

Kunskapsunderlag för högskolepolitiken

Mats Benner

Slutgiltig version, 180528

Uppdraget omfattar en genomgång och analys av högskolepolitikens kunskapsunderlag. I det ingår en analys av hur ett sådant material ser ut, hur det tagits fram och av vem, samt hur erfarenheterna av en kunskapsbaserad högskolepolitik sett ut i olika länder. Den utgår från en rapport till Ingenjörsvetenskapsakademien från 2014¹. Den utvidgar och uppdaterar den analysen med händelser efter 2014 och länder som inte fanns med i den studien, samt med styrningen av samverkan och utbildning, och inte enbart forskningen som utgjorde temat för 2014 års rapport.

Den omfattar följande länder: Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien och Sverige.

Rapporten har följande upplägg och innehåll:

En genomgång av den historiska utvecklingen bakom och formerna för kunskapsbaserad styrning av högskolesektorn i olika länder

En genomgång av hur kunskapsunderlaget tagits fram, av vem, i vilken form, och hur förmedlingen av kunskapsunderlag från analytiker till beslutsfattare skett.

En genomgång av de olika underlag som använts, i form av indikatorer, kvalitativa och kvantitativa mått, och hur de tagits fram och bearbetats.

En analys av hur kunskapsunderlaget bearbetats och tillämpats, exempelvis i form av kontrakt, strategiunderlag, förhandlingar eller andra typer av samspel, liksom formerna för huvudmannaskap för hanteringen av kunskapsunderlaget.

¹ <https://www.iva.se/globalassets/rapporter/utsiktsplats-forskning/iva-nifu-studien-id-93129.pdf>

Kort sammanfattning

I denna promemoria görs en genomgång av politiken för högre utbildning och forskning (hädanefter *högskolepolitik*) i olika länder i Europa, och hur kunskapsunderlaget för denna politik ser ut.

Vanligen finns det en tämligen rak relation mellan vad högskolepolitiken har för mål och hur en analysfunktion för att ta fram kunskapsunderlag verkar. Det syns i de fyra högskolepolitiska modeller med vidhängande analysfunktioner som identifieras i promemorian.

Om *konkurrens* mellan lärosäten står i förgrunden, är det just mekanismerna för selektion och urval som står i centrum. Kunskapsunderlaget består då vanligen av studier av konkurrensens funktionssätt och utfall, och hanteringen av eventuella snedvridningar i urvalet.

Om det istället är *genomskinlighet* och *styrbarhet* som är ledstjärnor, präglas politiken av nyckeltal och kvantitativa mått. Kunskapsunderlaget behandlar i så fall utformningen och konsekvenserna av olika, vanligen kvantitativa, styrtekniker.

Om *långsiktighet* och *arbetsfördelning* utgör högskolepolitikens mål, är mekanismer för att skapa konsensus viktiga politiska medel. Då bildar kunskapsunderlaget en mångfacetterad bas för politiken, som belyser den nuvarande ställningen för högre utbildning och forskning med sikte på bindande samsyn om villkor och utmaningar.

Slutligen, om politiken för högre utbildning och forskning är *sammansatt* med många olika tendenser och intressen, kan en stark analysfunktion klargöra hur dessa olika mål ser ut och förhåller sig till varandra i en *problemlösande* ambition.

Alla länder som behandlas i denna pm har någon form av samlad och samordnad analysfunktion, som underbygger såväl policyutformningen som uppföljningen av mål och konsekvenser. I vissa fall är analysfunktionen tydligt utpekad och centraliserad, som i Norge, medan den i andra fall är decentraliserad med ett stort ansvar på lärosätena själva, som i Schweiz. Genomgående finns dock ambitionen att etablera uthålliga modeller för kunskapsunderlag och systematisk policyuppföljning.

Sverige präglas av en mängd olika högskolepolitiska mål som verkar parallellt, såväl konkurrens som samordning, koncentration som utspridning, planering som decentralisering, styrning mot mål och kvalitativa bedömningar. Svensk högskolepolitik utgör ett collage av ambitioner, som svenska universitet och högskolor sedan har att hantera och smälta samman till handling.

Denna komplexitet till trots saknar svensk högskolepolitik en samlad analysfunktion, som kan göra reda för dessa olika ambitioner, deras inbördes relation och samlade effekt. Ansvaret för analys ligger på många olika händer, som var och en präglas av sina utgångspunkter. Om högskolepolitiken ska få en mer samordnad form, där olika uppgifter och roller ska integreras tydligare, behövs sannolikt en mer sammanhållen analysfunktion som kan följa upp intentioner och konsekvenser, och bidra med omvärldsanalys och framsyn.

Promemorian utmynnar därför i slutsatsen att svensk högskolepolitik behöver en analytisk bas om en samordnad politik för svenska universitet och högskolor ska sjasättas. En sådan

analysfunktion bör vara oberoende, arbeta med tydliga mandat och uppdrag från staten, men också ha ett självständigt uppdrag. Den bör följa upp och underbygga arbetet med långsiktiga planer och åtaganden, följa konsekvenser och effekter av olika policies och reformer, samt bistå med omvärldsanalys och framsynsverksamhet.

Analys och förslag

Högskolepolitik med anknuten kunskapsunderlag har alltid funnits i någon form: när Uppsala universitet inrättades 1477 byggde det på en analys av dåtida politiska och sociala intressen, som i sin tur lade grunden för den påvliga bulla som godkände bildandet av Nordens första universitet. Kunskapsunderlagen har efterhand fått en mer formaliserad och systematisk form. En förklaring är de växande förväntningarna på universitetens samhällseffekter men också på kvaliteten och genomslaget av deras forskning och utbildning. Det finns också en ökad tillgång på analytiska tekniker för att följa upp verksamheter, något som i sig driver på utvecklingen mot styrning, granskning och uppföljning. Högskolepolitiken har också förändrats från en i huvudsak villkorlös hållning till hur lärosäten formar sin verksamhet till tydliga politiska förväntningar på struktur och målmedvetenhet.

Kunskapsunderlag och analys handlar därför i växande utsträckning om process- och utfallsuppföljning – för nationer, enskilda institutioner, ämnen, miljöer, till och med individer. Samtidigt kvarstår att universitetens uppgifter är komplexa och inte enkelt kan underordnas några enkla prestationsmått. Lärande, kunskapsutveckling och samverkan tar sig många uttryck och utmanar därmed önskan om att hitta enkla och entydiga effektmått.

Högskolepolitikens utveckling – i Sverige och i andra europeiska länder (och andra länder utanför Europa, som Kanada och Australien) – har en tydlig historisk tendens. I ett tidigt stadium bar ett fåtal institutioner upp högre utbildning och forskning, med ett tydligt nationellt mandat att utbilda en begränsad grupp inom olika specialstyrken eller i viss mån med generella examina, och med en vetenskaplig överbyggnad kring dessa utbildningsåtaganden. De akademiska lärarna var suveräna i utformningen och kvalitetsgranskningen av verksamheten. Det rörde sig om ett ganska litet akademiskt system som fångade upp några procent av varje årskull till högre studier och med tämligen få lärare. De ekonomiska åtagandena från statens sida var begränsade.

Kunskapsunderlaget i denna historiska period (fram till 1960 ungefär) var primärt akademins eget, det var därifrån förslag om nya anställningar kom och bedömningar av tjänstetillsättningar och liknande.² Statens styrning syntes främst i resursfördelningen, som skilde sig ganska kraftigt mellan lärosäten för olika fakultetsområden. Det krävdes också politiska beslut för resursförstärkning och liknande. Skulle nya tjänster inrättas eller verksamheten i övrigt expandera, fordrades statliga insatser – som ofta innefattade kunskapsunderlag, statliga utredningar eller liknande. När Umeå universitet inrättades föregicks det av ett decennielångt utredningsarbete; samma förarbeten låg bakom de tekniska högskolorna i Lund och Linköping, liksom för Högskolan i Luleå. Liknande exempel finns i Storbritannien med Robbinsrapporten som la grunden för utvidgningen av universitetssystemet där under 1960-talet, och liknande studier i Tyskland kring inrättandet av

² Rangnar Nilsson (2009), *God vetenskap*. Göteborg: Institutionen för vetenskapsteori.

nya universitet i exempelvis Konstanz och Bielefeld och inrättandet av en stor sektor av yrkeshögskolor.³

Kunskapsunderlaget var med andra ord uppdelat i en politisk del när stora beslut skulle tas, och en akademisk del, som handlade om det dagliga arbetet inom de resursramar och organisatoriska villkor som staten satt upp. Naturligtvis gick de två delarna emellanåt in i varandra, när regeringen fick ta ställning i akademiska strider eller när akademiker engagerades i statliga utredningar, men det fanns mycket litet av en kontinuerlig kunskapsbas.

Efterhand har expansionen av högskolepolitikens räckvidd varit omfattande: utbildningsåtagandena har vuxit både i volym och geografisk spridning, forskningen har följt med men också haft sina egen drivkrafter som framför allt handlar om internationella samarbeten och jämförelsepunkter ("excellens"). Expansionen av det svenska högskolesystemet skedde i ett antal vågor, föga planerade och samordnade: det tidiga 1960-talets strukturerade planer för ett långsamt utvidgat universitetssystem ersattes abrupt av en snabb och osystematisk expansion, driven av växande studentgrupper och osäkrare arbetsmarknadsförhållanden. Efterhand mattades efterfrågan av och ambitionsnivåerna sjönk, samtidigt som hela högskolesystemet stöptes om efter 1977 års högskolereform, åtföljt av mer komplexa och sammansatta besluts- och organisationsformer också inom de äldre lärosätena och inom högskolesystemet i stort – med en ytterligt komplex planerings- och uppföljningsapparat kring det nybildade *Universitets- och Högskoleämbetet* och högskolornas regionstyrelser.⁴ Samma fluktuerande mönster av noggrann planering och häftig expansion präglade forskningen: tanken vid 1960-talets ingång var att *forskningsberedningen* skulle fungera som ett analytisk och operativt kraftcentrum för hela den offentliga sektorns kunskapsförsörjning, från grundforskning till medicinsk och teknisk utveckling. När stat och offentlig sektor växte snabbare än planerat under decenniet bröts denna samordnade ambition samman och ersattes av ett mycket stor och obändigt system av finansieringskällor, vart och ett med sina intressen och mål.

Olika länder strukturerade under denna period högskolelandskapet på olika sätt och med olika kunskapsbas – i vissa fall det regionala perspektivet varit helt avgörande (till exempel Norge), i andra fall har det handlat om funktionsuppdelning (till exempel Nederländerna och Danmark), medan exempelvis Sverige har eftersträvat båda sakerna – dels breddat den regionala representationen och dels skapat en flytande uppdelning mellan olika typer av lärosäten (Sverige, Storbritannien). Men gemensamt är att länder, ungefär i samband med att efterkrigstiden långa ekonomiska expansion ebade ut runt 1980, sökte finna former och modeller för att hushålla med resurser och planera för utformning och uppföljning av verksamheten. Det innefattade minskad direkt statlig styrning och ett större utrymme för egna initiativ från lärosätenas sida, om än under statlig insyn och tillsyn. Kunskapsunderlag uppfattades i allmänhet som något som inte kunde ersätta marknadens fria spel, och föreställningar om mål- och resultatstyrning ersätter efter hand den planerande modellen.

I dagens läge används kunskapsunderlag för att skapa överblick över ett högskolesystem som blivit allt större och alltmer komplext, där uppgifter går in i varandra och där den tydliga arbetsfördelning som präglat tidigare vågor av högskolepolitiska reformer har upphävts. Samtidigt har olika tilläggs-kriterier blivit allt viktigare för styrningen av lärosätena, till

³ Peter Scott (2014). "Robbins, the Binary Policy and Mass Higher Education", *Higher Education Quarterly*. 68. 10.1111/hequ.12040.

⁴ Agneta Bladh (1987), *Decentraliserad förvaltning: tre ämbetsverk i nya roller*. Stockholms universitet.

exempel om rekrytering, internationalisering, mångfald och kvalitet. Parallellt har gränserna mellan olika typer av lärosäten (universitet, högskolor och specialinstitutioner av olika slag) blivit mindre distinkt. För att ytterligare fördjupa komplexiteten, har finansieringsmodeller för utbildning och forskning blivit en alltmer kontroversiell fråga. Kunskapsunderlaget är i sig knutet till former för den statliga styrningen överlag, där mycket av utformningen och genomförandet av policies lämnats till myndigheterna, medan den centrala staten utvärderar – och där utvärderingar i sin tur utgör ett slags kunskapsunderlag för den fortsatta politiken. I fallet Sverige har, som jag återkommer till, avsaknaden av ett samlat kunskapsunderlag skapat en viss misstro mellan politiken och lärosätena, vilket provocerat fram experiment inom kvalitetsbedömningar av utbildningen och en ökad andel externfinansiering av forskning; tilliten till att universiteten vet vad de gör och med förtroende och insyn kan förklara detta är sannolikt mer begränsad i Sverige än något annat land i detta material.

Sammantaget grundas dagens högskolepolitik på den kontinuerliga ombyggnaden av befintliga institutioner, liksom på införandet av olika indikatorer och styrmodeller för att nå önskade resultat och försöka klargöra hur man kan skapa balans mellan statlig insyn och institutionell (relativ) frihet. I det läget prövas de olika rollerna för politiken och för lärosätena: Kan den institutionella autonomin kombineras med tydligare målstyrning, så att initiativet kan ligga kvar hos lärosätena samtidigt som långsiktighet och målinriktning blir mer distinkt? Och vad för slags kunskapsunderlag behövs då? Denna diskussion förs på olika sätt och i olika former i olika länder.

Detta är teman som jag nu går vidare med genom att studera vem som arbetar med kunskapsunderlag i olika länder och högskolepolitiska system, hur de arbetar med detta med avseende på metoder, arbetsformer och liknande, och hur dessa analyser senare används och i vilken form de påverkar högskolepolitiken. Utformningen av högskolepolitikens kunskapsunderlag har naturligt nog kopplingar till högskolepolitikens inriktning. *Vem* som tar fram underlaget, *hur* detta underlag ser ut, och i vilken *form* detta underlag tas fram påverkar politikens utformning.

Innan vi gör detta, ska som en illustrativ kontrast till de europeiska ländernas mix av marknad och stat, erfarenheterna av högskolepolitik i de två viktigaste länderna i det globala utbildnings- och forskningssystemet kort beskrivas: USA och Kina. Det heterogena universitetssystemet i USA saknar en utbildnings- eller forskningspolitik, utan högskolesystemet styrs till stor del av ackrediteringar av utbildningar och universitet. Ackrediteringarna fungerar som ett slags konsumentupplysning men också som måttstock för utbetalningen av federalt studiestöd, och ger således ett slags minsta gemensamma nämnare för vad som får betraktas som högre utbildning och universitet – men de ger ingen reglering ”uppåt”: universitet kan sätta vilka studieavgifter de vill, och sätta vilka kvalitetsmått de önskar inom ett i grunden konkurrensbaserat system. Samma effekter har den federala finansieringen av forskningen – i princip alla större universitet får del av finansieringen men fördelningen är ytterst ojämn. Som ett exempel får Johns Hopkinsuniversitetets medicinska fakultet tio gånger så mycket medel av *National Institutes of Health* som den jämnstora medicinska fakulteten vid University of Nebraska.⁵ Den amerikanska högskolepolitiken iscensätter därför ett slags universitetsmarknad, där statens uppgift främst är att tillgodose att spelplanen är rimligt likartad för alla aktörer och att den federala staten har tillgång till

⁵ Jfr. Feller, Irwin (2008), 'Neoliberalism, Performance Measurement, and the Governance of American Academic Science', *Center for Studies in Higher Education, Research and Occasional Paper Series*, 13, 08.

lärosätena för att utföra olika slags forskningsuppgifter (och där höga overheadnivåer gör det möjligt för somliga men inte alla universitet att växa kraftigt). Kina, för att ta ett kontrasterande exempel, knyter universiteten mycket tydligt till ett nationellt och politiskt uppdrag. Landet har ett gigantiskt universitetssystem, men de viktigaste delarna (de kinesiska elituniversiteten, cirka 40 stycken huvudsakligen i den östra delen av landet) styrs av en tydlig politisk plan, som i sin tur bygger på utredningar och analyser kring utformningen av ”världsklassuniversitet” och hur sådana är uppbyggda med avseende på rekrytering av studenter, finansiering, organisering och rekrytering. Till detta ska läggas att universiteten också har en politisk skuggorganisation, där den akademiska ledningen har en parallell politisk ledning. USA och Kina utgör därför två tydliga högskolepolitiska modeller, en som bygger på ett minimum av statlig reglering och i huvudsak institutionell konkurrens, och en annan som bygger på en överordnad politisk plan för hur universiteten ska verka, ledas och organiseras.⁶

Hur det ut i Europa då, som har andra villkor och förutsättningar än i USA eller Kina? Det är alltså en mix av marknad och stat. Alla (europeiska) länder har idag en liknande utformning av politiken: den bygger på ackrediteringar och/eller utvärderingar av utbildningar, utvärdering av forskning med kvalitativa och kvantitativa inslag, som styr fördelningen av basresurser, och experiment med utvärderingar av samverkan. Statlig finansiering dominerar överlag men kompletteras med privata resurser i form av studieavgifter, donationer och liknande. Samtidigt är grunden för, och genomförandet av denna politik starkt varierande. Detta i sin tur reflekterar hur högskolepolitikens kunskapsunderlag tas fram, och av vem.

Fyra högskolepolitiska modeller och deras kunskapsunderlag

Trots den relativa enstämmigheten i synen på vad ett universitet är och hur dess effekter kan värderas, skiljer sig högskolepolitiken och dess kunskapsunderlag åt mellan länder: en del arbetar med kvantitativa indikatorer, andra med kvalitativa, åter andra med tillitsbaserade avtal i grunden, och vissa strävar efter en mer allsidig genomlysning av universitetens arbetssätt.

Att styra med kvantitativa mått: Danmark och Finland

En första modell för kunskapsunderlag sätter fokus på kvantitativa indikatorer, både som mått på effekter och för vad politiken ska uppnå – i form av exempelvis genomströmning, produktion av examina, vetenskapliga artiklar eller patent. En viktig uppgift här blir att fastställa vad som är rimliga mål och vilka metoder som kan klargöra måluppfyllelsen. Denna modell grundas i en syn på lärosäten som svårstyrda organisationer som behöver incitament för att tydliggöra sina processer och sina arbetssätt – och som i dialog med staten kan inrikta sig mot att uppnå gripbara och legitima framgångsmått. Vi hittar de tydligaste exemplen på detta i den danska högskolepolitiken, men också i de finska fallet finns drag av detta.

Den danska högskolepolitiken kan användas som en idealtypisk bild av kvantitativ styrning - även om den rymmer många olika komponenter, också en stark och direkt ingripande stat. Den danska högskolepolitiken bygger på ett antal olika komponenter, som var och en har sin

⁶ David F. Labaree (2017), *A Perfect Mess: the Unlikely Ascendancy of American Higher Education*. University of Chicago Press. Jie Zhang (2014), ”Developing excellence: Chinese university reform in three steps”, *Nature*, 514, 295-296.

kunskapsgrund – någon egentlig samlad högskolepolitik kan man inte tala om, däremot ett antal delar som tillsammans bildar ett förhållandevis robust och dynamiskt system. Enkelt uttryckt kan den beskrivas som att staten har format om det danska universitets- och högskolelandskapet genom att driva fram fusioner och samarbeten mellan lärosätena, genom att ha förändrat styrningen inom lärosätena, samt – och viktigast i detta sammanhang – genom att ha etablerat kvantitativa mått och resurskonkurrens som styrmedel.

För grundutbildningen råder en tudelad modell, av å ena sidan ett taxametersystem (som är under utredning för en eventuell justering), å andra sidan en tämligen skarp ackreditering av utbildningar som genomförs både i förväg och under tiden utbildningarna ges. Denna modell anses ha strukturerat om dansk högre utbildning och tydliggjort förväntningar från statens sida främst med avseende på arbetsmarknadsutsikter och vetenskaplig förankring, samtidigt som lärosätena behållit huvuddelen av inflytandet över utbildningarnas utformning.⁷

På motsvarande sätt har regleringen av universitetens forskning genomgått en grundlig förändring. De viktigaste komponenterna i denna är formerna för statens direkta anslag till universiteten, som utgör cirka 60 procent av de totala intäkterna): användningen av bibliometriska indikatorer och betydelsen av överenskommelser mellan staten och universiteten är viktiga delar av den. Fördelningen av resurser till forskningen grundas till en betydande del, 25 procent, på bibliometrisk analys (baserad på en lista över publiceringskanaler). Den externa finansieringen har reformerats grundligt, med nya arbetsformer för forskningsråden och en betydande pott medel som ställs till ”elitforskares” rådighet.

Som komplement till fördelningen sluter staten och de danska universiteten avtal. I dessa avtal formuleras olika mål, utifrån statens perspektiv och utifrån lärosätets egna prioriteringar. De statliga målen och universitetens mål formuleras separat, men i samlad form. De har huvudsakligen karaktären av nyckeltal, men dessa relateras i sin tur till övergripande mål och ambitioner. Avtalen utgör ingen specifik högskolepolitisk styrform utan är en vanlig form för att styra statsförvaltningen, med mål och indikatorer som sammanfattas i avtal och överenskommelser.

I ingetdera fallet kan man tala om att det finns en helt tydlig kunskapsbas för högskolepolitiken: den är en mix av olika influenser och intressen som kommit till uttryck i reformerna och i politikens inriktning och genomförande. De danska departementen är av tradition stora och har egen tillgång på expertisnätverk, och de har varit viktiga drivkrafter i förändringen av den danska högskolepolitiken. Också den danska ingenjörsvetenskapsakademien (Akademiet for de Tekniske Videnskaber) var pådrivande bakom reformerna av den danska universitetsstyrningen under 1990-talet.

Danmark har sedan 1990-talet ett centrum (tidigare myndighet) för utvärdering av forskning, ”Danish Centre for Studies in Research and Research Policy”, som utgör en del av Aarhus universitets statsvetenskapliga institution. Centret har en tydlig akademisk profil, och är främst projektorienterat, men medverkar också med stöd (främst inom bibliometri) för utvärderingar, till exempel av den danska Grundforskningsfonden (en av många innovationer i dansk utbildnings- och forskningspolitik). Danmark har också ett forsknings- och innovationspolitiskt råd, som utger viss rapportering om villkoren för danska universitet,

⁷ Stensaker, B. (2010), ”Accreditation of Higher Education in Europe: Moving to the US Model?”, *Journal of Education Policy*, 26, 6, 757-769.

särskilt inom forskningens område. Rådet gör återkommande granskningar av förhållandena i dansk forskning, med internationella jämförelsepunkter. Också utbildningens villkor granskas med jämna mellanrum, i samband med större planerade omläggningar av politiken; senast i samband med justeringen av taxametersystemet. Danmark har vidare ett påfallande stort antal utvärderingsföretag och organisationer, som uppstått som en följd av den danska statens starka inriktning mot att utvärdera specifika program och insatser. Men omläggningen av högskolepolitiken baserades alltså främst kring den danska ingenjörsvetenskapsakademien, liksom i den stora omställning av politiken som ägde rum efter några djupa ekonomiska kriser under 1980-talet – och den uttalade ambitionen att ”globalisera Danmark”. Detta i sin tur lade grunden för några betydelsefulla reformer av dansk högskolepolitik: omläggning av universitetens styresformer, reformering av finansieringssystemet. Införandet av nyckeltal och avtal mellan stat och myndigheter, inklusive universitet, hör också hit. Policy och uppföljning är inte helt synkroniserade, den danska politiken är emellanåt drastisk i sina skiften, men det finns en uttalad ambition att kritiskt värdera politikens riktning. Ett exempel på det är att de genomgripande – och kontroversiella – reformerna av dansk högskolepolitik under 00-talet underkastades en internationell utvärdering.⁸

Danmark är därmed ett exempel på en högskolepolitik som bygger på tydliga, men delvis skilda ambitioner: statlig styrning i det stora (fusioner, globalisering, elitsatsningar, utbildningsfinansiering), och mer detaljerad styrning med avseende på måluppfyllelse. Kunskapsunderlaget och uppföljningsmekanismerna varierar, och en hel del förändringar (och uppföljningar) har inte haft entydiga underlag att luta sig emot. Samtidigt har det gjorts återkommande utvärderingar och uppföljningar av den danska utvecklingen, dess förutsättningar och framtida villkor. Sammantaget tycks de olika komponenterna – tydliga politiska ambitioner, starka och välorganiserade institutioner, en omfattande utvärderings- och utredningsapparat – sammantaget ha skapat en stabil ram för den danska högskolepolitiken, baserad i styrning och uppföljning grundade i indikatorer och resultatmått.

Finland är ett annat exempel på kvantitativt grundad högskolepolitik. Den finländska högskolepolitiken har genomgått ett par radikala skiften under de senaste decennierna – skiften som haft en tydlig inriktning mot att öka den internationella synligheten bland finländska universitet, att skärpa koncentrationen av forskning till områden med betydelse för vetenskapligt genomslag och nyttiggörande samt att öka konkurrensen men också samarbetet i finländskt universitetsväsende.

Fundamenten för detta har varit en ökad grad av konkurrensutsättning och koncentration av resurser för forskning och en övergång till styrning via avtal och indikatorer av såväl utbildning som forskning. Parallellt har universiteten avreglerats och fått en friare form i relation till staten; konkurrensutsättning, avtal och därutöver också statligt orkestrerade fusioner har därmed utgjort medel för staten att tillförsäkra sig att denna ökade autonomi används på ett tillbörligt sätt. Det finns med andra ord en betydande spänning mellan avreglering och styrning, vilket utgjort jordmånen för den kraftiga expansionen av kvantitativa styrtekniker.

Redan vid ingången av 1990-talet slog Finland in på en väg av ökad resurskonkurrens för finländsk forskning, huvudsakligen drivet av den dåtida statsfinansiella krisen men också som

⁸ <https://ufm.dk/publikationer/2010/filer-2010/universitetsevalueringen-2009.pdf>

en respons på utvärderingar som visat på en svag internationell synlighet.⁹ Ambitionen var att understödja ”kluster” av vetenskapliga och industriella aktiviteter genom att frigöra resurser från områden med svag utveckling. Samma typ av tänkande vägledde senare reformer av universitetens organisations- och ledningsformer, där framför allt omvandlingen av den finländska telekommunikationsindustrin drev fram en förändrad syn på hur universitet kan agera och verka i samhället. Detta har i sin tur banat väg för en styrmodell där universitet åtnjuter stort självbestämmande med avseende på resursfördelning och anställningsformer, medan staten i gengäld formulerar utvecklingsmål för universiteten via en tämligen komplex modell för resursfördelning och resultatredovisning. Vidare har det finländska forskningsfinansieringssystemet omvandlats i omgångar, i huvudsak baserat i experiment (snarare än evidens) med modeller, där en tidigare tudelning i form av en grundvetenskaplig och en innovationsdriven ström nu ersatts av en mer sammansatt modell, där ett strategiskt forskningsråd identifierar stora samhällsutmaningar ska fungera som ett slags riktmärke för den finländska forskningens profilering.

För utbildningen har Finland följt Sverige i spåren, med en övergång från totalplanering till ett efterfrågestyrt system med olika typer av resultatmått som drivande för resursfördelningen. Sentida reformer har framför allt varit inriktade mot att finna lämpliga incitament för höjd kvalitet och för prioritering och profilering av utbildning; en tongivande uppfattning är att utbildningarna är resursineffektiva och att genomströmningen är för svag. Därför tar resursfördelningen till utbildning fasta på sådant som studenternas återkoppling och antalet studenter som tar en viss mängd poäng.

Överhuvudtaget är styrningen av finländsk lärosäten en komplex mix av indikatorer, mått och delmått: sammantaget 16 olika indikatorer styr tilldelningen, med avseende på genomslag, kvalitet och internationalisering. Därtill kommer fördelningen av externa medel, där specifika finansieringsströmmar verkar inom såväl utbildning (med specialstöd till särskilt framstående utbildningsmiljöer) och finansiering av individer och grupper inom forskningen.

Evidensen i finländsk högskolepolitik har varierat. I ett tidigt skede dominerade föreställningar om nationella innovationssystem och universitetens betydelse för ekonomisk omställning.¹⁰ Ett huvudmotiv är fortfarande universitetens anknytning till de ekonomiska förhållandena, och omställningar där har fått ett tämligen direkt genomslag i högskolepolitiska reformer – inte utan debatt och här och var motstånd, inte minst eftersom de genomförts i en tid av kraftiga finansiella neddragningar. En annan viktig faktor är de internationella förhållandena: Finland lägger särskilt stor tonvikt vid frågor om synlighet och mobilitet, för att bryta det utanförskap som den geografiska och språkliga placeringen medför. Resursfördelningssystemet följer därför väl den överordnade politiska riktningen mot internationella jämförelser och synlighet, liksom en djupt rotad övertygelse att universiteten behöver tydliga mål och ramar att förhålla sig till. Finland har också låtit utvärdera de högskolepolitiska reformerna, som ett led i justeringen och vidareutvecklingen av dem.¹¹

⁹ <http://www.bioin.or.kr/InnoDS/data/upload/policy/1228385416203.pdf>

¹⁰ Olivier Bégin-Caouette. (2016) Building Comparative Advantage in the Knowledge Society. In C. Sarrico et al. (eds), *Global Challenges, National Initiatives, and Institutional Responses. Higher Education Research in the 21st Century Series*. Rotterdam: SensePublishers.

¹¹

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75119/okm11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Intressesfären kring den högre utbildningen och forskningen i Finland är tämligen entydig, liksom den typ av evidens som format den: Politiken är höggradigt samordnad med ett centrum kring statsministerns kansli, som också har ett större antal experter av olika slag knutna till sig och till dess inflytelserika forsknings- och innovationspolitiska råd. Målstyrningens former i sin tur sätts i en förhandling mellan departement och universitet, liknande den danska avtalsmodellen. Samtidigt har Finland varit tidigt med att dokumentera utvecklingen inom framför allt forskningens område, för att följa upp ambitionen att öka synligheten av finländsk forskning och utbildning – där grundtanken är att en sådan dokumentation i sig verkar pådrivande för att höja och säkra kvaliteten i verksamheten.¹² Det är således, likt Danmark, en samlad kombination av storslagna politiska initiativ, noggrann dokumentation och tämligen detaljerad målstyrning och uppföljning som karakteriserar den finländska högskolepolitiken.

Att styra via konkurrens: Storbritannien

En annan modell betonar istället värdet av kvalitativa bedömningar som medel att fördela resurser i konkurrens. Kunskapsunderlaget här syns främst i utformningen av modeller för att utforma och genomföra kvalitativa bedömningar, och studera och följa upp deras effekter för högskolesystemet i stort men också för enskilda universitet och för ämnesområden och individer. Det brittiska systemet för att utvärdera och fördela resurser till högre utbildning och forskning är de mest utpräglade exemplen i mitt material. Grundföreställningen här är att universitet blir bättre om de regelbundet utsätts för kollegial värdering och granskning, och att det finns ett värde i att tydliggöra kvalitetsskillnader och belöna därefter, vilket antas driva på universitetens arbete med att säkra och höja kvaliteten. En annan grundföreställning är att konkurrens om synlighet och prestige är viktiga drivkrafter för lärosätena, och att staten bör göra detta tydligt.

Å ena sidan har de brittiska universiteten långtgående frihetsgrader (de är inte myndigheter utan särskilt reglerade *corporations*), å andra sidan är finansieringssystemet av såväl utbildning som forskning huvudsakligen statligt och dessutom alltmer konkurrensdrivet.

Den brittiska politiken för högre utbildning och forskning var länge formad av denna mix av långtgående självbestämmande bland de akademiska institutionerna och lika långtgående politiska ambitioner – för att bredda högskolesystemet, förändra finansieringen av utbildningen, slå samman eller omorganisera forskningsfinansiärer, för att ta några sådana exempel.

Rådet HEFCE (Higher Education Funding Council of England), och dess motsvarigheter i Wales, Nordland och Skottland, spelade länge en viktig roll för riktningen i den brittiska högskolepolitiken, som resurskanal men också centrum för ackrediteringar av utbildningar och för utvärderingar av utbildning och forskning, liksom på senare tid också det samhälleliga genomslaget (*impact*). Dessa uppgifter har nu tagits över av *Office for Students* för grundutbildningen och av den nybildade forskningsmyndigheten UKRI (UK Research and Innovation), som under sig samlar forskningsråd och forskningsdelen av det nu nedlagda HEFCE. HEFCE och dess sentida motsvarigheter samlar inom sig en tämligen omfattande analysexpertis kring högre utbildning och forskning, för att underbygga utvärderingar, formulera strategier och genomföra olika typer av omvärldsanalys.

¹² <https://www.aka.fi/en/research-and-science-policy/state-of-scientific-research/>

Även om HEFCE och senare organisationer på högskolepolitikens område bidrar med expertis, saknar det brittiska systemet en central, samlad analytisk funktion. Det är snarare en kombination av olika kunskapsunderlag och olika typer av influenser som bildar basen; med en viss förkärlek för utredningar som bär prominenta personers namn. Valet av specifika former för utvärderingar och analyser har därför föregåtts av olika typer av analyser: till exempel föregås den kommande forskningsutvärderingen REF (Research Excellence Framework) av en omfattande analys av genomförandet och effekterna av detta system, med ett med brittiska mått ovanligt stort internationellt jämförelsematerial.¹³ Denna utredning leddes av den välkände ekonomen Lord Nicholas Stern. En av slutsatserna var att detta fördelningssystem i alltför liten utsträckning varit inriktad på institutionella kvaliteter och alltför knutet till enskilda individers bidrag.

En annan utredning, ledd av den tidigare BP-chefen Lord John Browne, lade grunden för den genomgripande förändring av studiefinansiering som genomfördes 2010.¹⁴ Browne antog i den att höjda avgifter med automatik skulle få universiteten att konkurrera med kvalitet på ett slags marknad för studenter.¹⁵ Till synes har dessa förväntningarna inte fullt ut realiserats och den högre utbildningen har efter detta präglats av en mer eftertänksam och analytisk ansats. Ett led i det är införandet av ett *Teaching Excellence and Students Outcomes Framework* (TEF), som på motsvarande sätt som REF ska utvärdera och belöna kvalitet i utbildningen. Varken TEF eller REF som styrmodeller är fullt ut baserade i evidens, och har varit utsatta för mycket kritisk debatt, men de bygger på en sedan länge etablerad föreställning om att kvalitet kan granskas och värderas via kollegial bedömning.¹⁶ Därutöver har nyligen en utvärdering av de sociala och institutionella effekterna av den förändrade studiefinansieringen initierats, ledd av författaren och bankiren Philip Augar, och den tidigare beskrivna Stern-rapporten om REF-systemet undersökte också hur väl detta system hade underbyggt kvalitet och arbetsfördelning i brittisk forskning.¹⁷

Vem formar evidens i Storbritannien? Det korta svaret är en kombination av professionella organisationer som HEFCE (och sentida motsvarigheter) och expertkommissioner. Utöver dem spelas en särskilt viktig roll inom forskningens område av *Royal Society*, som tagit fram underlag framför allt om brittisk forskning och dess internationella nätverk, liksom kring frågor om de ekonomiska effekterna av forskning och utveckling. Från *Royal Society* kommer också Sir Paul Nurse, tidigare president för akademien. Nurse ansvarade, tämligen självväldigt enligt senare beskrivningar¹⁸, för den så kallade *Nurse review*, som rekommenderade att myndighetsstrukturen för högskolepolitiken skulle förändras. En enda

¹³ Stern review (2016), *Building on Success and Learning from Experience: An Independent Review of the Research Excellence Framework*.

¹⁴ Browne report (2010), *Higher education funding and student finance*.

¹⁵ <https://www.independent.co.uk/news/education/higher/david-willetts-we-must-radically-rethink-the-way-we-see-higher-education-2282637.html>; jfr David Palfreyman och Ted Tapper (2014), *Reshaping the University: The rise of the Regulated Market in Higher Education*, Oxford University Press.

¹⁶ Steven Cole et al, Peer review and the support of science, *Scientific American*, 237 (4).

¹⁷ Department for Education (2018), *Review of Post-18 Education and Funding*.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/682348/Post_18_review_-_ToR.pdf

¹⁸ David Willetts (2017), *A University Education*, Oxford University Press.

myndighet fick också det samlade ansvaret för all verksamhet, såväl basfinansiering som extern finansiering (den tidigare omnämnda UKRI).¹⁹

Nurse review kan därför sägas vara typisk för brittisk högskolepolitik och dess evidensgrund: den bygger på en sedan länge utmejslad politisk idé om konkurrens baserad i kollegial bedömning av kvalitet, den bärs fram av en framstående person men underbyggs och kompletteras av utredningsexpertis. Helt stabil förefaller inte denna analysmodell men den verkar fungera i sin kombination av kritisk värdering och analys inom i grunden accepterade ramar för högskolepolitiken.

Den kvalitativa policymodellen utgår därför från att politiken strävar efter konkurrens och rivalitet, och analysen ägnas åt att analysera formerna för och effekterna av denna konkurrens. Även om senare försök har gjorts att minska konkurrensinslaget i politiken och istället befrämja lärande och utveckling (bland annat efter återkoppling från olika analyser), är högskolepolitiken i allt väsentligt uppbyggt kring idén att lärosäten konkurrerar och att de mår väl av detta – att uppnå eller inte uppnå förväntade kvalitetsmått tvingar dem att ta lärdom av detta. Den ställer krav på att utvärderingsmodeller och paneler skapar rättvisa och trovärdighet i utslag som ofta är helt avgörande för ett lärosäte, ett ämne eller rentav en individ. En fundamental fråga är om svenska lärosäten är redo för denna typ av uppdelade högskolesystem, med radikala skillnader i villkor; en annan faktor är att Sverige i huvudsak saknar erfarenhet av storskaliga genomlysningar av universitets- och högskolesystemets arbetssätt och utfall.

Att styra via avtal: Nederländerna och Schweiz

Styr- och resursfördelningsmodeller som bygger på avtal och överenskommelser mellan stat och lärosäten återfinns i andra länder, främst i Nederländerna och Schweiz. Denna modell är en vidareutveckling av den ursprungliga formen för fördelning av resurser, som byggde på historiska parametrar och fördelningsnycklar, men lägger därtill ett dynamiskt element av föränderliga mål, som utformas i dialog mellan lärosäten och stat. Ambitionen är att skapa stabila och långsiktiga spelregler men också drivkrafter för omdaning: staten ställer betydande resurser till lärosätenas förfogande men förväntar sig i gengäld att de formar bindande mål för utbildning och forskning. Bakom dessa avtal och överenskommelser återfinns ofta någon form av analys, gjord av lärosätena själva, finansiärer, akademier och analysinstitut av olika slag.

Den nederländska högskolepolitiken har gått igenom ett antal viktiga förändringar under senaste decennierna: under 1980-talet en reformering av universitetens lednings- och styrningssystem, följt av en renodling av finansieringssystemet och utvecklingen av en löst sammanhållen men ändå distinkt system för kvalitetsanalys och överenskommelser mellan stat och lärosäten. Samtidigt har Nederländerna behållit och vidareutvecklat en modell av kollegial granskning av kvaliteten, och därmed också lämnat ett utrymme för en dynamisk syn på både mål och medel i högskolepolitiken.

Staten styr universiteten i ett antal olika former: via protokoll för vetenskapliga utvärderingar, via utvärdering av universitetens strategiska planer och via valideringen av utbildningar; samtidigt är det lärosätena själva, i samarbete med analysorgan av olika slag och inte minst

¹⁹ Nurse, P. (2015), *Ensuring a successful research endeavour: review of the UK research councils*.

den nederländska vetenskapsakademien (KNAW), som arbetar fram underlagen för dessa protokoll.

I det nederländska fallet är det en kombination av lärosätena själva och andra organisationer som utgör analysenheten. Lärosätenas egenarbete är en viktig del. Vetenskapsakademins betydelse är stor – akademien har ett partsansvar, tillsammans med det nederländska universitetsassociationen (som också har betydande egen utredningskapacitet), för utformningen av standardprotokollet för utvärdering. Också andra organisationer bidrar med kunskapsunderlag. En viktig sådan är det oberoende analysinstitutet *Rathenau*, som genomför olika uppdrag för bland annat universitetsassociationen men också andra aktörer och intressenter; ett pågående projekt handlar om den betydande synligheten för holländsk forskning och hur den kan förklaras med exempelvis universitetens rekryterings- och belöningsystem. Vid universitetet i Twente finns en av Europas ledande miljöer för studier av högre utbildning som policyområde, som gör återkommande analyser av olika aktuella fenomen, till exempel urval och selektion av studenter. Bibliometrisk analys är mycket framträdande i landet, med en ledande miljö vid universitetet i Leiden, ofta anlitad (också i Sverige). Dessa miljöer är drivande också i studiet av nya kommunikationsformer, med öppna data, webometrisk analys och liknande. Analysfunktionen i Nederländerna är därför både osedvanligt omfattande, inflytelserik och decentraliserad – det är snarare via informell samordning som analys och policyutveckling samordnas. Detta i sin tur bygger på den nederländska traditionen av ”mediation”, koordinering och samordning, en modell som inte enkelt låter sig överföras mellan nationer.²⁰ Nederländernas högskolepolitik är därför att arbeta med system för lärande och utveckling, med kunskapsunderlag som främst baseras i ”peer learning” – men med ett samtidigt betydande inslag av indirekt styrning från staten.²¹ Utan tvekan har analysfunktionen haft en central betydelse för utformningen av nederländsk högskolepolitik.

Tillit och överenskommelser är centrala också för *schweizisk* högskolepolitik, men deras form och innehåll är mer ospecificerade än i det nederländska fallet.

För utbildningens del styr en betydande del (generös) direktanslag från staten, som kombineras med prestationsrelaterade delar, liksom en blygsam del studieavgifter. De sedvanliga ackrediteringsmekanismerna finns också i Schweiz, men utrymmet för lärosätena själva att organisera och förändra utbildningsutbud är betydande. Den huvudsakliga styrningen inom forskning, som annars väsentligen finansieras via basanslag med minimal utvärdering, sker via en modell för arbetsfördelning via så kallade ”National Centres of Competence in Research”. Dessa fungerar som ett slags arbetsfördelningsmekanismer inom särskilda vetenskapsområden (exempelvis handelsrätt, kemisk biologi och neurovetenskap). Dessa fördelningsmekanismer fyller många olika funktioner: de samlar ihop stora och breda forskningsområden och driver fram arbetsfördelning inom dem; de skapar samordning också mellan universitet där ämnesområden kan flyttas mellan dem. De skapar därmed lärande och utveckling i forskningen men i en form utan ett tydligt centrum och utan en tydlig hierarkisk

²⁰ <https://research.utwente.nl/en/publications/mediation-in-the-dutch-science-system>

²¹ Thomas Schillemans (2009), ”Accountability in the Shadow of Hierarchy”, *Public Organization Review*, 8. Se också analysen från forskningsinstitutet CHEPS i: <https://research.utwente.nl/en/publications/public-sector-reform-in-dutch-higher-education-the-organizational>

struktur. Detta är typiskt för den tämligen elitistiska högskolepolitiken i landet: kvalitet ska upprätthållas av forskarna och universiteten själva, med staten som dirigent.²²

Relation mellan stat och universitet är med andra ord generös och tillitsfull. Som komplement till detta finns det övergripande avtal och överenskommelser mellan stat (centralstaten, via det *Schweiziska rådet*, och på delstatsnivå via *kantonerna*) och universiteten. Själva överenskommelsen är rudimentär mellan stat och universiteten. För de två federala lärosätenas del är den huvudsakliga och allt överordnade delen av överenskommelsen att universiteten ska hålla högsta internationella standard, men också att de ska fungera som drivkrafter för utveckling av det schweiziska samhället.²³ Den exakta innebörden av detta är underförstådd snarare än explicit och de federala universiteten uppvisar betydande skillnader i hur de tolkar detta uppdrag: central styrning för universitetet i Lausanne (EPFL), decentralisering till institutioner för universitetet i Zürich (ETH). Dock har det schweiziska rådet (regeringen) laborerat med olika utfallsmått som del av dessa avtal, men för närvarande definieras de federala universiteten utifrån ett antal strategiska mål – som i huvudsak utformas av lärosätet självt. Också de kantonbaserade universiteten arbetar med ett minimum av reglering och målformuleringar, även om kantonerna emellanåt intervenerar mycket direkt i universitetens styrformer och organisation, genom att lägga ned och flytta ämnen och områden mellan olika universitet.²⁴ Avtalen fungerar alltså som ett slags ventil för staten, men också som en explicit formulering av grundläggande mål och förväntningar på lärosätena.

Sammantaget återfinns kunskapsunderlaget i den schweiziska universitetspolitiken till en betydande del hos universiteten själva, samtidigt som staten (den federala och den delstatliga) formulerar skarpa uppdrag och tvingar fram beteenden och reaktioner hos lärosätena. Schweiz har, till skillnad från de andra länderna i denna översikt, ingen analysfunktion att tala om: den schweiziska vetenskapsakademien fungerar i huvudsak ceremoniellt, det inflytelserika forskningsrådet arbetar i huvudsak med sin egen stab och med de olika experterna som kunskapsbas, utbildningen präglas av den öppna antagningen men också uppdelningen mellan olika lärosätens uppdrag. Den schweiziska staten gör emellanåt tydliga ingripanden, men inte systematiskt eller regelmässigt, vilket också kritiskt påpekats av en del policyanalytiker.²⁵ Det specifika med den schweiziska modellen är att det finns en grundmodell för hur lärosätena ska arbeta och fungera, som är känd, spridd och långsiktigt upprätthållen utan att någon tydlig *blueprint* existerar: universiteten ska genomgående hålla hög internationell nivå. Om denna modell håller för evigt är en annan fråga, men tillsvidare förefaller den robust.

Ett tillitsbaserat system som det i Nederländerna och Schweiz inkluderar vanligen självkontroll och extern samverkan – samma kvalitativa analysmetoder används som i den tidigare nämnda, men utan pekuniära incitament utan enbart som en offentlig kvalitetsbedömning. Lärosätena förpliktigar sig att kontinuerligt följa upp och kontrollera att verksamheten håller förväntad nivå och skapar olika typer av lösningar om så inte visar sig

²² Braun, D. & M. Benninghof (2003), "Policy learning in Swiss research policy: the case of the National Centers for Competence in Research", *Research Policy*, 32, 10, 1849-1863.

Langfeldt, L. & S. Borlaug (2016), *Swiss National Centres of Competence in Research: Evaluation of the selection process*. Oslo: NIFU.

²³ Objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour le domaine des EPF pendant les années 2017 à 2020. Nedladdad 20180429 på:

https://www.ethrat.ch/sites/default/files/Objectifs_strategiques_du_Conseil_federal_2017-2020.pdf

²⁴ Fumasoli, T. & B. Lepori (2010), "Patterns of strategies in Swiss higher education institutions", *Higher Education*, 67, 157-168.

²⁵ https://www.swissinfo.ch/eng/society/10-point-plan_think-tank--higher-ed-needs-reform-/43922552

vara fallet, främst i form av samordning, överflyttning av verksamhet eller liknande. Den bygger på ett minimum av statliga ingrepp och en hög grad av tillit; däremot förutsätter den en förmåga hos lärosätena själva, ibland med stöd av politiken, att fördela uppgifter mellan sig för att hålla förväntad (hög) kvalitet, liksom att bedriva verksamhet i paritet med de främsta universiteten i världen. Dessa kvalitetsmekanismer är inte standardiserade utan utformas på en rad olika nivåer parallellt: bland institutioner, fakulteter, universitet och finansärer, utan någon nämnvärd central koordinering.

Den holländska högskolepolitiken bygger på en avancerad apparat av metodik, analys och uppföljning, och på ett kontinuerligt och uthålligt arbete med modeller och utvärderingsformer uppbyggd kring en axel av samverkande analysinstitutioner. Schweiz' variant arbetar utifrån ett mycket begränsat kunskapsunderlag, men däremot en mängd interna och externa mekanismer som präglar universitetens förvaltning av de stora resurser som det offentliga ställer till deras förfogande. I bakgrunden finns också en stat (på central och regional nivå) som har vissa övergripande föreställningar om hur väl den schweiziska universitets- och högskolesektorn utvecklas i internationell jämförelse.

Den tillitsbaserade modellen bygger alltså på samverkan och arbetsdelning som det finns få motsvarigheter till i dagens svenska högskolepolitik och högskolepraktik; den bygger också på att det sker ett kontinuerligt analys- och uppföljningsarbete kring hur ambitiösa mål uppnås, hur omställningar av politiken kan genomföras och hur omgivningen (nationellt och internationellt) utvecklas med avseende på sysselsättningsmönster, mobilitet, former för kommunikation och liknande. Överenskommelser och tillit bygger därför, i likhet med den kvantitativa modellen, på en återkommande omvärldsanalys som i sin tur får genomslag i styrformerna.

Att styra via analys: Norge

Vissa högskolepolitiska system håller sig med ett slags analytiska riktmärken för politiken, där analysfunktionen i sig är viktig – för att forma politikens grundvalar, analysera universitetens utveckling eller utvärdera enskilda reformers effekter. Analys och kunskapsunderlag förväntas med andra ord fungera normbildande och styrande, och emellanåt direkt styrande på politikutvecklingen: den norska publiceringsindikatorn är ett exempel, den tyska inriktningen mot att stödja ”excellensuniversitet” en annan. Norge är det mest utrerade exemplet i vårt material, men en variant på denna modell i Tyskland, där landets vetenskapsråd (Wissenschaftsrat) bidrar med analytiskt fundament för politiken.

Den norska högskolepolitiken har två utmärkande drag: många olika mål och intressen, och en sammanhållen analysfunktion. Den norska högskolepolitiken är ytterligt sammansatt, med rörelser mot centralisering och koncentration å ena sidan och mot decentralisering och tillgänglighet å den andra. Universiteten har ett betydande eget handlingsutrymme med en hög grad av basfinansiering av forskning (cirka 70 procent) och tämligen fria tyglar också vad gäller utbildningsplaneringen; samtidigt finns tydliga indikationer på att dessa frihetsgrader i praktiken är begränsade. För att skapa större ordning, har staten orkestrerat sammanslagningar men också förändringar i styrningen av norska universitet och högskolor. Särskilt sammanslagningar har varit viktiga för att på en och samma gång kunna hantera förväntningar om tillgänglighet och rimlig kvalitet. Finansieringen av såväl utbildning som forskning bygger på en kombination av fasta anslag och prestationsbaserade delar, och på en viss avreglering av arbetsformer - för utbildningens del efter den så kallade Kvalitetsreformen 2001, för forskningens del efter vissa justeringar i forskningsrådsorganisationen men

reformen för analys, uppföljning och belöning av publiceringsmönster (som givit upphov till den välkända Norska listan för publiceringskanaler).²⁶

Med införandet av den norska listan för olika publiceringskanaler, gjorde Norge en tydlig inriktning mot att synliggöra publiceringsmönster; dessa är uppenbart skeva i Norge med en liten grupp högpresterande forskare och en förhållandevis stor grupp med liten eller obefintlig produktion.²⁷ Detta skedde trots att villkoren för norska akademiker är förhållandevis goda vad gäller utrymmet för egen forskning. Norska listan gav incitament på många olika nivåer: för universitet, för områden och för enskilda akademiker och har haft uppenbara effekter på produktivitet och synlighet. För utbildning har också ett antal olika kontroll- men också incitamentsmekanismer införts. För forskningens del har stöd till centrummiljöer varit en uthållig del sedan 1990-talet, med till synes goda effekter och med en återkommande utvärderingsapparat; på senare tid har ett liknande initiativ tagits inom den högre utbildningens område med speciella centra för excellens inom högre utbildning – baserat i internationella erfarenheter och en omfattande analys av förutsättningar och genomförande.²⁸ Norsk högskolepolitik arbetar därför med en kombination av incitament och kontroll, och är särskilt angelägen om att införa ett (begränsat) mått av elitbaserad konkurrens.

Kunskapsunderlag används i flera olika former i Norge. Norska listan för publikationer är en direkt tillämpning av kunskapsunderlag och bygger på studier av publiceringsbeteende och forskares drivkrafter därvidlag. Stödet till excellenta miljöer inom högre utbildning likaså, ett område där Norge också varit uthålligt (liksom i stödet till lärosätens excellensforskning).

Norge är bemärkt genom att ha den största samlade analysfunktionen i materialet i form av ett nationellt centrum för analys av högre utbildning och forskning (NIFU, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning). NIFU genomför egna, självständiga analyser av villkoren för norsk forskning och utbildning, men fungerar framför allt som centrum för analys i anslutning till policy och strategi: på regeringsnivå, men också på institutionsnivå (finansiärer och lärosäten), och som underlag och stödfunktion för olika intressen i det norska samhället. NIFU:s arbete blandar därför också metoder och angreppssätt: det ansvarar för bibliometrisk analys och har nationellt kompetens inom området, det ansvarar för norsk statistik inom högre utbildning och forskning, och det bedriver också kvalitativa analyser och policyanalys. NIFU:s ställning kan närmast beskrivas som halvoffentlig: institutet erhåller basfinansiering från norska staten, och åtskilliga uppdrag från såväl olika departement som forskningsråd och myndigheter. NIFU har också en stark akademisk ställning med regelbunden produktion av artiklar och monografier också i internationella fora. Dess ställning som riktmärke i norsk högskolepolitik är oomtvistlig; samtidigt är det av flera skäl (inte minst finansiella) hänvisade till att spela rollen som leverantör av utvärderingskompetens, vilket kan leda till en spänning gentemot rollen som tankesmedja och analytiskt centrum. Dessutom blir det från tid till annan marginaliserat när andra intressen – till exempel regionala – slår igenom och neutraliserar andra policyambitioner.²⁹ Norge vet därför mer om sin utbildning och forskning än kanske något annat land i Europa (eller världen) men saknar samtidigt en källa till kritisk värdering av vägval och målkonflikter. Här ligger en viktig lärdom: ett analysinstitut riskerar att bli sina huvudmäns tjänare och behöver

²⁶ <https://dbh.nsd.uib.no/publiseringsskanaler/Forside>

²⁷ Benner, M. & G. Öquist (2014), *Room for increased ambitions? Governing breakthrough research in Norway 1990-2013*. Oslo: Norges forskningsråd.

²⁸ NOU 2008:3 *Set under et*.

²⁹ Ragnhild Sohlberg et al. (2009), *SATS pa forandring*. NIFU.

en rimlig distans till alla de förväntningar och grundläggande föreställningar som är förhärskande.

Modellen med kunskapsanalys i ett centrum för policyutvecklingen bygger därför på den höga värderingen av expertis för att underbygga men också utvärdera effekter av högskolepolitiska reformer. Denna funktion fungerar huvudsakligen som ett besluts- och uppföljningsstöd i uppdragsform, men också i form av kontinuerlig bevakning av kritiska frågor inom utbildning, forskning och samverkan. Avsikten är att skapa systematiska kunskapsunderlag men också en medvetenhet bland politiker, finansiärer och universitet om att deras verksamhet från tid till annan granskas och utsätts för bedömningar. De löser därmed en del svåra problem i sammansatta högskolepolitiska system, som antingen har starka men skilda intressen att hantera inom landet (Norge) eller splittring mellan centralstatliga och delstatliga engagemang (Tyskland). Analysfunktionen fungerar som ett slags neutralt forum för att beskriva problembilder och anvisa vägar ur dessa.

Svenska vägval

Sverige har en sammansatt högskolepolitik. Grundutbildningen är i allt väsentligt efterfrågestyrd, även om kvalitetsgranskning har använts som ett kompletterande och ibland korrigerande styrmedel. Exakt vad som ingår i begreppet kvalitetsgranskning har också förändrats på ett relativt djupgående sätt. För forskningen sker fördelningen av basresurser till stor del baserat på historiska parametrar och därmed på tillit. Viss del av fördelningen bygger dock på kvantitativa indikatorer. En samlad kvalitativ bedömning av forskningen, som den som görs i Storbritannien, har i olika omgångar föreslagits, mest aktivt av Vetenskapsakademien och Vetenskapsrådet, men av olika skäl avvisats. Samtidigt utgör den stora andelen extern finansiering av forskningen en sorts kvalitativ bedömning, med starkt skilda utfall mellan ämnesområden och mellan miljöer. Dock skiljer sig formerna för bedömning och anslagstilldelning mycket åt mellan finansiärer och mellan finansieringsformer: den externa forskningsfinansieringen är sammansatt och fördelningskriterierna inte särskilt entydiga. Modeller och ideal för forskningsfinansieringen har också skiftat över tiden, från projektfinansiering av mindre grupper till storskaliga centra och nu åter mot individstöd. Kvalitetssystem för lärosätena som helhet har prövats i olika vågor, som något som driver på och säkrar kvalitet, men deras genomförbarhet över hela linjen (från utbildning över forskning till samverkan och akademisk ledning) är sannolikt mer svår genomförbar. Anledningen är att universiteten inte styrs eller finansieras som helheter utan som olika typer av uppdrag. Det ter sig därför svårt att utvärdera universitetens samlade kvalitetsarbete utan en mer samordnad finansiering – eller åtminstone en samlad idé om hur olika typer av verksamheter förhåller sig till varandra.

Sätten att följa upp och underbygga högskolepolitiken präglas av denna komplexitet, liksom av den stora politiska variation som format styrningen och resurstilldelningen till universitet och högskolor i modern tid. Den hastiga reformtakten sedan 1990-talets ingång har skapat en begränsad tillit mellan olika aktörer och intressen, och Sverige har få tillgängliga medel för att skapa en översiktlig och integrerad syn på den svenska högskolepolitiken. Stora och viktiga reformer har därför skett med tämligen begränsade kunskapsunderlag och uppföljningsmekanismer: även väldigt genomgripande förändringar och åtaganden följs upp och värderas på ett ofta rapsodiskt sätt. Myndighetsstrukturen är också tydlig uppdelad i mandat och uppgifter, knutet till en reform- eller styrningsambition.

I de olika myndigheternas sätt att förhålla sig till planering, analys och uppföljning syns därför deras ursprung och deras mandat, trots återkommande ambitioner att skapa samordning mellan dem. Vetenskapsrådets analysverksamhet formas av dess uppdrag att stödja enskilda forskare och forskargrupper, som bedöms och värderas med avseende på vetenskaplig kvalitet, medan anknytningen till lärosätenas sätt att anställda och att kombinera olika uppdrag är mer underordnat. UKÄ utgår i sitt arbete från den internationella modellen för kvalitetssystem, som i huvudsak fungerar som ett slags basreglering av kvalitetsmåttstockar snarare än att sätta upp ambitiösa och dynamiska mål för hela verksamheten. SCB är statistikproducent med begränsat engagemang i kvalitativa analyser. Vinnova som innovationsmyndighet utgår naturligt från frågor om innovation och näringslivsförnyelse när högskolepolitiken analyseras. Övriga aktörer har sina föreställningar om högskolans villkor, till exempel forskningsstiftelserna som utgår från och bevakar sin specifika roll som förändringsagenter, eller akademierna som utgår från sina ledamottsgrupper och deras nätverk. Denna analytiska pluralism har lämnat ett stort utrymme också för aktörer utanför staten, till exempel från fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer. Antalet intressenter och mängden analysrecept är därför sannolikt större i Sverige än något annat land i denna genomgång.

Detta kan framstå som fullt nöjaktigt: det råder knappast någon brist på analyser i dag och den som så önskar kan utan problem skapa sig *sin* specifika bild av utvecklingen bland svenska högskolor och universitet. Samtidigt innebär en analytiska bredden att vår kunskap om den svenska högskolepolitikens mål och effekter blir splittrad. Särskilda intressen bildar utgångspunkt för var specifik myndighet, och någon samlad överblick är svår att uppnå. Svenska lärosäten har, till skillnad från Nederländerna och Schweiz, inte heller utvecklat någon omfattande egen analyskapacitet, och de svenska akademierna har små kanslier och fungerar huvudsakligen som samordnare för olika projektaktiviteter (till skillnad från motsvarigheterna i Nederländerna och Storbritannien). Inte heller departementen är särskilt kunskapsintensiva (till skillnad från Danmark och Finland), utan har av tradition förlitat sig på expertmyndigheterna för analysuppdrag. Någon samlad omvärldsanalys att tala om finns inte, utan också den är spridd på flera olika händer. Den analys dom ändock görs kan därför hanteras efter eget skön av såväl myndigheter, departement och lärosäten. Å sin sida har regeringen agerat med tämligen fri hand när olika reformer planerats under senaste decennierna och inte sällan utan någon större inblandning från myndigheternas sida, eller för den delen omvärldsanalys eller framsyn.

Det kan därför finnas ett kvarvarande utrymme för kritisk analys och värdering av hur insatta resurser hanteras och hur de formar verksamhetens villkor. Ett oberoende analysinstitut kan samla de specifika intressena och bilda en bas för olika policyalternativ och tolkningar av måluppfyllelse, just genom att inte vara knutet till något specifikt intresse eller någon specifik intressentkrets. Den kan, huvudsakligen genom att bearbeta existerande data och analyser men också genom att göra självständiga studier, skapa en bredare bild av utbildningens och forskningens villkor, vilka reformbehov som kan finnas och vilka konsekvenser olika förändringar i högskolepolitiken fått. Den kan bedriva kvalificerad omvärldsanalys och framsyn kring villkoren för utbildning och forskning med avseende på internationella tendenser, mobilitet, strukturell utveckling inom ekonomi och samhällsliv, och liknande.

I huvudsak skulle då uppgiften bli att göra uppföljningar av reformer och andra politiska initiativ, att analysera centrala frågor (exempelvis styrformer, finansieringsmodeller och rekryteringsmönster), att följa upp svenska universitetets utveckling ur ett internationellt

perspektiv och analysera internationella tendenser (omvärldsanalys), och mer allmänt att bedriva ett slags politisk framsynsverksamhet kring frågor, teman och problem under utveckling. I centrum står att följa konsekvenserna av fleråriga propositioner liksom att underbygga arbetet med avtal, överenskommelser och modeller för uppföljning i en framtida högskolepolitisk modell. Den kompetens som en sådan analysfunktion behöver torde vara bred med statsvetenskapliga, nationalekonomiska, sociologiska och historiska förtecken, och omfatta en blandning av kvalitativa och kvantitativa metoder.

En sådana analysfunktion kan inte – som i det norska fallet – ersätta myndigheternas eget analysarbete, eller för den delen ta över de utvärderingar och annat de gör. Inte heller kan den agera ett slags högsta råd för policyutvecklingen som det tyska vetenskapsrådet. En rimligare förebild är det nederländska *Rathenauinstituttet*, som med ett statligt mandat följer utvecklingen inom utbildning, forskning och samverkan och som arbetar med en blandning av direkta uppdrag och egen, självständig analysverksamhet.

Det finns vissa motsvarigheter till en sådan analysfunktion redan idag i Sverige. Ett exempel är IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering). IFAU tillkom i en tid av stark omprövning av policyinriktning och arbetssätt. Det har fyllt en viktig funktion som neutral arena inom områden med starka och ofta motstridiga intressen – skola, arbetsmarknad och socialförsäkringar. I sitt arbete samverkar det med den rika myndighetsfloran inom de olika policydomänerna, myndigheter som också river självständig analysverksamhet. Det arbetar därför med referensgrupper, dels med praktiker inom området för att säkra legitimiteten, dels med internationell vetenskaplig expertis för att säkra den analytiska nivån. Andra, liknande, uppgifter hanteras av *Inspektionen för socialförsäkringen*, *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* och *Brottsförebyggande rådet*.

Denna sorts analysfunktioner har vanligen en direkt eller indirekt anknytning till akademiska miljöer, för kvalitetssäkring och för att etablera internationella nätverk, men också för att underlätta rekrytering och mobilitet. Genom sitt ansvar för såväl utvärdering som kunskapsunderlag, bildar de grund för en rationell syn på centrala områden inom svenskt samhällsliv. Genom en nära koppling till akademin får deras arbete ett vetenskapligt fundament, men de utgör inga utpekade forskningsinstitut som regelmässigt lämnar anbud om uppdrag.

Mot en sådan konstruktion kan vändas att det skapar ytterligare fragmentering och hindrar målet och ambitionen att bryta segmenteringen ("stuprören") i svensk politik och förvaltning. Mot detta kan man gengälda att just en sådan fragmentering är dagens högskolepolitiska centralproblem, och att en analysfunktion med oberoende ställning kan lösa upp motsättningar och spänningar kring högskolornas uppdrag och villkor.

Kort historisk exkurs

Sedan 1990-talet har alltså olika reformvågor präglat den svenska högskolepolitiken: initialt med avregleringar, omställning av kvalitetssystem och finansieringsmodeller, senare med tillkomsten av nya uppdrag och styrformer, liksom fundamentala förändringar av anställningsformer och möjligheter till uppgradering av institutioner.³⁰ En mängd reformer

³⁰ Benner, M (2001). *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*. Nora. Nya Doxa.

och initiativ har fundamentalt omformat ett samhällsområde som historiskt snarare utmärks av eftertänksamhet och långsiktiga planer. Man skulle föreställa sig att detta har skett med vägledning av fundamentala insikter i behov och förändringar i landet, och i utbildningen och forskningen, men avsikterna har varierat och inte sällan stått emot varandra från en mandatperiod till en annan. En förklaring till detta är att det saknats en kontinuerlig uppföljning och analys, som kunnat klarlägga vägval och målkonflikter. Emellanåt har tidsnöd och uppskrivade ambitionsnivåer förhindrat detta, emellanåt har åtgärder genomförts som betingats mer av det politiskt möjliga än av en värdering och genomlysning av olika alternativ. Och, som nämnts, emellanåt har avsikten inte alls varit att konsultera myndighetsexpertisen utan att driva igenom förändring *emot* dessa befästa intressen. Uppföljningen av olika reformer – enskilt och sammantaget – har därför också varit begränsad, och myndighetsfloran står i sin tur nära sina egna intressen och uppdrag, och försvarar dem mot eventuella styrningsförsök. Politiken å sin sida håller dörren öppen för att genomföra just sådana förändringar för att inte bli fångade av etablerade ansvarsuppdelningar.³¹ Universiteten, trots att de numera åtnjuter väsentligt större självbestämmande, har inte utvecklat särskilda mekanismer för kvalitetsgranskning och värdering utan förlitar sig huvudsakligen på extern granskning som sedan på situationsanpassade och inte helt transparenta sätt tillämpas inom verksamheten.³²

Den ojämna kunskapsunderbyggnaden syns i policyutformningen. När ambitionen har skiftat mot att undersöka kvaliteten i själva utbildningen och dess utfall snarare än processerna bakom sådana utfall, har detta skett i kontrovers mellan regering och granskande myndigheter och med ett sviktande kunskapsunderlag.³³ Vissa delar av fördelningen till forskning bygger på kvantitativa indikatorer, baserat i citeringsanalys och fördelningen av externa medel; också valet och genomförandet av dessa har varit kontroversiella frågor där olika typer av evidens stått mot varandra och Sverige har valt en väg som få andra länder slagit in på.³⁴ Ofta betraktas den externa finansieringen som en tillräcklig form av kvalitativ validering av forskningen, men också här går uppfattningarna isär kring vad som är adekvata styrmedel och rimliga utfall. Politikens strävan mot att belöna ”starka forskningsmiljöer” under 00-talet understöddes inledningsvis inte av Vetenskapsrådet, som istället förordnade ett projektburet system.³⁵ Utformningen av stödformen strategiska forskningsområden skedde inte heller den initialt med Vetenskapsrådets bistånd utan som en bilateral relation mellan regering och vissa forskningsmiljöer.³⁶ De nationella program som mejslades fram i samband med 2016 års forskningsproposition bar också prägeln av policyexperiment med oklara bevekelsegrunder både vad gäller utformningen och valet av prioriterade områden. Detta kan tolkas som att finansieringssystemet, och dess vidhängande expertis, inte alltid anses nödvändigt när underlag tas fram för förändringar i finansieringssystemet. Inte heller de rådgivande organ som regeringen har till sitt förfogande (som forskningsberedningen) används systematiskt. Kvalitetssystem för lärosätena som helhet har lanserats i olika faser under rubriker som ”det

³¹ Ett pregnant exempel är för- och efterspelet till SOU 2008:30 *Forskningsfinansiering: kvalitet och relevans*; ibid s. 390.

³² Se till exempel Uppsala universitet (2017), *KOF 17. En utvärdering av Uppsala universitets forskningsmiljöer*.

³³ <http://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/2013-10-03-resultatfokus-aven-i-reviderat-utvarderingssystem.html>

³⁴ <https://www.r-quest.no/wp-content/uploads/2017/12/R-QUEST-Policy-Brief-no2-13-Dec-2017.pdf>

³⁵ <https://www.vr.se/download/18.320a86de108dcd98cbc8000511/St%C3%B6d+till+starka+forskning+smilj%C3%B6er.pdf>

³⁶ Benner, M. (2008). *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*. Nora: Nya Doxa, s 371.

goda lärosätet”.³⁷ Denna sorts totalutvärderingar kräver ett grundligt arbete kring hur en analys ska över hela linjen från utbildning över forskning till samverkan och akademisk ledning, och de förslag och modeller som hittills utarbetats har haft karaktären av goda exempel och inspiration, snarare än den sorts utmanande och krävande genomlysningar som exempelvis Schweiz och Nederländerna gör av sina universitet.

Så har det inte alltid varit. Under det reformrika 1970-talet, med nytt högskolelandskap och omvandling av forskningsfinansieringen, fick Forskningsrådsnämnden (FRN) särskilt ansvar för analys av högre utbildning och forskning. Under denna period ansvarade också Universitets- och Högskoleämbetet (UHÄ) för forskning inom fälten, senare överflyttat till en egen myndighet som dock lades ned 2001. 2001 försvann också FRN; då tog istället de allt viktigare forskningsstiftelserna initiativ till ett institut för denna analysuppgift (SISTER, Swedish Institute for Studies in Education, and Research), modellerat efter norsk modell (NIFU). Huvudmannskapet för SISTER var emellertid oklart och dess ekonomiska bas bräcklig för det vidsträckta uppdraget; det lades ned 2009.³⁸ Efter detta har analysen av högre utbildning och forskning huvudsakligen bedrivits genom finansieringen av enskilda projekt alternativt via myndigheterna själva, eller via andra intressenter.

Avslutande ord

Universitetens samhällsroll är alltmer komplex och utvecklingen har gått mot att styra i form av många olika signaler, som universiteten själva ska samla ihop och syntetisera. Den svenska situationen är ytterligt sammansatt, med en mängd olika uppföljningar, fördelade på många händer. Regeringen gav nyligen UKÄ i uppdrag att belysa de nuvarande formerna för analys och uppföljning, och föreslå en mer sammanhållen och samordnad modell.³⁹ Av denna sammanställning framgår att den svenska högskolepolitiken utmärks av två skilda ramvillkor: å ena sidan en långt driven mål- och resultatstyrning, som lämnar ett mycket stort utrymme åt lärosätena att själva organisera sin verksamhet; å andra sidan är antalet intressenter kring högskolorna och universiteten mycket stort och ofta med detaljerad styrning av arbetet. Den samlade effekten av detta är ett slags högskolepolitiskt tomrum, där styr signaler inte riktigt får fäste och där lärosäten å sin sida upplever sig vara klavbundna av just mångfalden av styrmedel.

Det finns en påfallande bred uppsättning intressenter och aktörer kring svensk högre utbildning och forskning, som var och en driver sina frågor och utgår från sina perspektiv. Detta är högst förväntat i ett pluralistiskt samhälle, men utan en analytisk grund riskerar politiken att pendla mellan olika föreställningsideal – så som också har skett de senaste tre decennierna, med stora och inte sällan ryckiga policyskiften. Det finns därför ett behov av ett högskolepolitikens kunskapscentrum, en analysenhet och institution med långsiktigt mandat att undersöka villkoren för svensk högre utbildning och forskning. Ett oberoende analysinstitut kan bidra till att skapa en samlad referensram för den svenska högskolepolitiken, särskilt om och när den tar steget över till en mer samordnad form som den

³⁷ <http://www.uka.se/download/18.12f25798156a345894e2886/1487841887810/isbn91-88874-36-2.pdf>

³⁸ <https://universitetslararen.se/2008/12/19/brist-pa-resurser-ledde-till-nedlaggning-av-sister/>

³⁹ <https://www.uka.se/download/18.2158bbb51621ecd5a96690c/1523246641853/rapport-2018-04-09-samordning-regeringsuppdrag.pdf>

skisseras av styr- och resursutredningen. En sådan analysfunktion kan medverka till ett rationellt samtal om utvecklingen inom högre utbildning och forskning.