellemlange Videregående Uddannelser, lov nr 481 af 31.05.2000.

Lov om Korte Videregående Uddannelser, lov nr 1115 af 29.12.1997.

Bekendtgørelse af lov om Forskningsrådgivning m.v. af 28.10.1997.

Bekendtgørelse af lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. af 13.05.2002.

Bekendtgørelse af lov om Danmarks Grundforskningsfond af 23.02.1998.

Lov om Danmarks Evalueringsinstitut, lov nr 290 af 12.05.1999.

Udkast til forslag til lov om universiteter. 1 november 2002.

Kvalitet i uddannelsesystemet. Undervisningsministeriet m.fl. 1998.

Det 21. århundrades uddannelsesinstitutioner. Redegørelse om de videregående uddannelsers institutionelle struktur (inkl opfølgninger). Undervisningsministeriet 1998-2002.

Udviklingskontrakter for universiteter – stærkere selvstyre, stærkere universiteter. Forskningsministeriet 1999.

Redegørelse om merit og fleksibilitet i de videregående uddannelser Undervisningsministeriet 1999.

Aftale om principper for forskningen. Folketinget 2000-05-24.

Kvalitet der kan ses. Undervisningsministeriet 2000.

Centre for videregående uddannelser og universiteter – forskningstilknytning og uddannelse. Notat till Undervisningsministeriet. Humanistisk Uddannelsesråd, december 2000.

De videregående uddannelser i tal. Undervisningsministeriet 2002.

Taxametersystemet for de videregående uddannelser. Rapport fra undervisningsministerens Idé- og Perspektivgruppe. Undervisningsministeriet 2001.

Grundlaget for videnssamfundet smuldrer – udsigt til stort fald i de offentlige forskningsbevillinger. Danmarks Forskningsråd. Februar 2001.

Danmarks Forskningsråds Årsrapport 2000. Kvalitet og fornyelse-gennem rekruttering til den offentlige forskning. Danmarks Forskningsråd. Februar 2001.

Forskningskommissionens betænkning nr. 1406. IT- og Forskningsministeriet. September 2001.

Handlingsplan 2002. Danmarks evalueringsinstitut 2002.

100 millioner kroner til forskerskoler. Pressemeddelelser fra Forskeruddannelsesrådet 2002-04-02.

Dynamiske forskningsmiljøer – Grundpiller i videnssamfundets vækst. Danmarks Forskningsråd 2002.

Akkreditering – Et perspektiv for kvalitetssikringen af de videregående uddannelser. Danmarks Evalueringsinstitut, januar 2002.

Forskningstilknytning. Skrivelse 2000-02-29. Undervisningsministeriet.

Tid til forandring for Danmarks universiteter. Oktober 2002. Regeringen.

Reform af forskningsrådssystemet: Kvalitet og samspil i forskningen.
Oktober 2002. Regeringen.

Finland

Utbildning och forskning 1999-2004. Utvecklingsplan. Undervisningsministeriet 1999.

The Academy of Finland's Forward Look 2000. Academy of Finland 2000.

Higher Education Policy in Finland. Ministry of Education 2000.

The State and Quality of Scientific Research in Finland. A Review of Scientific Research and Its Environment in the Late 1990s. Academy of Finland 2000.

Universiteten 2000. Undervisningsministeriet 2001.

Research in Finland. Ministry of Education 2001.

Academy of Finland Annual Report 2001. Academy of Finland 2002.

Action Plan. Publication 12:2000. Finish Higher Education Evaluation Council (FINHEEC) 2000.

Academy of Finland International Strategy. Academy of Finland 2002.

Norge

Med viden og vilje. NOU 1988: 28.

Lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler.

Om dimensjonering av ulike studier innenfor høgre utdanning.
St. meld nr. 39 (1997-98).

Kompetansereformen. St. meld nr 42 (1997-98).

Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning.
St. meld nr. 36 (1998-99).

Forskning ved et tidsskille. St. meld nr. 39 (1998-99).

Frihet med ansvar. Om høyre utdanning og forskning i Norge.
NOU 2000:14.

Gjør din plikt – Krev din rett. Kvalitetsreform av høyre utdanning.
St.meld. nr. 27 (2000-2001)

Kvalitetsreformen. Om vurdering av enkelte unntak fra ny gradsstruktur i høyere utdanning. St.meld. nr. 11 (2001-2002).

Kvalitetsreformen Om rekruttering til undervisnings- og forskerstillinger i universitets- og høyskolesektoren. St.meld. nr. 35 (2001–2002).

Universiteter og høyskoler som særlovselskaper?

Informasjon om varslet lovendring. Norges Forskningsråd.

Høring – Forskrifter om akkreditering og evaluering.

Utbildnings- og forskningsdepartemanget.

Evaluering av norsk forskerutdanning. Norges Forskningsråd 2002.

13 sentre for fremragende forskning. Nett-aktuelt (<http://odin.dep.no>).

Statistiska uppgifter

Sverige

Statistiska Centralbyrån (www.scb.se).

Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapporter t.o.m. 2002.
Högskoleverket.

Danmark

Danmarks Statistik (www.dst.dk).

Den Koordinerede Tilmelding (KOT).

Forskeruddannelsesrådet (www.forsk.dk/fur).

Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor.
Forskningsstatistik 2000. Analyseinstitut for Forskning.

Finland

Statistikcentralen (www.stat.fi).

KOTA-databasen (www.csc.fi/kota/nuts).

Norge

Statistisk Sentralbyrå (www.statistics.no).

Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU).

Det norske forsknings- og innovationssystemet – statistikk og indikatorer 2001. Norges Forskningsråd.

Internasjonell, nordisk

Education at a Glance 2002. OECD.

Basic Science and Technology Statistics 2001. OECD.

Kyvik, S. 1996: *Finansieringen av universitetenes FoU-virksomhet I de nordiske land.* TemaNord 1996:594. Nordiska Ministerrådet.

Nordisk FoU-statistikk for 1997 og statsbudjetanalyse 1999. Analyseinstitutt for Forskning.

EU-kommissionens statistikkontor.

Övriga referenser

Aamodt, P.O. 1999: *Dimensjonering av høyere utdanning Et komparativt perspektiv med særlig vekt på Storbritannia, Sverige og USA.*

Rapport 3/1999. Oslo: NIFU.

Aamodt, P.O. 2002: ”Expansjon og diversifisering”. Inlegg ved seminaret Lika ulike. Lejondal 21–22 Mars 2002 (opublicerat).

Analyseinstitutt for Forskning 1999: *Nordisk FoU-statistikk for 1997 og statsbudjetanalyse 1999.* Århus: Analyseinstitutt for Forskning.

Analyseinstitutt for Forskning 2002: *Offentligt forskningsbudjet 2002.* Århus: Analyseinstitutt for Forskning.

Andersen, P. M. fl 2000: *Godt begynt- forskeruddannelsen i Danmark.* København: Danmarks Forskningsråd.

Arnold, E. m.fl. 2002: *A singular Council. Evaluation of the Research Council of Norway.* Oslo: Norges Forskningsråd.

Benner, M. 2001: *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal.* SISTER Rapport 1. Nora: Nya Doxa.

Birnbaum, R. 1983: *Maintaining Diversity in Higher Education.* San Francisco: Jossey Bass.

- Björklund, S. 1991: *Forskningsanknytning genom disputation*. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 112. Uppsala: Uppsala universitet.
- Bleiklie, I. 2001: "Towards European Convergence of Higher Education Policy?" *Higher Education Management* Vol.13, No.3 (9-29). Paris: OECD.
- Brandell, L. 2000: *Hur många utbildningsplatser behövs i den svenska högskolan i framtiden?* Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:11 AR. Stockholm: Högskoleverket.
- Brandell, L. 2001: *Studenterna i Sverige. Om livet och tillvaron som student vid sekelskiftet 2000*. Högskoleverkets rapportserie 2001:26 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Brandell, L. & Rhodin, A. 2002: *Examination och genomströmning i den tekniska utbildningen*. Statistik & Analys 2002.06-26. Stockholm: Högskoleverket.
- Clark, B. 1996: Diversification of Higher Education: Viability and Change. I *Meek et al.* (pp 16-25).
- Dahllöf, U.1982: "Den rika systemen eller Askungen?" *Tvårsnitt* 1982:2, 3-12.
- Dahllöf, U. 2000: "Handledarkapacitet och examinationskvoter i svensk forskarutbildning: En pilotstudie och några uppdaterade tidsserier." I Kim, (2000): *Svensk forskarutbildning i internationell belysning*. Documenta no 70. Stockholm: Kungl Vetenskapsakademien.
- Dahllöf, U. & Selander, S. (eds) 1994: *New Universities and Regional Context*. Papers from an International Seminar held at Sundsvall, Sweden 14-18- June, 1992. Uppsala Studies in Education 56. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala: Pedagogiska institutionen.
- Dahllöf, U. & Selander, S. (eds) 1996: *Expanding Colleges and New Universities. Selected Case Studies from Non-metropolitan Areas in Australia, Scotland and Scandinavia*. Uppsala Studies in Education 66. Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala: Pedagogiska institutionen.
- Dahllöf, U., Harris, J., Shattock, M., Staropoli, A. & in't Veld, R. 1991: *Dimensions of Evaluation in Higher Education*. Higher Education Policy Series 13. London: Jessica Kingsley Publ.

European Commission 2000: *Two decades of reform in higher education in Europe: 1980 onwards. Eurydice Studies*. Bryssel: Eurydice European Unit.

Evalueringscenteret 1998: *"Hvor er forskerne? Erfaringer med forskningsbaseret undervisning og faglig udvikling i forbindelse med Evalueringscenterets turnusevalueringer"*. København: Center for kvalitetsudvikling og evaluering af de vidaregående uddannelser.

EVA (Danmarks Evalueringsinstitut) 2002: "Icke elsket, men respekteret". I *EVAlering*, 3.årgang nr.2, juni 2002.

Fahlén, V., Liuhanen, A-M., Petersson, L. & Stensaker, B. (eds) 2000: *Towards Best Practice. Quality Improvement Initiatives in Nordic Higher Education Institutions*. TemaNord 2000:501. København: Nordiska Ministerrådet.

Foss Hansen, H. (2000): Dynamisk Inerti: Universitetssektoren gennem 35 år. I Antonsen, M. & Jorgensen T.B. (red): *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jusist- og Økonomforbundets Forlag.

Foss Hansen, H. 2002: "Struktur, styring og kvalitetskontrol i Danmark." Inlæg ved seminariet Lika olika. Lejondal 21-22 Mars 2002 (opublicerat).

Frizell, A. & Birath, B. 2002: *Utbildning – Utbyggnad – Urholkning*. SULF:s skriftserie XXIV. Stockholm: Sveriges universitetslärarförbund.

Fägerlind, I. & Strömqvist, G. 2002 (eds): *Reforming the Nordic model of higher education. Studies of change from Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Stockholm: Institutionen för internationell pedagogik, Stockholms universitet (under publicering).

Hansson, F. & Holst Jørgensen, B. (red) 2002: *Forskningens dilemmaer. En debatbog om ledelse og evaluering af forskning*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.

Hernes, G. 2002: "Ivory Tower or Black Box?." Speech at the conference organized by Academia Europea, the International Academy of Education and the Wenner-Gren Foundation, Stockholm June 1, 2002 (under publicering). Svensk variant: "Samhällets förväntningar och akademins respons", anförande vid seminariet Lika olika Lejondal 21-22 mars 2002 (opublicerat).

- Heyman, U. & Lundberg, E. 2002: *Finansiering av svensk grundforskning*. Rapport 4/2002. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Huisman, J. 1995: *Differentiation, Diversity and Dependency in Higher Education*. Utrecht: Lemma.
- Huisman, J. 1998: Diversity and Differentiation in Higher Education Systems. In Smart; J.C. (ed): *Higher Education, Handbook of Theory and Research*, Vol XIII. New York: Agathon Press.
- Huisman, J. 1999: *Institutional Diversity in Higher Education. A comparison of ten national systems*. (opublicerad)
- Huisman, J. & Bartelse, J. A. (eds) 2000: *Academic Careers: A Comparative Perspective*. Enschede: CHEPS, University of Twente.
- Huisman, J. & Kaiser, F. 2001: *Fixed and Fuzzy Boundaries in Higher Education. A comparative study of (binary) structures in nine countries*. Den Haag : Adviesraad voor het Wetenschapsbeleid.
- Hyllseth, B. 2001: *Forskningsbasert undervisning*. Norgesnettetsrådets rapporter. Oslo: Norgesnettetsrådet.
- Haakstad, J. 2002: "Norway opts for national accreditation: Can institutional audit do the job?" Paper presented at the annual EAIR Forum, 8-11 September 2002. Oslo: Network Norway Council.
- Husso, K., Karjalainen, S. & Parkkari, x. (eds) 2001: *The State and Quality of Scientific Research in Finland: A Review of Scientific Research and Its Environment in the late 1990s*. Helsinki: Academy of Finland.
- Hämäläinen, K., Haakstad, J., Kangasniemi, J., Lindeberg, T. & Sjölund, M. 2001: *Quality Assurance in the Nordic Higher Education – accreditation-like practices*. ENQA. Occasional Papers 2. Helsinki: European Network for Quality Assurance in Higher Education.
- Högskoleverket 2001a: *Ribban på rätt nivå. Sju inlägg om högskolemässighet*. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket 2001b: *Utveckling av FoU-resurserna vid universitet och högskolor 1995/96 – 1999*. Analys 2001-11-09. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket 2002a: *Hur har det gått? Högskoleverkets kvalitetsgranskningar år 2001*. Stockholm: Högskoleverket.

- Högskoleverket 2002b: *Befordringsreformen 1999.: Ekonomiska effekter, Delrapport III*. Rapport 2002:33 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Kaukonen, E. 2002: "University Research and the National Innovation System: A Glance at Finnish Developments." Inlägg vid seminariet Lika olika. Lejonaldal 21-22 Mars 2002 (opublicerat).
- Kim, L. 2000: *Svensk forskarutbildning i internationell belysning*. Documenta no 70. Stockholm: Kungl Vetenskapsakademien.
- Kim, L. 2002: "Diversification in a Uniform System of Higher Education: The Swedish Dilemma". I Fägerlind & Strömqvist (eds): *Reforming the Nordic model of higher education. Studies of change from Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden*. Stockholm: Institutionen för internationell pedagogik, Stockholms universitet (under publicering).
- Kivinen, O., Ahola, S. & Kaipainen, P. (eds) 1999: *Towards the European Model of Postgraduate Training*. Turku: University of Turku (RUSE).
- Kogan m.fl. 2000: *Transforming Higher Education. A comparative Study*. Higher Education Policy 57. London: Jessica Kingsley.
- Krogh Graversen, E. m.fl. 2002: *Dynamik og fornyelse på danske universiteter og sektorforskningsinstitutioner*. Rapport fra Analyseinstitut for Forskning 2002/1. Århus: Analyseinstitut for Forskning.
- Kyvik, S. (red) 1999: *Evaluering av høskolereformen. Slutrapport*. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Lauridsen, P.S. 2002: *Universitetsforskere om arbeidsvilkår, forskning og ledelse*. Rapport 2002/6. Århus: Analyseinstitut for forskning.
- Lindeberg, T. & Kristoffersen, D. 2002: *A Method for Mutual Recognition. Experiences with a method for mutual recognition of quality assurance agencies*. ENQA Occasional Papers 4. Helsinki: European Network for Quality Assurance in Higher Education.
- Lindeberg, T. & Riemann, S. 2002: "Systematic evaluation in an international context: A small country perspective." Paper presented at the annual EAIR Forum, 8-11 September 2002.
- Meek, L. V., Goedegebuure, L., Kivinen, O. & Rinne, R. 1996: *The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Oxford: Pergamon.

- Mortensen, P. S. m. fl. 2001: *FFL2002s bevillninger og budgetoverslag for forskning og udvikling*. Notat 2001/7. Aarhus: Analyseinstitut for Forskning.
- Neave, G. 1996: Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis. I *Meek et al.*: (pp 26-41)
- Nieminen, M. & Kaukonen, E. 2001: *Universities and R&D networking in a knowledge-based economy. A glance at Finnish developments*. Sitra Reports series 11. Helsinki: Hakapaino Oy.
- NIFU (Norsk institutt for studier av forskning og utdanning) 2002: *Forskning og høyre utdanning i statsbudsjettet for 2002*. Rapport 4/2002. Oslo: NIFU.
- Nilsson, K-A. 2002: *Om enkelhet och nytta. En studie av metodiken för ämnes- och programutvärderingar*. Lunds universitet, Utvärderingsenheten.
- Nilsson, K-A. & Wahlén, S. 2000: Institutional Response to the Swedish Model of Quality Assurance. *Quality in Higher Education*, Vol 6:1, 2000.
- Nordiska Ministerrådet 2000: *Høgre utdanning i Norden i et komparativt perspektiv. Rapport av en arbeidsgruppeoppnevnt av styringsgruppen for nordisk samarbeid inom høgre utdanning (HØGUT)*. Köpenhamn : Nordiska Ministerrådet.
- Nybohm, T. 2002: Inlägg under rubriken Konvergens eller divergens vid seminariet Lika olika. Lejonaldal 21-22 Mars 2002 (opublicerat).
- Nordiska Ministerrådet 2001: *Science and Technology Indicators for the Nordic countries 2000. A collection of articles*. TemaNord 2001:539. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Næss, T. 2000: *Utdanning frem til år 2015. Framtidig beholdning, tilgang og erstatningsbehov*. Rapport 10/2000. Oslo: NIFU.
- OECD 2002: *Background Report. Polytechnic Education in Finland*. Paris: OECD.
- Persson, O. 2002: "Svensk forskning på publiceringsmarknaden". I Sandström, U. (red): *Det nya forskningslandskapet: Perspektiv på vetenskap och politik*. SISTER Skrifter nr 5. Nora: Nya Doxa (s 135-144).

- Rasmussen, P. 2002: Inlägg under rubriken Konvergens eller divergens vid seminariet Lika olika. Lejondal 21-22 Mars 2002 (opublicerat).
- RR (Riksdagens Revisorer) 2000: *Grundutbildningens högskolemässighet*. Rapport 2000/01:1. Stockholm: Riksdagens Revisorer.
- Rinno, R. 2002: "Towards extremely massified binary model on the Bologna road – Finnish experiences on expansion and diversification of higher education". Inlägg vid seminariet Lika olika. Lejondal 21-22 Mars 2002 (opublicerat).
- Sandström, U. (red) 2002a: *Det nya forskningslandskapet: Perspektiv på vetenskap och politik*. SISTER Skrifter nr 5. Nora: Nya Doxa.
- Sandén, H. & Sandström, U. 2002: Forskningsinstituten: Det glesa landskapet. I Sandström, U. (red) *forskningslandskapet: Perspektiv på vetenskap och politik*. SISTER Skrifter nr 5. Nora: Nya Doxa (s 195-213).
- Sandström, U. 2002b: "Forskningsfinansiering och forskningspolitik". Inlägg på seminariet Lika olika. Lejondal 21-22 Mars 2002 (opublicerat).
- Sandström, U. 2002 c: "Forskningsstyrningens dolda landskap." I Hansson, F. m.fl (red): *Forskningens dilemmor. En debattbok om ledelse og evaluering af forskning*. Fredriksberg: Samfundslitteratur. (s 161-182).
- Skodvin O.J. 2000: "Diversity in higher education: The case of Norway in an international context." Paper presented at the Annual EAIR Forum in Berlin, September 2000.
- Skodvin, O.J. & Nerdrum, L. 2000: *Mangfold, spesialisering og differensiering i høyre utdanning: internasjonale erfaringer*. NIFU Skriftserie nr 1/2000. Oslo: NIFU.
- Skoie, H. 2001: *The Research Councils in the Nordic Countries – Developments and some Challenges*. NIFU Rapport 10/2001. Oslo: NIFU.
- Smeby, J.-C. (ed) 1996: *Evaluation of Higher Education in the Nordic Countries*. Nord 1996:6. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Smeby, J.-C. 2001: *Forskningsvilkår ved universiteter og vitenskapelige høyskoler*. NIFU skriftserie nr 16/2001. Oslo: NIFU.

Stensaker, B. 1999: *Dom, diagnose, dialog?* Högskoleverkets skriftserie 1999:05 S. Stockholm: Högskoleverket.

Stensaker, B. 2000: A Nordic mode? Some reflections after a decade of quality improvement initiatives in the Nordic Countries. In Tjeldvoll, A., Thune, T. & Olsen, M.S. (eds): *Higher Education, Quality and Evaluation in Comparative and International Perspectives*. Institute of Educational Research, report 7/2000. Oslo: University of Oslo (pp 82-101).

Stensaker, B. 2002: "Styring, evaluering og kvalitet – Praxis, paradoxer og perverteringar." Inlægg på seminarieret Lika olika. Lejondal 21–22 Mars 2002 (opublicerat).

Ståhle, B. 1996: *Universitetet och forskarna – från stagnation till förnyelse. Universitetsforskare, forskarutbildning och forskarrekrytering i Norden*. Nord 1996:39. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.

Ståhle, B. 1999: *Alder, køn og rekruttering i dansk universitetsforskning*. Köpenhamn: UNI-C.

Ståhle, B. 2000: *Ökat nordiskt samarbete om forskarutbildning och centres of excellence?* Köpenhamn: UNI-C.

Sundqvist, B. 2002: *Högere utbildning och forskning under det senaste decenniet – en statistisk översikt*. Uppsala: Uppsala universitet.

SUHF (Sveriges Universitets- & Högskoleförbund) 2001: *"Undergraduate Education and Research. Do They Belong Together?"* Dokumentation från SUHF:s konferens om grundutbildningens forskningsanknytning vid universitet och högskolor i Uppsala den 17 oktober 2001. Stockholm: SUHF.

Teichler, U. 1988: *Changing Patterns of the Higher Education System. The Experience of Three Decades*. London: Jessica Kingsley.

Teichler, U. 1998: "Massification: A Challenge for Institutions of Higher Education." *Tertiary Education and Management*, Vol.4, No.1, 1998 (pp 17-27).

Thune, Ch. 2001: "Quality Assurance of Higher Education in Denmark." I Dunkerly, D. & Wong, W.S.: *Global Perspectives on Quality in Higher Education*. Aldershot: Ashgate Publishers.

Thune, Ch. 2002: "Future relationships and dilemmas of quality assurance and accreditation." Plenary speech held at the annual EAIR Forum, 8-11 September 2002.

Trow, M. 1974: *Problems in the transition from elite to mass higher education*. Paris: OECD.

Try, S. 2001: Flere studenter ved høyskolene. *Forskningspolitikk*, nr. 3/2001. Oslo: NIFU.

Tuijnman, A. & Helleström, Z. 2001 (eds): *Curious Minds. Nordic Adult Education Compared*. Nord 2001:9. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Tuijnman, A. 2002: "Nordisk högskoleutbildning i internationell jämförelse." Inlägg på seminariet Lika olika. Lejondal 21-22 Mars 2002 (opublicerat).

van Vught, F. 1996: Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems. I *Meek et al* (pp 42-58).

Wikhall, M. 2002: "Forskningsanknytning med knappa resurser." I *Sandström, U. (red): Det nya forskningslandskapet: Perspektiv på vetenskap och politik*. SISTER Skrifter nr 5. Nora: Nya Doxa.(s 215-231).

Wolff, H. 2001: "Relationen mellan högre utbildning och forskning. Ett finländskt yrkeshögskoleperspektiv". I SUHF: *Undergraduate Education and Research. Do They Belong Together?* (s 30-33).

Högskoleverkets rapportserie från år 2000 och framåt

Rätt juristutbildning? Utvärdering av juristutbildningar
Högskoleverkets rapportserie 2000:1 R

Forskarskolor – ett regeringsuppdrag
Högskoleverkets rapportserie 2000:2 R

Journalistutbildningarna i högskolan
Högskoleverkets rapportserie 2000:3 R

Högskolestudier och funktionshinder
Högskoleverkets rapportserie 2000:4 R

Utbildningar inom vård och omsorg
– en uppföljande utvärdering
Högskoleverkets rapportserie 2000:5 R

Utvärdering av socionomutbildningar
Högskoleverkets rapportserie 2000:6 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Högskolan i Jönköping
Högskoleverkets rapportserie 2000:7 R

Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande
samt social och etnisk mångfald
Högskoleverkets rapportserie 2000:8 R

Goda exempel
Hur universitet och högskolor kan arbeta med jämställdhet,
studentinflytande och social och etnisk mångfald
Högskoleverkets rapportserie 2000:9 R

Tentamen: "Plussning" och begränsning av antalet
tillfällen
Högskoleverkets rapportserie 2000:10 R

Designutbildningar i Sverige. En utredning och
utvärdering.
Högskoleverkets rapportserie 2000:11 R

Högskoleprovet – Gårdagens mål och framtida inriktning
Högskoleverkets rapportserie 2000:12 R

Eldsjälur och institutionell utveckling
Högskoleverkets rapportserie 2000:13 R

Antagning till högskolan – erfarenheter och visioner
Högskoleverkets rapportserie 2000:14 R

Att leda universitet och högskolor. En uppföljning och
analys av styrelserformen 1998
Högskoleverkets rapportserie 2000:15 R

Högskolornas tillämpning av EG-direktiv i sjuksköterske-
utbildningen och barnmorskeutbildningen
Högskoleverkets rapportserie 2000:16 R

Sexuella trakasserier mot studenter – högskolornas
åtgärder
Högskoleverkets rapportserie 2000:17 R

Livlångt lärande som idé och praktik i högskolan
Högskoleverkets rapportserie 2001:1 R

Nationella ämnes- och programutvärderingar
Högskoleverkets rapportserie 2001:2 R

Vilken betydelse har utländsk bakgrund för resultatet på
högskoleprovet?
Högskoleverkets rapportserie 2001:3 R

Examensrättsprövning
– utgångspunkter och tillvägagångssätt för Högskolever-
kets examensrättsprövning
Högskoleverkets rapportserie 2001:4 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Lunds universitet
Högskoleverkets rapportserie 2001:5 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Uppsala universitet
Högskoleverkets rapportserie 2001:6 R

Karriär genom befordran och rekrytering
Högskoleverkets rapportserie 2001:7 R

Högskoleverkets utvärderingar – från bedömning
av kvalitetsarbete till bedömning av kvalitet
Högskoleverkets rapportserie 2001:8 R

From quality audit to quality assessment
The New Evaluation Approach for Swedish Higher
Education
Högskoleverkets rapportserie 2001:9 R

Internationell jämförbarhet & nationell styrning
– aktuella perspektiv på högskolans examensordning
Högskoleverkets rapportserie 2001:10 R

National Review of Subjects and Programmes
Högskoleverkets rapportserie 2001:11 R

Forskarskolor i Sverige – en sammanställning
Högskoleverkets rapportserie 2001:12 R

Utvärdering av datavetenskapliga/datalogiska utbild-
ningar i Sverige
Högskoleverkets rapportserie 2001:13 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Kungl. Musikhögskolan, Mälardalens högskola,
Karlstads universitet samt Örebro universitet
Högskoleverkets rapportserie 2001:14 R

Tid för studier – en jämförelse mellan fyra yrkesut-
bildningar
Högskoleverkets rapportserie 2001:15 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid högskolan i Skövde
Högskoleverkets rapportserie 2001:16 R

Granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid
Malmö högskola
Högskoleverkets rapportserie 2001:17 R

Pedagogisk skicklighet och pedagogiska meriter
– historik och praktik
Högskoleverkets rapportserie 2001:18 R

Högskoleprovets prognosvärde
Högskoleverkets rapportserie 2001:19 R

Core curriculum – en bildningsresa
Högskoleverkets rapportserie 2001:20 R

Akademisk frihet – en rent akademisk fråga?
Högskoleverkets rapportserie 2001:21 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Högskolan i Kalmar, Högskolan i Trollhättan/
Uddevalla, Karolinska Institutet samt Stockholms
universitet
Högskoleverkets rapportserie 2001:22 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid högskolan Kristianstad
Högskoleverkets rapportserie 2001:23 R

Utvecklingen av högskolans samverkansuppdrag
Högskoleverkets rapportserie 2001:24 R

Utvärdering av medie- och kommunikationsvetenskapliga
utbildningar vid svenska universitet och högskolor
Högskoleverkets rapportserie 2001:25 R

Studenterna i Sverige. Om livet och tillvaron som student
vid sekelskiftet 2000
Högskoleverkets rapportserie 2001:26 R

20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet
– Högskoleverkets redovisning av ett regeringsuppdrag
Högskoleverkets rapportserie 2001:27 R

Studenternas resultat
Högskoleverkets rapportserie 2001:28 R

Högskolelärares bisysslor
– hur fungerar högskolans information och kontroll?
Högskoleverkets rapportserie 2001:29 R

Kollegialitet eller rättssäkerhet
Högskoleverkets rapportserie 2001:30 R

Uppföljning av särskilt urval vid antagning
Högskoleverkets rapportserie 2002:1 R

Befordringsreformen 1999: Hur har det gått?
Högskoleverkets rapportserie 2002:2 R

Utvärdering av ämnena latin, grekiska och nygrekiska
vid svenska universitet
Högskoleverkets rapportserie 2002:3 R

Utvärdering av teologiska och religionsvetenskapliga
utbildningar vid svenska universitet och högskolor
Högskoleverkets rapportserie 2002:4 R

Utvärdering av matematikutbildningar vid svenska
universitet och högskolor
Högskoleverkets rapportserie 2002:5 R

Kvalitetsutveckling och kvalitetsmodeller för högskolans
bibliotek – en förstudie
Högskoleverkets rapportserie 2002:6 R

Utbildning anpassad efter arbetsmarknadens behov
– så arbetar högskolan
Högskoleverkets rapportserie 2002:7 R

Utvärdering av utbildningar i svenska/nordiska språk
i Sverige
Högskoleverkets rapportserie 2002:8 R

Utvärdering av utbildning i nationalekonomi vid svenska
universitet och högskolor
Högskoleverkets rapportserie 2002:9 R

Utvärdering av utbildning i företagsekonomi vid svenska
universitet och högskolor
Högskoleverkets rapportserie 2002:10 R

Utvärdering av grund- och forskarutbildning i lingvistik
och teckenspråk i Sverige
Högskoleverkets rapportserie 2002:11 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Danshögskolan
Högskoleverkets rapportserie 2002:12 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Dramatiska institutet, Högskolan Dalarna, Kungliga
Konsthögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet
Högskoleverkets rapportserie 2002:13 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Högskolan i Halmstad
Högskoleverkets rapportserie 2002:14 R

Högskoleverkets tillsyn
Viktigare beslut 2000–2001
Högskoleverkets rapportserie 2002:15 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Chalmers tekniska högskolan, Göteborgs universitet
och Kungl Tekniska högskolan
Högskoleverkets rapportserie 2002:16 R

Granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid
högskolan på Gotland
Högskoleverkets rapportserie 2002:17 R

Studiemedelsystemets tidsgrens
– en sammanställning av lärosätenas synpunkter
Högskoleverkets rapportserie 2002:18 R

Ledarutveckling – ett styrinstrument?
Högskoleverkets rapportserie 2002:19 R

Metautvärdering av Högskoleverkets modell för kvalitets-
bedömning av högre utbildning. Hur har lärosätena och
bedömare uppfattat modellen?
Högskoleverkets rapportserie 2002:20 R

Studentspeglar 2002
Högskoleverkets rapportserie 2002:21 R

The Swedish national aptitude test: a 25-year testing
program Current status and future development
Högskoleverkets rapportserie 2002:21 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid Luleå tekniska universitet
Högskoleverkets rapportserie 2002:23 R

Förnyad granskning och bedömning av kvalitetsarbetet
vid MittHögskolan
Högskoleverkets rapportserie 2002:24 R

Högskoleprovet: Effekter på antagningen av uppdelning i
verbal och kvantitativ del
Högskoleverkets rapportserie 2002:25 R

Tradition och förnyelse i svensk forskarutbildning
Högskoleverkets rapportserie 2002:26 R

Tekniskt sett. Högskoleingenjörer
– kartläggning och enkätstudie
Högskoleverkets rapportserie 2002:27 R

Introduktionsperiod och lämplighetsprov för lärare med
utländsk lärarutbildning
Högskoleverkets rapportserie 2002:28 R

Utvärdering av yrkesutbildningar till sjöingenjör och
sjökapten vid svenska högskolor
Högskoleverkets rapportserie 2002:29 R

*Nordisk medicinsk utbildning i informationssamhället
– en on-line learning community?*
Högskoleverkets rapportserie 2002:30 R

*Förnyad kvalitetsarbetsbedömning av Teaterhögskolan
i Stockholm*
Högskoleverkets rapportserie 2002:31 R

*Behörig att undervisa
Utländska lärare i svensk skola*
Högskoleverkets rapportserie 2002:32 R

*Befordringsreformen 1999: Ekonomiska effekter
Delrapport III*
Högskoleverkets rapportserie 2002:33 R

*Finansiering och frihandel – Internationella trender på
högskoleområdet 2*
Högskoleverkets rapportserie 2002:34 R

*Bildning i svensk högre utbildning
– en översikt med exempel från 34 lärosäten*
Högskoleverkets rapportserie 2002:35 R

*Utvärdering av grund- och forskarutbildning i
antikens kultur och samhällsliv
och egyptologi vid svenska universitet*
Högskoleverkets rapportserie 2002:36 R

*Bildning – paradiset och personligt projekt,
Några bidrag från Högskoleverkets essätävling för
studerande*
Högskoleverkets rapportserie 2002:37 R

*The National Reviews of Swedish Higher Education,
The International Advisory Committee to the National
Agency for Higher Education*
Högskoleverkets rapportserie 2002:38 R

*Förnyad granskning och bedömning av
kvalitetsarbetet vid Idrottshögskolan*
Högskoleverkets rapportserie 2002:39 R