

Michael Allvin och Fredrik Movitz

”Självständiga lärosäten”: Om de förändrade villkoren för högre utbildning och universitetens normalisering

När den högre utbildningen avregleras får universitet och högskolor själva bestämma hur de ska organisera sin verksamhet. Det sker även i den övriga västvärlden, liksom i den övriga svenska offentliga sektorn. Frågan är dock vad ett sådant självbestämmande egentligen är värt. Avregleringen lämnar nämligen lärosätena att konkurrera med varandra på en allt snävare och alltmer standardiserad spelplan, vilket i sin tur tvingar dem till långtgående rationaliseringar och prioriteringar.

Michael Allvin, docent, forskare
vid Sociologiska institutionen,
Uppsala universitet.
michael.allvin@soc.uu.se

Fredrik Movitz, forskare
vid Sociologiska institutionen,
Stockholms universitet.
fredrik.movitz@sociology.su.se

Våren 2008 presenterade Högskoleverket (HSV) en rapport om arbetsvillkoren för forskande och lärande personal inom svenska universitet och högskolor (HSV 2008). Bakgrunden till rapporten var en serie ämnes- och programutvärderingar som genomförts mellan 2001 och 2006 och som visade på många problem i de akademiska lärarnas arbetssituation. I utvärderingarna beskrev personalen sin arbetsbelastning som ”övermäktig”, samt att villkoren ”blivit sämre de senaste åren” (s 12).

Efter ytterligare studier – med användning av bland annat tidsstudier, aktivitetsdagböcker, intervjuer och fokusgrupper – kunde Högskoleverket i sin egen påföljande rapport bara bekräfta dessa allvarliga resultat. I rapporten påpekas dessutom att beskrivningen är ”förvånansvärt samstämmig, givet intervjupersonernas sinsemellan olika villkor” (s 79). Denna svärbegripliga samstämmighet fick Högskoleverket att tvivla på sina egna resultat och spekulera i undersökningens

Denna artikel är skriven inom ramen för ett FAS-finansierat forskningsprojekt om arbetsvillkor i kunskapsintensiva verksamheter (dnr 2006-0922).

eventuella metodologiska brister, samt att det möjligen utvecklats ett ”konsensus-tänkande” kring en gemensam schablonbild att ”det är lite synd om de universitetsanställda” (s 79).

Resultatet borde dock inte komma som någon överraskning. Internationella rapporter om ökad stress och en påföljande minskning av arbetstillfredsställelsen bland universitetsanställda har blivit allt fler sedan slutet på 1980-talet och resultaten är mycket riktigt förvånansvärt samstämmiga (Abouserie 1996; Bradley & Eachus 1995; Bryson 2004; Fisher 1993; Gmelch, Lovrich & Wilke 1984; Hogan, Carlson & Dua 2002; Houston, Meyer & Paewai 2006; Kearns & Gardiner 2007; G Kinman & Jones 2003; G Kinman, Jones & R Kinman 2006; Winefield & Jarrett 2001). Genomgående i de olika rapporteringarna är den ökade stressen och att personalen, trots ett i grunden starkt engagemang, får allt mindre tillfredsställelse av sitt jobb. Det verkar heller inte vara några större skillnader mellan ämnesområden eller institutionstillhörigheter, även om yngre och kvinnliga lärare verkar fara mest illa.

I den utsträckning som de olika studierna försöker lokalisera källan till all stress och otillfredsställelse så hänvisas vanligen till minskade resurser, bristande tid och frånvaron av professionellt ledarskap. Även om de flesta studier inte fördjupar sig i ämnet så noterar ändå flera av dem att de administrativa och ekonomiska hänsynstagandena har blivit allt vanligare. Flera studier dröjer sig också gärna kvar vid den inneboende motsättningen i det akademiska ledarskapet. Med andra ord, motsättningen mellan å ena sidan den krävande uppgiften att leda och administrera så stora, kostsamma och starkt diversifierade verksamheter som ett universitet och, å andra sidan, den om möjligt ännu mer krävande uppgiften att leda en heterogen gemenskap av ytterst självständiga och karriärmedvetna akademiska kollegor. De flesta studier går dock inte längre än så, utan reducerar helt enkelt de organisatoriska arbetsvillkoren till den grannliga uppgiften som åläggs ”det lokala ledarskapet”, med andra ord den institutionsföreträdande prefekten.

I denna studie ska vi däremot lyfta blicken från de lokala arbetsvillkoren till de institutionella förutsättningarna för universitet och högskolor som sådana. Vi vill peka på de förändrade villkoren för den högre utbildningen över huvud taget, närmare bestämt på den förändrade styrningen av akademien – från en politiskt och byråkratiskt kontrollerad administration i form av regelverk och budgetramar till ett lokalt självstyrande. Det mest tydliga uttrycket för ett sådant självstyrande är den så kallade Autonomiutredningen som Utbildningsdepartementet beställde 2007 av professorn i statsvetenskap, Daniel Tarschys. Utredningen ligger till grund för den regeringsproposition som behandlades av riksdagen under hösten 2010 och började gälla från 1 januari 2011 (SOU 2008, Regeringens proposition 2009, Riksdagen 2009).

Förslagen och bedömningarna i propositionen innebär långtgående avregleringar när det gäller organisation, läraranställningar och utbildning. Utöver det som gäller för styrelse och rektor föreslås att lärosätena själva ska få bestämma sin interna organisation. (Riksdagen 2009, s 6)

Det som intresserar oss här är det ökade självstyrets betydelse för lärosätenas organisation och, i förlängningen av det, de anställdas arbetsvillkor. Detta intresse är en del av ett forskningsprojekt om anställdas strategier för att hantera oreglerade arbetsvillkor och hur de påverkas av institutionella och organisatoriska faktorer. Ämnet för denna artikel är dock begränsat till den nya och indirekta, men betydligt mer närgångna styrning som paradoxalt nog följer med den konstitutionella avregleringen. Frågan är med andra ord hur självständiga lärosätena faktiskt blir. Avregleringen lämnar nämligen lärosätena att i stället konkurrera med varandra på en allt snävare och alltmer standardiserad spelplan, vilket i sin tur tvingar dem till hårda rationaliseringar och prioriteringar.

De förändrade villkoren för högre utbildning

En bakgrund till de nuvarande förändringarna hittar vi i omläggningen av den svenska förvaltningsorganisationen på 1980-talet. Efter att under flera år ha brottats med ett omfattande budgetunderskott, emellanåt på mer än 10 procent, lade regeringen 1987 fram en proposition för en ny ledningsform av statsförvaltningen (Regeringens proposition 1986). I den och i den efterföljande kompletteringspropositionen förordades övergången från en traditionell regelstyrning till en modern "mål- och resultatstyrning". I propositionen betonades också vikten av att utveckla produktivitets- och effektivitetsmått. Propositionen antogs och förslaget infördes etappvis. Från och med budgetåret 1993/94 hade det också börjat tillämpas för samtliga myndigheter inklusive universitet och högskolor.

Hur anpassningen till den akademiska världens villkor skulle ske angavs dock först genom 1993 års högskolereform (Regeringens proposition 1992). Genom reformen gavs universitet och högskolor en långtgående självständighet. Högskolelagen och regeringsformen ändrades för att ge lärosätena ett större inflytande över antagning, utbildning och organisation. Anställningsformerna normaliserades och anpassades till arbetsmarknaden i övrigt. Exempelvis avskaffades fullmaktsprofessuren, som inneburit att professorer tillsätts av regeringen och därmed åtnjuter ett extraordinärt anställningsskydd.

En mer marknadsmässig ekonomistyrning

Den största förändringen med 1993 års reform var dock införandet av ett nytt resursfördelningssystem. Tidigare hade resurserna för utbildning framför allt givits till de (fem) yrkesutbildningssektorer som den högre utbildningen var indelad i. De olika utbildningssektorerna förekom i varierande utsträckning på de olika

lärosätena, som därvid inte betraktades som enskilda organisationer utan som geografiskt spridda avdelningar inom högskoleverksamheten i stort. Planeringen av antagning, resurstilldelning och utbildning skedde centralt och i detalj, till och med ned till de enskilda kurserna och deras undervisningsformer. På basis av planeringen fördelades sedan de nödvändiga resurserna på de olika utbildningarna. Till detta kom extraanslag för lokaler, inredning och utrustning. Dessa resurser kunde sedan utnyttjas oberoende av hur många studenter som faktiskt gick utbildningarna eller hur de klarade av dem.

I och med reformen styrdes resursfördelningen om till de enskilda universiteten och högskolorna. Regeringen gav varje lärosäte ett treårigt, senare fyraårigt, utbildningsmål att uppfylla. Till dessa mål knöts resurser "per capita", vilket innebar att resurserna fördelades på de olika lärosätena efter det faktiska antalet studenter som antogs samt deras prestationer. Från att tidigare centralt ha portionerat ut resurser för specifika ändamål, fördelades nu den högre utbildningens samtliga omkostnader under ett år på antalet studenter och räknades om till en schablonkostnad per student, en "studentpeng". Denna delades i sin tur upp i en per capita-del (helårsstudent, HÅS) och en prestationsdel (helårsprestation, HÅP), med proportionerna 40 respektive 60 procent (SOU 2005, s 52). Lärosätena fick därefter ersättning efter det antal studenter de processade. Fördelningen av resurser inom den högre utbildningen skulle därmed ske automatiskt med hjälp av marknadens osynliga hand. För att ändå behålla en viss kontroll över utbildningens omfattning och fördelning infördes en centralt satt minimikvot för antagna studenter på respektive lärosäte samt ett takbelopp för deras ersättning. Inom dessa ramar förväntades sedan lärosätena själva balansera resurser och resultat på ett optimalt sätt.

Följden av den nya resursfördelningen blev att den tidigare nationella högskoleverksamheten bröts ner i ett antal ekonomiskt självständiga lärosäten. Även om staten behöll en inte oväsentlig kontroll över ekonomin och utbildningens omfattning skapades härmed ett utrymme för och ett krav på rationaliseringar och konkurrens mellan lärosätena. De enskilda lärosätena blev tvungna att inte bara rätta munnen efter matsäcken, utan även att själva tjäna ihop till den genom att attrahera och examinera studenter. Sambandet mellan prestation och resurser blev dessutom extra påtagligt eftersom ersättningen bestämdes utifrån föregående års prestationer.

Under senare delen av 1990-talet var det statsfinansiella läget i Sverige sådant att regeringen såg sig tvingad att spara. Inom den högre utbildningen skedde det genom att regeringen helt enkelt minskade studentpengens värde. Denna besparing blev extra kännbar för den högre utbildningen eftersom studentkullarna minskade under samma tid. Till denna tillfälliga besparing kom också det årliga kravet på statsförvaltningen att öka sin produktivitet. Detta krav är inte bara en

allmän uppmaning till statens alla myndigheter. Produktivitetsökningen tas helt sonika ut i förväg genom ett procentuellt avdrag som årligen dras från de tilldelade lönebidragen, och som ska motsvara den årliga produktivitetsökningen inom den privata sektorn under de föregående 10 åren (SOU 2005, s 81 f).

Den minskade tilldelningen av resurser i slutet av 1990-talet och under första halvan av 2000-talet gjorde att konsekvenserna av det nya resursfördelningssystemet blev uppenbara. Det gällde såväl de avsiktliga som de oavsiktliga konsekvenserna. Bland de avsiktliga konsekvenserna märks den ökade ekonomiska medvetenheten på lärosätena, liksom den ökade kundmedvetenheten gentemot studenterna. Samtidigt pekade flera utredningar på att systemet har urholkats och även fått oönskade konsekvenser (HSV 1997, RRV 2003, SOU 2007).

När studentpengen infördes beräknades den till exempel på de uppgifter lärosätena hade 1993 när reformen sjösattes. Sedan dess har dock en rad nya uppgifter lagts på dem, inte minst som en följd av själva reformen. Bland annat har samverkansuppgifterna ökat liksom kraven på pedagogisk utveckling och utbildning. Vidare har rekryteringen av studenter blivit en mer angelägen uppgift, liksom att utveckla och ge särskilt stöd för studenter med invandrarbakgrund, funktionshinder och från studieovana miljöer. I takt med att EU-samarbetet fördjupats förväntas också lärosätena bedriva aktivt internationaliseringsarbete samt arbeta för en ökning av den internationella rörligheten inom det egna området. Dessutom har uppgifterna att utveckla och driva program för kvalitetssäkring tillkommit, liksom det påföljande kravet att dokumentera, redovisa och sammanställa rapporter om verksamheten och dess resultat (jfr Lindgren 2006). Till detta kommer alla de administrativa uppgifter som följer med det decentraliserade ekonomiska ansvaret (SOU 2007, s 185 f). Alla dessa nya uppgifter har dock inte fört med sig några nya resurser. De förväntas i stället utföras inom ramen för den ordinarie och till och med krympande utbildningsbudgeten.

Ett annat problem är att lärosätena inte får någon ersättning för utbildningens forskningsanknytning. Eftersom resurser för undervisning endast ges för studenter och studentprestationer tvingas lärosätena koncentrera den egna lärarkraften på detta. Förkovring, kompetensutveckling och egen forskning inkräktar därmed på undervisningsuttaget. Även om undervisningen enligt Högskolelagen ska vara forskningsanknuten är en sådan anknytning således inte finansierad inom ramen för systemet. Den blir i stället en betydande utgiftspost räknad i lärartid (jfr Taylor 2007). Finansieringen av anknytningen får i stället tas från fakultetsbidragen, vilket i sin tur tär på lärosätenas medel och utrymme för forskning. Detta blir särskilt betungande för högskolor och mindre universitet med stor undervisningsbörda och mindre resurser till forskning. Den klassiska motsättningen mellan forskning och undervisning skärps med andra ord genom systemets principer för resurstilldelning (SOU 2007, s 209 f).

Att resursfördelningssystemet får konsekvenser för utbildningens kvalitet är över huvud taget ett alltmer uppmärksammat problem. I en granskning av hur högskolorna utnyttjar sitt nya handlingsutrymme och hanterar det oavslåliga kravet på ökad produktivitet påpekade Riksrevisionsverket (RRV) att resurstilldelningssystemet innehåller "starka incitament" att öka antalet studenter och sänka kvaliteten på undervisningen (RRV 2003). Inom ramen för systemet blir det till exempel rationellt att minska antalet lärare samt att utnyttja de återstående lärarna maximalt; att hålla nere kostnader för kurser genom att öka undervisningsgrupperna, minska antalet undervisningstimmar och reducera kostnadskrävande laborativa inslag; att premiera breda grundkurser (som attraherar många studenter) på bekostnad av smalare fördjupningskurser samt att vidga sina marknader genom att erbjuda nybörjarkurser i konkurrens med gymnasiet och komvux. Vidare pekar RRV på det starka incitamentet att godkänna studenter och den påföljande risken med att "kraven sänks och det akademiska innehållet undergrävs" (RRV 2003, s 77).

En mer uppfordrande kvalitetsstyrning

Som en motvikt till den rent ekonomiska styrningen av högre utbildning betonades redan i 1993 års högskolereform vikten av forskningens och utbildningens kvalitet. Universiteten ålades att utveckla program och rutiner för systematisk utvärdering av den egna kvaliteten. För att ytterligare understryka, övervaka och driva på universitetens självkontroll i detta avseende inrättades Högskoleverket (HSV) den 1 juli 1995, med tillsyn och kvalitetsgranskning av universitet och högskolor som sina viktigaste uppgifter. Högskoleverket skred omedelbart till verket och genomförde en serie inspektioner som avslöjade stora variationer mellan lärosätenas ambitioner och prestationer vad gäller den interna kvalitetssäkringen.

Det ledde till att regeringen föreslog en utökning av kvalitetsgranskningen (Regeringens proposition 1999). Från att bara ha gjort punktvisa nedslag på olika lärosäten skulle ett granskningssystem som var både heltäckande och periodiskt återkommande utvecklas. Inte heller räckte det med att bara granska lärosätenas eget kvalitetsarbete. Fokus för granskningarna skulle istället vara kvalitetsarbetets resultat. Vidare ansåg regeringen att granskningarna borde utvidgas till att gälla alla enskilda ämnesområden och program samt alla utbildningar (generella såväl som yrkesutbildningar) på grund- och forskarnivå. För att sätta kraft bakom orden lade regeringen dessutom till att "[d]essa utvärderingar bör omfatta prövningar av examenstillstånd" (Regeringens proposition 1999, s 18). Uppgiften blev alltså att penetrera och inspektera alla upptänkliga delar av den högre utbildningen och, om lärosätena inte godvilligt rättade sig efter de kriterier som ställts upp för kvalitetssäkringsarbetet, även kunna dra in deras examenstillstånd. Som en följd av detta utökade mandat har Högskoleverkets Utvärderingsavdelning växt

betydligt till idag tjugo gånger sin ursprungliga storlek – oräknat den fyra gånger så stora trupp av inhyrda granskare som avdelningen regelbundet använder sig av. Det gör Utvärderingsavdelningen till den ojämförligt största avdelningen inom Högskoleverket med hälften av myndighetens personal under sig.

Utvecklingen av kvalitetsstyrningen har också förändrat villkoren inom den högre utbildningen. Bland annat har kraven på den undervisande personalens behörighet ökat liksom den påföljande konkurrensen om tjänster. Det har också satt adjunkterna under ökad press (HSV 2003). Samtidigt har enskilda professioner sett sin chans att profilera sig, dra fördel av och påverka utvecklingen. Pedagogiska utvecklingsenheter har bildats, planeringsdagar för pedagogisk utveckling påbjuds och pedagogiska planer följs upp. Dessutom har genomgången pedagogisk utbildning lagts till de övriga anställnings- och befordringskraven.

Högskoleverkets arbete med att utvärdera, samla ihop, jämföra, bedöma och offentliggöra information är dock inte bara en del i arbetet med att granska, styra och leda den svenska högre utbildningen för statens räkning. Det är också en del av det svenska åtagandet att integrera den högre utbildningen i Europa, vilket är det slutgiltiga målet för Bolognaprocessen.

När Sverige som ett av 29 länder skrev under den så kallade Bolognadeklarationen i juni 1999 åtog sig Sverige att bidra till Europasamarbetets mål om fri rörlighet, ökad anställningsbarhet och en ökad europeisk konkurrenskraft även inom området för högre utbildning. Målet var att skapa ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning till 2010, *The European Higher Education Area* (EHEA). I åtagandet ingår att skapa en gemensam utbildnings- och examensstruktur samt en gemensam ram för kvalitetsgranskning av högre utbildning. Omfattningen av åtagandet har successivt vidgats vid varje återkommande ministermöte och målet har som en följd av det flyttats fram. Idag deltar över 40 länder och det gemensamma ramverket har utvidgats till att avse bland annat forskarutbildning och ett jämförbart betygssystem (ECTS, senare EGT). Vidare har Bolognaprocessen även samordnats med den så kallade Köpenhamnsdeklarationen från 2002 om en gemensam ram för yrkesutbildning. I Köpenhamnsprocessen deltar även EU:s kandidatländer samt arbetsmarknadens parter. Avsikten med både Bologna- och Köpenhamnsprocessen är att skapa en större genomskinlighet för både myndigheter och avnämare för att därigenom möjliggöra jämförbarhet mellan utbildningar, examina och länder. En påtaglig effekt av denna avsikt är den ökade betydelsen av kursplaner och kursbeskrivningar. Från att bara innehålla titel på kursen, schema och kurslitteratur har dessa fått en mer styrande roll och blivit mer omfattande med lärandemål, betygskriterier, med mera.

Högskoleverket är den institutionella aktör som i Sverige har det exekutiva ansvaret för att förverkliga Bologna-deklarationen. Förutom att utveckla och genomdriva ett integrerande ramverk för utbildningar, examensstruktur och betygsordning, innebär det att Högskoleverket är den ansvariga myndigheten för att anpassa de nationella kriterierna för kvalitet till övriga länder i Europa. I denna egenskap följer Högskoleverket *European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*, vilken Högskoleverket också är en aktiv medlem av. ENQA är i sig inte en reguljär enhet inom EU-administrationen. Den är istället en sammanslutning av olika nationella aktörer vilken sedan 1995 finansieras av Europeiska kommissionen som ett projekt inom utbildningsprogrammet "Sokrates", kommissionens åtgärdsprogram för en gemensam utbildningspolitik. Den närmast explosionsartade utvecklingen av kvalitetsstyrning, samt den auktoritativa inramningen som ges av Bologna-processen, har dock gjort ENQA till en semipermanent, semilagstiftande, metaorganisatorisk församling med mandat att utfärda tvingande standarder och riktlinjer för all högre utbildning.

Uppbackad av den svenska regeringen, Europeiska kommissionen och de övriga medlemsländernas motsvarande myndigheter, har följaktligen Högskoleverket blivit en anseelig maktfaktor i styrningen av den högre utbildningen. Flera gånger har Högskoleverket också visat att de inte är rädda för att använda denna makt. Flera institutioner, utbildningar och programsatsningar har tvingats ändra sina planer, omorganisera personalen, lägga om utbildningsplaner eller helt enkelt lägga ner verksamheten därför att regeringen på Högskoleverkets rekommendation har dragit in deras examensrätt som en följd av en negativ utvärderingsrapport. Ett besök från Högskoleverket är också något som varje utbildningsledare lärt sig frukta. I bästa fall innebär det ett åsidosättande av allt ordinarie arbete för att samla ihop, förbereda och presentera den information som utvärderarna kräver. I värsta fall kan det leda till den offentliga nedvärdering som en indragen examensrätt innebär.

De ställföreträdande "kunderna"

Det yttersta syftet med all anpassning, integration och jämförbarhet är som vi ser att inom ramen för EU:s inre marknad även skapa en gemensam marknad för avnämare av högre utbildning. Trots allt tal om forskningens och den högre utbildningens betydelse för arbets- och näringslivet, den nationella konkurrenskraften, entreprenörskap, patentansökningar, kommersialisering av forskningsresultat, samverkan och "trippelhelix", eller det besvärjelse-liknande åberopandet av "den tredje uppgiften", går det inte att komma ifrån att det är studenterna som är de främsta avnämarna av den högre utbildningen. Studenternas centrala funktion som avnämare märks inte minst genom att det är deras val och prestationer som i sista hand bestämmer resurstilldelningen. Studenterna är också de

enda som har fullständig insyn i den ”service” som högre utbildning levererar. Det gör att studenternas intresse till stor del borde sammanfalla med lärosätens ”resultat”. Genom att göra sig till tolk och företrädare för studenternas intresse kan staten formulera och ställa svåravvisliga krav på lärosätena.

Ett genomgående tema i alla reformer, propositioner och deklarationer är också kravet på och arbetet för ökat studentinflytande. Det är svårt att förneka det legitima i att ge plats för studenternas intresse inom ett område som högre utbildning. Det kan dock vara värt att påpeka att denna omtanke om studenterna inte beror på att dessa faktiskt varit eller själva ansett sig vara förfördelade vad gäller högre utbildning. Med tanke på bredden och genomströmningen i den högre utbildningen är det också svårt att tala om ett samlat studentintresse. Även om Sveriges förenade studentkårer kan betraktas som en pendang till de politiska partierna så betyder inte det att studenterna därigenom formulerar ett eget intresse eller utgör en politisk påtryckningsgrupp.

I regeringens proposition (1999) om studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan talar regeringen inledningsvis och i allmänna ordalag om det nödvändiga med studentinflytande för att öka kvaliteten i den högre utbildningen. Därefter övergår man till utformningen av ett omfattande system för kvalitetsutvärdering. Systemet omfattar externa bedömningar av lärosäten samt utvärderingar av ämnen och program, översyn av målen samt lärosätens eget kvalitetsarbete (kvalitetssäkringen). Studenternas inflytande inskränker sig här till att delta genom representation i olika organ, samt genom kursutvärderingar. Det återfinns dock som ett utfall av högre utbildning och blir därmed själva föremål för granskning. Enligt Högskoleverkets senaste kriterier för kvalitetsutvärdering (HSV 2009) ska till exempel studenternas ”läranderesultat” utvärderas genom att deras egna studentuppsatser granskas.

Att Högskoleverket sätter press på lärosätena för att tvinga dem att anpassa sig till deras kvalitetskriterier (enligt den gamla devisen ”Granska för att främja”) förefaller uppenbart. Att denna anpassning på sikt kan vara av godo för kommande studenter är mycket möjligt. Att studenternas egna intressen som avnämare av högre utbildning gynnas genom att Högskoleverket granskar deras uppsatser är däremot inte lika uppenbart. Det är lite som att motivera en kvalitetsgranskning av nyproducerade bilar med att det görs för bilarnas egen skull. Det är svårt att bortse från att staten, trots alla verbala omfamningar av studenterna, använder sig av dem för att simulera en marknadsliknande situation och genomdriva sina egna krav på anpassning. Studenterna tenderar här snarast att bli en gisslan och ett slagträ mot lärosätena.

Normaliseringen av universiteten

Sammantaget har förändringarna av universitetens och högskolornas villkor inneburit en långtgående avreglering av den högre utbildningen. Avregleringen har lett till en omfattande decentralisering där staten målmedvetet har kapat sina band till den högre utbildningen. Universitet och högskolor har också blivit allt mer oberoende av speciella lagar, regler och politiska beslut. De kan själva bestämma hur många studenter som ska antas, vilka utbildningar de ska ge, vilken forskningsprofil de ska ha, hur anställningar och villkor ska utformas, etcetera. Universiteten har med andra ord fått ett väsentligt ökat inflytande över sin organisation och verksamhet samt, inte minst, över sina egna utgifter och resurser.

Detta var helt i linje med ambitionen att införa mål- och resultatstyrning inom statsförvaltningen. Det är också i linje med utvecklingen inom hela OECD-området. I allmänna ordalag har det under de senaste tjugo åren här skett en omfattande och genomgripande förändring inom högre utbildning där allt fler länder inför nya resultatbaserade styrmekanismer i relationen mellan staten och de olika institutionerna för högre utbildning (OECD 2008). Gemensamt är också skapandet av en helt ny spelplan för institutioner och lärosäten att anpassa sig till. Det är ett arbete för att skapa och etablera möjligheter att välja mellan olika lärosäten, kriterier för att kunna välja mellan dem, samt för att ta fram jämförbar information om de olika lärosätena (även kallat genomskinlighet). Från att ha varit en enhetlig, nationsövergripande och centralt administrerad institution ("högskolan") tar alltså styrningen av den högre utbildningen härigenom i stället en mer marknadsliknande form, där enskilda universitet och högskolor konkurrerar om studenter och genom dem om resurser (Fritzell 1998).

Denna konkurrens är givetvis tänkt att slipa de enskilda lärosätenas konkurrenskraft, göra dem mer effektiva och flexibla. Samtidigt leder konkurrensen till att lärosätena spelas ut mot varandra. Universitet ställs mot regionala högskolor. Samma sak gäller regionala, internationella och forskningspolitiska intressen. Konkurrerandet begränsar också lärosätenas möjligheter och intressen att agera gemensamt och strategiskt för att försvara sina positioner och upprätthålla gemensamma akademiska värden.

Det är dock viktigt att konstatera att dessa marknader är konstruerade, eller till och med "under konstruktion". De är snarast att betrakta som kvasimarknader med starkt begränsande ramar. Lärosätena har till exempel små möjligheter att påverka vilka utbildningar som ska ges, antalet studieplatser, eller val av lokaler och lokalkostnader. Akademiska Hus må konkurrera på en fri fastighetsmarknad, men lärosätena är inte fria att själva välja sitt fastighetsbolag. Lärosätenas agerande är alltså starkt begränsat av vissa spelregler.

Spelreglerna på denna "marknadsliknande" spelplan har karaktären av en tvingande incitamentsstruktur. Denna incitamentsstruktur har, som vi sett, två

tydliga poler mellan vilka lärosätena förväntas gravitera. Den ena polen är den ekonomiska. Genom resurstilldelning i direkt proportion till helårsprestationer har studenterna gjorts till konsumenter att konkurrera om. Studenternas individuella val ska forma universitetens utbud av högre utbildning i enlighet med den universella principen att ”kunden alltid har rätt”. Även fördelningen av forskningsmedel ska ske efter konkurrens. I forskningspropositionen (2008) förordas till exempel att – förutom ett basanslag baserat på helårsprestationer – extra resurstilldelning ska ges utifrån mängden externa forskningsanslag och antal vetenskapliga citeringar, i enlighet med den lika universella principen ”åt dem som har skall varda givet”.

Den andra polen är kvalitet. Kvaliteten ska genereras genom att lärosätena anpassar sig till en gemensam standard utarbetad av Högskoleverket (i samarbete med olika nationella och internationella aktörer). Anpassningen sker på tre sätt: genom utvecklingen av interna kvalitetssäkringsprogram; genom regelbundna externa inspektioner av Högskoleverket, med ett direkt eller indirekt hot om påföljande sanktioner; samt genom kontinuerliga jämförelser med övriga lärosäten/ämnesområden/utbildningar/program, arrangerade av Högskoleverket. Även här används studenterna som slagträ, vars ”kundtillfredsställelse” (i form av studieresultat, omdömen och anställningsbarhet) mäts och utvärderas av Högskoleverket.

Universiteten är med andra ord satta under konstant press att rationalisera verksamheten med avseende på dels de ekonomiska förutsättningarna, dels de kvalitetsmässiga. Detta kan beskrivas som en ”normalisering” av universiteten i den meningen att de mer förväntas likna privata företag.¹ De senaste 15-20 årens förändrade villkor för högre utbildning har nämligen utvecklat universiteten till självständiga och rationella ekonomiska aktörer. Likt andra ekonomiska aktörer förväntas universiteten agera entreprenöriellt på mer eller mindre marknadsmässiga villkor utifrån en egen nytta (Styhre & Lind 2010). Högre utbildning betraktas och behandlas också allt oftare som en ”kunskapsbaserad service”, en sektor bland andra i det alltmer uppluckrade gränslandet mellan privat och offentlig verksamhet (Etzkowitz 2002; Nowotny, Scott & Gibbons 2001; Sörlin 2000).

Om denna utveckling har det skrivits mycket och hett, inte minst utifrån amerikanska och anglosaxiska förhållanden, där utvecklingen startade tidigare och har nått längre (Bok 2004, Kirp 2004, Nowotny et al 2001, Readings 1997, Slaughter & Rhoades 2009). Det intressanta för oss här är dock inte denna utveckling i sig, utan de villkor den ställer universiteten inför, samt de anpassningar som då sker inom organisationen. Även om universiteten släpps fria att själva utforma sin verksamhet och organisation så medger de institutionella villkor vi beskrivit inga större utsvävningar, tvärtom.

¹ I Storbritannien diskuteras detta i termer av alltmer företagsliknande normer för universitet. Där har det dock omsatts i ”managerialism”: ökad makt för chefer som inte är forskare, och jämförs med utvecklingen inom andra professionella organisationer, till exempel på sjukhus där chef och överläkare inte längre behöver vara samma sak (Kolsaker 2008).

Institutionerna som underleverantörer av högre utbildning

Som vi sett kan de olika lärosätena betraktas som självständiga bolag. Förutom att uppfylla sina åtaganden gentemot staten förväntas de agera på marknadsmässiga villkor och även söka uppdrag på egen hand (uppdragsutbildningar, externa samarbeten och forskningsanslag, etcetera). De olika lärosätena är i sig själva heller inga helt integrerade organisationer, utan små koncernliknande bolag i miniatyr. Det externa uppdraget från staten fördelas här initialt på ett begränsat antal interna beställarfunktioner i form av fakultetsnämnder eller motsvarande. Dessa funktioner fördelar i sin tur uppdragen vidare till enskilda institutioner eller motsvarande. Uppdragen är även här tidsbegränsade och hela tiden möjliga att omförhandla beroende på tillgång och efterfrågan i omvärlden. Liksom lärosätena är även dessa institutioner mer eller mindre självständiga enheter som förväntas agera egenytligt genom att maximera sin avkastning och söka externa uppdrag i konkurrens med andra institutioner inom och utanför det egna universitetet. De kan också i sin tur fördela uppdragen vidare på egna interna enheter med eget budgetansvar (enskilda utbildningar eller program med examensrätt eller motsvarande).

Det är heller inte bara själva utbildningen inom lärosätena som sker på kontraktbasis. Inom koncernen som helhet har de fasta kostnaderna för lokaler och anläggningar spjälkats upp i ett självständigt bolag (Akademiska Hus AB) med uppdrag att ”på en fri marknad erbjuda universitet och högskolor lokaler i konkurrens med andra fastighetsbolag” (www.akademiskahus.se). Inom respektive lärosäte finns dessutom ofta en motsvarande uppdelning av kärnverksamhet och ”administrativ service” (IT-stöd, biblioteksservice, studentservice, etcetera). Den administrativa servicen är uppspjälkad i självständiga budgetenheter som säljer sin service till de enskilda institutionerna. Liksom i relationen till Akademiska Hus sker upphandlingen inte helt på marknadsmässiga villkor. De enskilda institutionerna har vanligen mycket små möjligheter att förhandla om priser, välja alternativa leverantörer, eller ens välja om de ska köpa tjänsten eller inte. Centraliseringen och särredovisningen av den administrativa servicen är både en rationalisering och en bokföringsteknik för att synliggöra och därigenom kontrollera overheadkostnaderna för verksamheten som helhet.

Även om institutionerna således får sina verksamhetsmedel (inklusive löne-medel) i direkt proportion till antalet studerande har de svårt att påverka dessa medel. Möjligheterna att attrahera studenter till det egna ämnesområdet är till exempel begränsade för en enskild institution. Det går för övrigt inte att självmant öka intaget av studenter utöver det tilldelade takbeloppet för helårsprestationer. Fler studenter ger med andra ord inte mer pengar. På längre sikt kan en ökad tillströmning givetvis medge en ökning av takbeloppet, men det är en åtgärd som måste sanktioneras långt bortom institutionens ramar. På kort sikt är man däremot helt beroende av en mer eller mindre nyckfull efterfrågan.

Dessutom innebär fler studenter inte självklart ett större ekonomiskt rörelseutrymme för institutionen. Med den form som utbildningen traditionellt sker i (föreläsningar, seminarier och examinationer) ökar i stället arbetsbördan relativt proportionellt mot antalet studieplatser. Ett ökat intag av studenter ökar också kraven på en administrering av dem. Lärosätenas anpassning innebär som vi sett en långtgående rationalisering och centralisering av de administrativa resurserna. Möjligheterna att lokalt tillmötesgå de ökade kraven på administration är därmed begränsade. Administrationen får i stället i det längsta hanteras av lärarkåren själva.

Vi ser här att de enskilda institutionerna visserligen är självständiga enheter i en rent budgetteknisk mening, men att de samtidigt är nästan helt avskalade all administration och i avsaknad av nämnvärd arbetsfördelning. Personalen består uteslutande av dem som utför den utbildning som institutionerna producerar. Inom institutionerna finns inte ens särskilda funktioner för att leda och fördela arbetet, utan dessa funktioner måste fyllas av den producerande personalen själva (i form av roterande programansvar, prefekt- och studierektorsskap). Institutionerna måste med andra ord betraktas som extremt slimmade i förhållande till sitt uppdrag.

Samtidigt är det institutionerna som i rakt nedstigande led utför det nationella utbildningsuppdraget åt staten. De övriga instanserna är inget annat än relästationer som förmedlar, fördelar och ibland villkorar uppdragen. Det är också institutionerna som ytterst måste bära alla kostnader för de övriga verksamheterna, vilka vid varje relästation successivt dras ifrån de resurser som följer med uppdragen. Inte nog med det, det är institutionerna som hela tiden måste kunna leva upp till de kvalitetskrav som universitetet och Högskoleverket ställer, och mot vilka löpande inspektioner därför riktas. Är det dessutom så att de inte kan leva upp till alla de krav som följer med deras uppdrag så kan de mycket väl bytas ut, slås samman eller läggas ned.

När uppföljningen av 1993 års universitets- och högskolereform (den så kallade RUT 93) sammanställdes tre år efter reformen var det få av de lärare utredningen intervjuade som visste så mycket om den eller hade märkt så mycket av den. När Högskoleverket tio år senare intervjuade lärare om deras arbetsvillkor hade däremot de förändrade villkoren hunnit ikapp dem och var ett genomgående tema. Ett av de mest påtagliga var den ”förlamande ekonomismen” (HSV 2005):

”när [ansvaret] flyttades ner så flyttades ju med ett oerhört ansvar för ekonomin som nu, på något vis, genomsyrar så mycket, rättare sagt, det har invaderat” (s 33)

Universitetslektor i historia vid Örebro universitet

Referenser

- Abouserie R (1996): "Stress, coping strategies and job satisfaction in university academic staff." *Educational Psychology*, vol 16, nr 1, s 49.
- Bok D (2004): *Universities in the marketplace: The commercialization of higher education*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Bradley J & Eachus P (1995): "Occupational stress within a UK higher education institution." *International Journal of Stress Management*, vol 2, nr 3, s 145-158.
- Bryson C (2004): "What about the workers? The expansion of higher education and the transformation of academic work." *Industrial Relations Journal*, vol 35, nr 1, s 38-57.
- Etzkowitz H (2002): *The Triple Helix of university - industry - government: Implications for policy and evaluation*. Working paper 2002:11. Stockholm: Institutet för studier av utbildning och forskning.
- Fisher S (1993): *Stress in academic life: The mental assembly line*. Buckingham, England: Society for Research into Higher Education.
- Fritzell A (1998): *Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör?* Högskoleverkets skriftserie 1998:4. Stockholm: Högskoleverket.
- Gmelch WH, Lovrich NP & Wilke PK (1984): "Sources of stress in academe: A national perspective." *Research in Higher Education*, vol 20, nr 4, s 477-490.
- Hogan JM, Carlson JG & Dua J (2002): "Stressors and stress reactions among university personnel." *International Journal of Stress Management*, vol 9, nr 4, s 289-310.
- Houston D, Meyer LH & Paewai S (2006): "Academic staff workloads and job satisfaction: Expectations and values in academe." *Journal of Higher Education Policy & Management*, vol 28, nr 1, s 17-30.
- HSV (1997:27): *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning*. Stockholm: Högskoleverket.
- HSV (2003): *Adjunkter vid universitet och högskolor 2003 – Adjunkternas situation och framtid*. Stockholm: Högskoleverket.
- HSV (2005:43): *Akademisk frihet i praktiken: En rapport om tillståndet i den högre utbildningen*. Stockholm: Högskoleverket.
- HSV (2008:22): *Frihetens pris – ett gränsöst arbete: En tematisk studie av de akademiska lärarnas och institutionsledarnas arbetssituation*. Stockholm: Högskoleverket.
- HSV (2009:25): *Kvalitetsutvärdering för lärande: Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar*. Stockholm: Högskoleverket.
- Kearns H & Gardiner M (2007): "Is it time well spent? The relationship between time management behaviours, perceived effectiveness and work-related morale and distress in a university context." *Higher Education Research & Development*, vol 26, nr 2, s 235-247.
- Kinman G & Jones F (2003): "Running up the down escalator: Stressors and strains in UK academics." *Quality in Higher Education*, vol 9, s 21-38.
- Kinman G, Jones F & Kinman R (2006): "The wellbeing of the UK academy, 1998-2004." *Quality in Higher Education*, vol 12, s 15-27.
- Kirp DL (2004): *Shakespeare, Einstein, and the bottom line: The marketing of higher education*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Kolsaker A (2008): "Academic professionalism in the managerialist era: A study of English universities." *Studies in Higher Education*, vol 33, nr 5, s 513-525.
- Lindgren L (2006): *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Nowotny H, Scott P & Gibbons M (2001): *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- OECD (2008): *Tertiary education for the knowledge society*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Readings B (1997): *The university in ruins*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Regeringens proposition (1986/87:99): *Ledning av den statliga förvaltningen*.
- Regeringens proposition (1992/93:1): *Universitet och högskolor: Frihet för kvalitet*.
- Regeringens proposition (1996/97:141): *Högskolans ledning, lärare och organisation*.
- Regeringens proposition (1999/2000:28): *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan*.
- Regeringens proposition (2008/09:50): *Ett lyft för forskning och innovation*.
- Regeringens proposition (2009/10:149): *En akademi i tiden: Ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Riksdagens betänkande (2009/10:UbU23): *Utbildningsutskottets betänkande: En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.

- RRV (2003:13): *Resursstyrningen inom högskolan: Hur hanterar högskolorna en vikande efterfrågan?* Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Slaughter S & Rhoades G (2009): *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- SOU (2005:48): *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning: Delbetänkande av Resursutredningen.*
- SOU (2007:81): *Resurser för kvalitet: Slutbetänkande av Resursutredningen.*
- SOU (2008:104): *Självständiga lärosäten: Betänkande.*
- Styhre A & Lind F (2010): "The softening bureaucracy: Accommodating new research opportunities in the entrepreneurial university." *Scandinavian Journal of Management*, vol 26, nr 2, s 107-120.
- Sörlin S (2000): *Kunskap för välstånd: Universiteten och omvandlingen av Sverige.* Stockholm: SNS.
- Taylor J (2007): "The teaching: Research nexus: A model for institutional management." *Higher Education*, vol 54, nr 6, s 867-884.
- Winefield A & Jarrett R (2001): "Occupational stress in university staff." *International Journal of Stress Management*, vol 8, nr 4, s 285-298.