

En historisk bakgrund till högskolans styrning

Första
delen av
1900-talet

FORSKNING & UTBILDNING: I 1916 års universitetsstatuter tydliggjordes att universitetens uppgifter var vetenskaplig forskning och undervisning, vilket bygger på *Humboldts* ideal om ett universitet där forskning och utbildning är tätt knutna till varandra. Detta är grundläggande och beskrivs i europeiska universitetens rättighetsförklaring *Magna Charta* (Bologna 1988). I Sverige skrevs en formulering om forskning och utbildning in i Högskolelagen från 1977. Redan i 1945 års universitetsberedning beskrivs kopplingen mellan utbildning och forskning och att utbildning ska vila på vetenskaplig grund.

1920 fanns 5 900 studenter vid universitet och högskolor i Sverige, 90 procent män och 10 procent kvinnor. År 1930 fanns det 7 800 studenter, 84 procent män och 16 procent kvinnor.

Under 1940-talet gjordes insatser för att förbättra förutsättningarna för forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor. Ett system med fristående forskningsråd skulle bidra med konkurrensutsatt extern finansiering av universitetens forskning. Forskningsråd inrättades för bland annat teknik (1942), medicin (1945), jordbruksteknik (1945) naturvetenskap (1946) och samhällsvetenskap (1947).

LÄROSÄTEN: Stockholms högskola och Göteborgs högskola var vid den här tiden privata lärosäten, så även Chalmers (som förstatligades 1937) och Handelshögskolan i Stockholm samt en privat handelshögskola i Göteborg. Universiteten i Uppsala och Lund, KI, KTH, var statliga lärosäten liksom Veterinär-, Skogs- och Lantbrukshögskolan (som 1977 slogs samman till SLU). Följande lärosäten var universitet och högskolor: UU, LU, KI, Stockholms högskola, Göteborgs högskola. Fackhögskolor var: KTH, Chalmers, Farmaceutiska institutet, Handels och SLU-högskolorna.

1950 &
60-tal

FORSKNING: En ny form av sektorsinriktad forskning inrättades vilken stöddes av statliga ämbetsverk och myndigheter samt finansierades med statliga medel. Ett exempel är Styrelsen för teknisk utveckling (STU), ett ämbetsverk som bildades 1968 för att samordna det statliga stödet för teknisk och industriell forskning. Varje samhällssektor skulle bedöma och finansiera sektorns forsknings- och utvecklingsbehov. Till skillnad från den branschriktade forskningen vid fackhögskolorna var sektorsforskningen helt skild från utbildning. Ansatsen var att forskningen skulle renodlas.

ORGANISATION: 1958 inrättas *universitetslektor* som lärarkategori. Universitetslektorerna skulle vara disputerade och koncentrerade på undervisning, men hade inte vetenskapligt arbete i sin tjänst.

1964 års Universitetsstadga

Den nya universitetsstadgan reglerade högskoleutbildningen och högskolornas organisation, så att fakultetsindelningen blev samordnad och institutionernas ställning i organisationen tydliggjordes.

UTBILDNING: De stora förändringarna i forskarutbildningen genomfördes genom **1969 års forskarutbildningsreform** då en fyraårig doktorsexamen infördes. Professorer, docenter och forskarassistenter förväntades att i huvudsak forska samt undervisa och handleda i forskarutbildningen, medan universitetslektorer och adjunkter förutsattes ägna sig åt grundutbildningen.

LÄROSÄTEN: Högskolorna i Göteborg och Stockholm förstatligades och blev universitet 1954 respektive 1960. Universitetsfilialer tillkom under 1960-talet i Linköping (med anknytning till Stockholms universitet), Örebro (Uppsala), Karlstad (Göteborg) och Växjö (Lund). Senare inrättades Umeå universitet 1965, en teknisk högskola i Lund 1963 och högskolan i Linköping 1969.

1970-tal

UTBILDNING: Från 1960 till 1970 ökade antalet studenter i den högre utbildningen från 37 000 till 120 000, mer än en tredubbling på tio år.

I slutet av 70-talet fick högskolan en majoritet av kvinnliga studenter, i och med att bland annat lärar- och vårdutbildningar fördes till högskolan.

Högskolelagen 1977

Den nya högskolelagen som började gälla 1977 ersatte flera författningar, som tidigare hade reglerat verksamheten vid universitet och andra utbildningsinstitutioner.

ORGANISATION: Fakultetsnämnder och institutionsstyrelser infördes. Högskolestyrelser blev obligatoriska och externa ledamöter gjorde sitt inträde. MBL infördes, vilket gav anställda ökad delaktighet och inflytande.

UTBILDNING: Högskolereformen 1977 innebar en vidgad högskola genom att stora utbildningar (lärare, vård) blev högskoleutbildningar och många nya högskolor inrättades. Yrkesutbildning prioriterades framför utbildning mot bildningsideal.

Grundutbildningen skulle anpassas tydligare till arbetsmarknadens behov. Utbildningens innehåll och organisation reglerades i nationella utbildningsplaner som fastställdes av en central myndighet, **Universitets- och högskoleämbetet** (UHÄ). **Studentinflytandet** blev formellt befast i 1977 års högskolelag. Lagen föreskrev att företrädare för studenterna skulle vara representerade i alla viktigare beslutsorgan.

FINANSIERING: Reformen 1977 innebar att anslagen till universiteten kanaliserades i tre strömmar:

1. Fakultetsanslag: avsedda för forskning och forskarutbildning,
2. Sektorsanslag: för grundutbildning på linjerna inom fem yrkesutbildningssektorer¹
3. Ett anslag för: lokala och individuella linjer och enstaka (fristående) kurser.

Högskolans uppdelning i verksamhetsområden - grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning - var utgångspunkten i anslagssystemet. Sedan 1977 har forskarutbildningen anslagsmässigt betraktats som en del av forskningen.

LÄROSÄTEN: En högskola med teknisk utbildning och forskning inrättades i Luleå 1971. Universitetsfilialerna i Karlstad, Örebro och Växjö blir självständiga högskolor och därtill inrättades tio nya högskolor.² De nya högskolorna skulle enbart ha till uppgift att bedriva utbildning. Ett tudelat högskolelandskap utvecklades. Tudelingen innebar att universiteten både utbildade och forskade medan högskolornas uppdrag enbart var grundutbildning. Linköping blev universitet 1975.

FORSKNING: År 1979 beslöt riksdagen att regeringen vart tredje år - dvs. under varje mandatperiod - skulle lägga fram en **forskningspolitisk proposition**. Syftet var att få till stånd en mer långsiktigt hållbar och sammanhållen forskningspolitik.

FINANSIERING: Från 1980-talets slut minskade sektorsanslagen, men fortfarande finansierade vissa myndigheter med sektorsperspektiv en del av lärosätenas forskning.

1980-tal

1 1) Tekniska yrken, 2) Administrativa, ekonomiska och sociala yrken, 3) Vårdyrkesutbildning, 4) Utbildning för undervisningsyrken, 5) Utbildning för kultur- och informationsyrken.

2 Borås, Eskilstuna/Västerås, Falun/Borlänge, Gävle/ Sandviken, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Kristianstad, Sundsvall/Härnösand och Östersund. Filialen i Linköping slogs 1969 samman med den övriga utbildningen och forskningen i Linköping och fick 1975 status som universitet. 1977 års reform innebar också att de konstnärliga utbildningarna i Stockholm blev självständiga enheter, medan de konstnärliga utbildningarna i Göteborg och Malmö gick upp i Göteborgs - respektive Lunds universitet. Sveriges lantbruksuniversitet bildades genom en sammanslagning av lantbruks-, skogs- och veterinärhögskolorna.

ORGANISATION: 1988 fattades beslut om att det skulle vara extern majoritet i högskolestyrelserna.

Högskolelagen 1992

En ny högskolelag beslutades i december 1992 (SFS 1992:1434). Den innehåller bestämmelser för universitet och högskolor som har staten som huvudman, bl.a. förtydligades högskolans ansvar för att forskningsresultat ska kunna tillämpas. Den nya högskolelagen samt ***högskoleförordningen 1993*** (beslutad i februari 1993) innehöll bl.a. en examensordning där grundläggande bestämmelser om olika examina angavs. 1993 kom dessutom en lag om tillstånd att utfärda vissa examina för enskilda utbildningssamordnare. Regleringsbrevet infördes.

ORGANISATION: I den nya högskolelagen som kom 1993 fanns fram till 1999 en bestämmelse om förstärkt anställningsskydd för professorer.

1998 blev externa ledamöter ordföranden i högskolestyrelserna istället för rektor.

UTBILDNING: Liksom under 1960-talet ägde en stor tillväxt av studenter rum i den högre utbildningen under 1990-talet.

Under slutet av 90-talet gjordes också förändringar i högskolelagen med skrivningar om ***studenternas*** rätt till inflytande över utbildningen och att studenter ska ta aktiv del i att vidareutveckla utbildningen.

I 1998 års reform om forskarutbildning etablerade i stort nuvarande regelverk (jmf med 1969 års ***forskarutbildningsreform***).

Högskolereform "Frihetsreformen" 1993

Högskolereformen 1993 tillkom i ett läge där hela den svenska statsförvaltningen övergick från detaljerad regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Reformen motiverades dels av att ökad frihet gagnar kvaliteten i verksamheten, dels att fria universitet och högskolor är en del av ett fritt och öppet samhälle. Reformen skulle också bl.a. vara svar på klyftan mellan grundutbildning och forskning samt en hårt reglerad inre organisation, och var en tydlig brytning mot de tankar som legat till grund för 1977 års reform. I och med reformen gavs lärosätena ansvar för dimensioneringen av sitt utbildningsutbud, och då de fick ansvar för tillträde till utbildning blev de också antagningsmyndigheter. De styrsystem som används idag inrättades genom "Frihetsreformen".

FINANSIERING: I det nya *resurstilldelningssystemet* skedde styrningen på en övergripande nivå. Genomströmningsmått såsom produktivitetmätningar blev viktiga som kvalitetsmått. Medel anvisades till varje statligt universitet eller högskola under ett enda anslag till grundläggande högskoleutbildning, vilket bl.a. ersatte de fem tidigare anslagen till yrkesutbildningssektorerna (se fotnot 2). Fortsatt fördelades anslagen uppdelat till högskolans två verksamhetsområden – grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning.

För varje lärosäte angavs ett *takbelopp* som angav den maximala ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer vid varje lärosäte.

År 1994 inrättades bland annat *Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling* (KK-stiftelsen) med medel från de avvecklade löntagarfonderna. Syfte var att stärka forskningen vid högskolorna. Även SSF, Mistra och Östersjöstiftelsen m. fl. tillkom. Riksbankens jubileumsfond, som instiftades av riksdagen 1964, fick ett tillskott av kapital. Sedan 1996 ingår inte budgetförslag i forskningspropositionerna, utan återfinns i *budgetpropositionen*.

1997 fattade riksdagen beslut om att alla statliga universitet och högskolor skulle ges *fasta forskningsresurser*. Motivet till detta var att stärka sambandet mellan utbildning och forskning. Från och med 1997 fick också högskolorna ökade och permanenta forskningsresurser genom statsanslag.

LÄROSÄTEN: *Stiftelsereformen* trädde i kraft 1994. Regeringen ansåg att förekomsten av olika huvudmän skulle säkerställa universitetens och högskolornas frigörelse från statlig detaljstyrning, vilket gjorde att Chalmers och Högskolan i Jönköpings blev stiftelsehögskolor.

SAMVERKAN: En förändring av högskolelagen gjordes 1998 då *samverkan* skrevs in som en huvuduppgift som ska vara en integrerad del av hela verksamheten - utbildning och forskning.

ORGANISATION: 1996 öppnades vägen för högskolor att ansöka om att bli universitet, i och med att kriterierna för universitetsstatus specificerades.

Fram till 1999 var fakulteterna grund för tilldelningen av fasta forskningsresurser och för examensrätt inom forskarutbildningen. De ersattes 1999 av fyra bredare vetenskapsområden – humanistiskt/samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde – med i huvudsak motsvarande funktion.

En ny myndighet, **Högskoleverket**, bildades 1995 med uppgiften att både granska och främja kvalitet. Mellan 1995 och 2001 utgjordes det nationella **kvalitetssäkrings-systemet** huvudsakligen av utvecklingsinriktade kvalitetsarbetsgranskningar. Även examenstillståndsprövningar ingick samt några utvärderingar av program och ämnen. Anledningen var antingen att de var av särskilt intresse eller att de sågs som problematiska.

LÄROSÄTEN: Södertörns högskola inrättades 1996, Malmö högskola och Högskolan på Gotland inrättades 1998. Högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro fick universitetsstatus 1999.

FINANSIERING: År 2001 inrättades **forskningsråden** Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd Forte (ursprungligen FAS). Samma år bildades även Verket för innovationssystem (Vinnova). Dessa fyra tilldelar forskningsmedel i konkurrens. De direkta anslagen (basanslagen) till lärosätena, som stagnerade i början av 2000-talet, utgör därefter mindre än hälften av lärosätenas totala forskningsresurser.

I den **forskningspolitiska propositionen** 2008 klargjorde regeringen att nya forskningsmedel i form av basanslag som tillfördes universitet och högskolor skulle fördelas utifrån två **kvalitetsindikatorer**, externa medel och publicering/citering. I 2008 års forskningspolitiska proposition introducerade regeringen också **strategiska forskningsområden** (SFO), vilka beskrevs som samhällsviktiga områden där regeringen ville bygga upp forskning i världsklass. Lärosätena ansökte i konkurrens om medel för detta.

UTBILDNING: Nya regler för examenstillstånd i forskarutbildningen initierades, som innebar att högskolor själva får definiera de områden de vill söka examenstillstånd för forskarutbildning inom (se prop. 2008/09:134). I samma proposition infördes konstnärliga examina på forskarnivå.

Kårobligatoriet avskaffades för de statliga lärosätena år 2010. Studieavgifter för tredjelandsstudenter infördes år 2011.

FORSKNING: Vetenskapsområden³ togs bort som fördelningsgrund 2009 och därmed är anslagen till forskning och forskarutbildning inte längre ämnesmässigt specificerade.

3 Humanistiskt/samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde.

Exempel på initiativ under 2000-talet är följande: Breddad rekrytering (2002), Hållbar utveckling (2006), Examensreformen 2007 (konstnärlig kandidatexamen, magisterexamen och masterexamen infördes vid examensreformen 2007), Forskningsresultatens nyttiggörande (2009) och Livslångt lärande (2021)

Examensreformen 2007

Examensreformen 2007 grundade sig på ett brett europeiskt samarbete som syftade till att främja studenters rörlighet och anställningsbarhet och att stärka Europas konkurrenskraft. I Sverige innebar reformen omfattande omarbetning av utbildnings- och examensstrukturen. Högre utbildning delades in i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Autonomireformen 2010

I en utredning föreslogs att universitet och högskolor skulle upphöra att vara statliga myndigheter och i stället utgöra en ny offentligrättslig organisationsform; "självständiga lärosäten". Sedermera bestod dock Autonomireformens införande endast av följande: 1) högskolorna (dvs. högskoleledningarna med extern majoritet) fick själva bestämma den inre organisationen (avreglering av fakultetsnämnder). Det kollegiala styret förlorade sitt författningsstöd. 2) högskolorna fick själva besluta om sin anställningsordning. I ett andra steg lades 2013 en departementspromemoria fram med förslag om att statliga lärosäten skulle kunna ombildas till stiftelser. Idén med högskolestiftelser lades dock snabbt ned p.g.a. ett stort motstånd.

Utvärdering av utbildningar för generella examina, yrkesexamina och forskarutbildningar påbörjades 2001. Cykeln var på sex år och under perioden genomfördes även tematiska studier där särskilda kvalitetsaspekter granskades, som jämställdhet, mångfald och internationalisering. 2011-2014 tillämpades ett nytt **kvalitetssäkringssystem** bestående av examenstillståndsprövningar och utbildningsutvärderingar. För de senare användes en tregradig skala där det högsta betyget resulterade i en ekonomisk premie. Utvärderingarna fokuserade alltså främst på utbildningens resultat, i huvudsak bedömd genom ett urval av studenternas självständiga arbeten och lärosätenas självvärderingar. Systemet kritiserades bland annat av lärosätena för orimlig resursåtgång och regeringen menade att det inte var helt i paritet med internationella principer för kvalitetssäkring där extern granskning bör beakta lärosätets interna kvalitetssäkringsarbete och bidra till kvalitetsutveckling.

2016 beslutades om ett **nytt kvalitetssäkringssystem**. Det nya systemet innebär att granskningarna ska vara inriktade både på att kontrollera resultat och på att främja kvalitetsutveckling, och det ska tydligare kopplas ihop med lärosätenas eget kvalitetsarbete. Det nya systemet omfattar fyra komponenter: examenstillståndsprövning, granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, utbildningsutvärderingar, och tematiska utvärderingar. Regeringens utgångspunkt var att alla utbildningar ska omfattas av kvalitetssäkring, på såväl grundnivå och avancerad nivå som på forskarnivå. Det bör ske dels genom lärosätenas arbete med kvalitetssäkring av utbildningar vilket UKÄ bör granska, dels genom det urval av utbildningsutvärderingar som UKÄ bör genomföra. Regeringen ansåg att det är viktigt att vissa utbildningsutvärderingar även fortsättningsvis utförs med regelbundenhet. Det gäller främst vissa legitimationsgrundande examina, t.ex. lärarexamina. UKÄ har därefter fått regeringens uppdrag att vidareutveckla det nationella systemet för kvalitetssäkring så att det även omfattar forskning. Detta för att bidra till ökad koppling mellan forskning och utbildning.

LÄROSÄTEN: Vårdhögskoleutbildningarna fördes över från landsting och kommuner till statligt huvudmannaskap 2002. Försvarshögskolan fördes över till Utbildningsdepartementet och blev högskoleutbildning 2008. Mitthögskolan gavs universitetsstatus 2005. Malmö högskola blev universitet 2018. Mälardalens Högskola fick universitetsstatus 2022. Ett flertal sammanslagningar av lärosäten genomförs. Bl.a. ingår Lärarhögskolan i Stockholms universitet 2008, Högskolan på Gotland inordnas i Uppsala universitet 2013, samt Linnéuniversitet (2010) och Stockholms konstnärliga högskola (2014) bildas genom fusioner.

ORGANISATION: Malmö högskola införde ren linjestyrning efter Autonomireformen 2011, men återkollegialiserades 2018 då högskolan blev universitet. I den interna utredningen framgick att viktiga värden gick förlorade i den toppstyrda organisationen. På samma sätt återkollegialiserar KTH fr.o.m. 1 januari 2024, då man inrättar fakultetsstyrelser igen.

Styrelsetillsättning: Det har under åren gjorts flera ändringar i bestämmelserna om högskolornas styrelser. År 2023 beslutar regeringen att de nya högskolestyrelserna ska utses för 17 månader mot tidigare tre år. Anledningen var att regeringen ville ha nya styrelser där det ingår personer med säkerhetspolitisk kompetens.

Stockholm 6 mars 2024

Lotta Löfgren Cassergren & Cecilia Agrell, programledare SUHF:s ledarprogram

Källa: Främst baserat på/utdrag från: *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6* samt inspel av Johan Gribbe, UKÄ, Lars Alberius, SUHF, Shirin Ahlbäck Öberg, UU, Johan Boberg, UU, Anders Steinwall, UMU & Ingeborg Amnéus, UU.