

Rapport 8/90

Styring og evaluering av høyere utdanning

Utviklingen innen fem
land i Vest-Europa

Jens-Christian Smeby



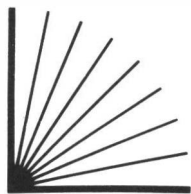
Utredninger om forskning og høyere utdanning
NAVFs utredningsinstitutt
Norges allmennvitenskapelige forskningsråd

Rapport 8/90

Styring og evaluering av høyere utdanning

Utviklingen innen fem
land i Vest-Europa

Jens-Christian Smeby



Utredninger om forskning og høyere utdanning
NAVFs utredningsinstitutt
Norges allmennvitenskapelige forskningsråd

ISBN 82-7218-244-0
ISSN 0802-9342

GCS A/S - OSLO

Forord

Det er nå to år siden Hernesutvalget la fram sin innstilling, vi har fått en ny universitetslov og det er nylig lagt fram en utredning om studiekvalitet. Som ledd i reformene som går under betegnelsen "den nye staten" er også utdanningsinstitusjonene pålagt å utforme virksomhetsplaner. Disse utredningene og reformene har satt styring og evaluering av høyere utdanning på den politiske dagsorden.

Dette er ikke et særtrekk for Norge. Liknende tema tas opp i andre land, mange har kommet lenger i sine reformer og forsøk enn Norge. Vi tror det er viktig for oss å studere utviklingen i andre land. Selv om vi vil advare mot ukritisk import av modeller, mener vi erfaringer fra andre land kan være nyttige som en bakgrunn når vi skal utforme egne systemer for styring og evaluering.

I denne rapporten drøftes utviklingen av styring og evaluering av høyere utdanning i England, Nederland, Vest-Tyskland, Sverige og Danmark. Hovedvekten legges på utviklingen av forholdet mellom offentlige myndigheter og universitetene. Utviklingen i Norge har kommet relativt kort. Vi har derfor ikke gjort noe forsøk på å sammenligne den norske utviklingen med utviklingen i de land som behandles i denne rapporten.

Rapporten er utarbeidet av Jens-Christian Smeby. Marianne Bauer i Universitets och högskoleämbetet i Stockholm, Kjell Eide i Utdannings- og forskningsdepartementet, Lisbet Berg, Ellen Brandt, Karl Øyvind Jordell, Svein Kyvik og Einar Ødegård ved NAVFs utredningsinstitutt har bidratt med nyttige kommentarer.

NAVFs utredningsinstitutt
Oslo, september 1990

Sigmund Vangsnes

Per Olaf Aamodt

Innhold

1	INNLEDNING	7
2	STYRING AV HØYERE UTDANNING	9
2.1	Ekspansjon	9
2.2	Strukturering og demokratisering	10
2.3	Sterkere statlig styring	10
2.4	Betinget autonomi	11
2.5	Sentral planlegging og selvregulering	12
2.6	Evaluering og styring	13
3	ENGLAND	15
3.1	Ekspansjon og autonomi	15
3.2	Økonomiske nedskjæringer og økt statlig styring	16
3.3	Universitetene prøver å komme på banen	17
3.4	Skille mellom forskning og undervisning	18
3.5	"Privatisering"	18
3.6	Evaluering innen høyskolesektoren	19
3.7	Resultatindikatorer	20
3.8	Kritikk av resultatindikatorer	22
3.9	Oppsummering	24
4	NEDERLAND	26
4.1	Økonomiske nedskjæringer	26
4.2	Tofase-strukturen	28
4.3	Styring på avstand	29
4.4	Økt konkurranse	31
4.5	Økt samarbeid mellom institusjonene	31
4.6	Styrking av universitetsledelsen	32
4.7	Kollegial vurdering	32
4.8	Resultatindikatorer	34
4.9	Oppsummering	35

5	VEST-TYSKLAND	37
5.1	Staten og delstatene	37
5.2	Økonomiske nedskjæringer	38
5.3	Stor studenttilstrømming	39
5.4	Lang studietid	39
5.5	Professorvelde	40
5.6	Økt konkurranse	41
5.7	Resultatindikatorer	43
5.8	Oppsummering	43
6	SVERIGE	45
6.1	Ingen økonomiske nedskjæringer	45
6.2	Statlige reformer	46
6.3	Desentralisering	48
6.4	Evaluering	48
6.5	Oppsummering	50
7	DANMARK	51
7.1	Ekspansjon og demokratisering	51
7.2	Adgangsregulering og nedkorting av studiene	52
7.3	Nytt budsjetteringssystem	53
7.4	Mer langsiktig planlegging	54
7.5	"Styrelsesloven" og ønsket om desentralisering	55
7.6	Evaluering	56
7.7	Oppsummering	57
8	AVSLUTNING	59
8.1	Utviklingen i de enkelte landene	60
8.2	To modeller for styring og evaluering?	63
	LITTERATUR	67
	VEDLEGG	75

1 Innledning

Utviklingen i forholdet mellom offentlige myndigheter og høyere utdanning er preget av at det i dag stilles større forventninger til utdanningsinstitusjonen enn tidligere. Dette gjelder i Norge og i de fleste andre vestlige land. Forskning og undervisning sees i større grad som et redskap for økonomisk og teknologisk utvikling. Samtidig har stramme offentlige budsjetter ført til større oppmerksomhet omkring utgiftene til høyere utdanning. Samfunnets økte krav til utdanningsinstitusjonene kan oppsummeres i tre stikkord; *økt kvalitet, større relevans, og bedre effektivitet* (Kyvik og Ødegård 1990).

De nye kravene til høyere utdanning har også stilt nye krav både til den statlige styringen av høyere utdanning og til den interne styringen av institusjonene i de fleste land i Vest-Europa. De nye kravene har ført til økt interesse for evaluering og metoder for kvalitetsutvikling og kontroll.

Tema for denne rapporten er å gi en oversikt over utviklingen av styring og evaluering av høyere utdanning i noen land i Vest-Europa på 80-tallet. Hovedvekten vil bli lagt på forholdet mellom offentlige myndigheter og utdanningsinstitusjonene. Utvikling av statlig styring og institusjonell autonomi vil være helt sentral. Vi vil legge hovedvekt på universitetssektoren, delvis fordi det er i denne sektoren at forholdet mellom stat og institusjoner har endret seg mest. Det er også lettere å sammenligne universitetssektorene enn høyskolesektorene i ulike land.

Selv om en kan trekke fram klare fellestrekk i utviklingen av styring og evaluering innen høyere utdanning i Vest-Europa, preges utviklingen innen de ulike landene av særtrekk ved de nasjonale utdannings- og styringssystemene. Utviklingstrekk som på overflaten kan se likeartete ut, kan ha svært ulik betydning innen de forskjellige landene. Dette er forhold som vanskeligjør sammenligninger mellom land. Det innebærer at en bør være svært tilbakeholdende med ukritisk "import" av styringsstrategier og evalueringssystemer.

Et annet problem er at denne rapporten i liten grad bygger på komparative undersøkelser av de enkelte landene. Dette innebærer at vi ikke kan belyse alle sidene ved utviklingen i de enkelte landene like godt. Rapporten vil i stor grad være preget av hva forskere fra de enkelte land har valgt å legge vekt på i sine framstillinger. På den annen side gir dette et bilde av hva som blir betraktet som sentrale spørsmål i de enkelte landene. Problemer med å gjennomføre internasjonale sammenligninger er imidlertid ikke noe argument mot at det er nyttig å ha en oversikt over utviklingen i land det er naturlig å sammenligne seg med.

Vi har her valgt å se på utviklingen i England, bl.a. ut fra at myndighetene der har gått langt i å øke den statlige styringen av høyere utdanning og innført et system av resultatindikatorer (performance indicators) for å overvåke utviklingen innen høyere utdanning. Nederland er trukket inn fordi det på mange måter representerer Englands motpol. Nederland har valgt et system for kvalitetsutvikling basert på kollegiale vurderingskomiteer ("peer reviews"). Vest-Tyskland, som har et utdanningssystem som har mange fellestrekk med det norske, er tatt med som et eksempel på at nye former for styring og evaluering kan møte sterk motstand internt ved universitetene. I tillegg har vi tatt med våre naboland Danmark og Sverige.

I fremstillingen vil vi først gi en generell oversikt over utviklingen av styring av høyere utdanning i etterkrigstiden og trekke fram noen sentrale begreper for å forstå utviklingen på 80-tallet. Deretter vil vi gi en fremstilling av utviklingen innen de enkelte landene. I avslutningskapitlet vil vi oppsummere utviklingen innen de enkelte landene og søke å trekke fram noen generelle utviklingstrender.

2 Styling av høyere utdanning

En kan skille mellom tre former for styling av utdanningsinstitusjoner: *akademisk oligarki* (meritokrati og autonomi), *statlig autoritet* (byråkrati) og *markedsstyling* (Clark 1986, Olsen 1987). Med akademisk oligarki siktes det til det akademiske selvstyre, akademisk frihet innen et system hvor vitenskapelig kompetanse danner grunnlaget for autoritet. Statlig autoritet henviser til den statlige styling og inngripen i forhold til høyere utdanning. Med markedsstyling menes at institusjonene må konkurrere om studenter og offentlige og private økonomiske ressurser på et slags marked. De ulike styringsformene eksisterer parallelt, men betydningen av dem er ulik i forskjellige land og har endret seg over tid. De amerikanske universitetene domineres av akademisk oligarki kombinert med sterk markedsstyling og liten statlig autoritet. I Vest-Europa har den statlige stylingen vært relativt sterk og markedsstylinga liten. Det akademiske oligarkiet var tidligere spesielt sterkt i England.

2.1 Ekspansjon

Teichler (1988) har delt utviklingen innen høyere utdanning etter krigen inn i fire perioder. I den siste halvdel av 50-årene og begynnelsen av 60-årene satset myndighetene på en kvantitativ utbygging av de eksisterende utdanningstilbudene. Myndighetene måtte bidra til å løse en antatt økende etterspørsel etter høyt utdannet arbeidskraft. Målet var å utdanne flere med høyere utdanning; en reflekterte ikke så mye over hva slags type høyere utdanning det var behov for. Perioden var preget av "Sputnik sjokket", utdanningsøkonomien fikk økende popularitet, OECD økte sin aktivitet når det gjaldt utdannings spørsmål, og innen de enkelte landene ble det opprettet ulike former for planleggings- og utredningsorganer for utdannings spørsmål (Teichler 1988, Carrier og van Vught 1989, Eide 1989b).

Universitetene ble i denne perioden hovedsakelig vurdert som forvaltningsorganer i en hierarkisk styringsstruktur. Kriteriet for hvor godt universitetene fungerte var stort sett i hvilken grad de iverksatte den offentlige politikken (Olsen 1987).

2.2 Strukturering og demokratisering

Den neste perioden, som i de fleste landene strakk seg fra siste halvdel av 60-årene og til begynnelsen av 70-årene, var preget av forsøk på å modernisere høyere utdanning (Teichler 1988). Overgangen fra "elite" til "mass higher education" (Trow 1979) krevde ikke bare ekspansjon, men også strukturelle endringer. Det var verken økonomisk mulig eller ønskelig at alle tok lange universitetsutdanninger. Det ble bygget opp parallelle systemer med kortere og mer yrkesrettede studieretninger. Den norske Ottosenkomiteen og opprettelse av distriktshøgskoler er typiske for denne perioden.

Styringsdebatten i denne perioden hadde utgangspunkt i krav om demokratisering. Kravene var rettet mot det professorale eneveldet. Både studenter og alle grupper ansatte skulle være representert i de besluttede organer. Krav om demokratisering gjaldt også krav om representasjon fra eksterne grupper (Olsen 1987).

2.3 Sterkere statlig styring

I løpet av 70 årene og første halvdel av 80-årene medførte myndighetenes politikk i Vest-Europa en sterkere inngripen i forhold til høyere utdanning og mindre autonomi for utdanningsinstitusjonene (Neave 1985a). Dette har skjedd til tross for at det i perioden utviklet seg en økende pessimisme i forhold til statlig planlegging. Den økende inngripen må forstås i lys av at høyere utdanning har blitt stadig viktigere. Forskning har i økende grad blitt betraktet som et instrument for teknologisk utvikling og økonomisk vekst. Behovet for høyt kvalifisert arbeidskraft ble spesifisert til bestemte typer kvalifikasjoner. Det ble også hevdet at utdanningen i større grad måtte yrkesrettes for å tilpasses arbeidslivets behov (Neave 1985a, 1986, Berg 1989).

Samtidig med at kravene til høyere utdanning økte, ble veksten redusert. Perioden var preget av tilstramminger i offentlige budsjetter. Dette krevde omstillinger og effektivisering innen utdanningssektoren. Utdanningsinstitusjonene ble betraktet som tungroddede med en manglende evne (til dels også manglende vilje) til å møte nye krav fra myndighetene og samfunnet

for øvrig. På denne bakgrunnen kan en forstå en sterkere statlig inngripen i høyere utdanning.

I enkelte land eksisterte det en mer eller mindre direkte kobling mellom *studenttall* og statlige bevilgninger. I slutten av denne perioden gikk en bort fra en slik automatikk. Øremerkede midler til spesielle satsingsområder ble mer og mer vanlig. Samtidig ble det etterlyst en sterkere ledelse av institusjonene. Innen "akademia" ble det reagert mot denne ensidige betoningen av relevans, styring og effektivitet. Mange fryktet at disse tendensene skulle komme i konflikt med "akademias" mer langsiktige målsettinger (Neave 1985a). Denne konflikten kan også betraktes som en aktualisering av det problematiske forholdet mellom nytte og danning (Hyllseth 1989).

2.4 Betinget autonomi

Det er usikkert om denne siste perioden som vi nå ser konturene av faktisk representerer noe brudd med den foregående perioden. På slutten av 80-tallet har det imidlertid vært en generell tendens innen flere land til at myndighetene delegerer mer av beslutningsmyndigheten til lavere nivåer. Bakgrunnen for denne utviklingen er blant annet en innsikt i at det er problematisk å drive detaljstyring på sentralt nivå, fordi en har ufullstendig kjennskap til de faktiske forholdene. En håper også at en desentralisering av beslutningsmyndigheten skal kunne øke omstillingsevnen og fleksibiliteten. Myndighetene vil imidlertid ikke helt gi fra seg styringen. Desentraliseringsprosessen blir fulgt opp av en klargjøring av overordnede mål for virksomheten og økt bruk av evaluering av resultatene. En har gått fra en tendens til regelstyring i retning av mer målstyring. I Norge er den nye universitetsloven og reformene som har blitt kalt "den nye staten" eksempler på en slik utvikling.

Det stilles krav om at universitetene må bli mer faglig produktive og bedriftsøkonomisk effektive, og relevanskravet er blitt sterkere. De viktigste kriteriene for suksess er hvor godt universitetene tilpasser seg skiftende markedssituasjoner, om de møter markedets krav om forskning og undervisning (Olsen 1987).

Flere av institusjonene innen høyere utdanning har tradisjonelt hatt stor grad av autonomi og selvstyre. Forskningens og utdanningens kvalitet var tidligere i liten grad spørsmål myndighetene la seg opp i. Neave (1988) påpeker at det har eksistert ulike former for akademisk autonomi opp gjennom tidene. Allerede ved grunnleggelsen av universitetene i det tolvte og trettende århundre eksisterte det to ulike hovedtyper akademisk frihet. Mens Bologna-modellen primært knyttet den akademiske frihet til studentenes frihet til å lære, ble akademisk frihet i Paris primært knyttet til lærernes frihet til å undervise. Den desentralisering som nå pågår, betegner Neave som *betinget* autonomi. Myndighetenes mål er i følge Neave å endre de interne normene i "akademia".

Heller ikke Weiler (1989) mener den økende desentraliseringen innebærer noen økt autonomi for institusjonene. Han mener statlig sentralstyring har mistet mye av sin legitimitet. Den pågående delegeringen av beslutningsmyndighet innebærer ikke noen reell delegering av makt. De pågående reformene må forstås som en strategi for å opprettholde myndighetenes autoritet og legitimitet.

2.5 Sentral planlegging og selvregulering

Carrier og van Vught (1989) skiller mellom to strategier for offentlig styring på 80-tallet; en for sentral planlegging og kontroll og en strategi for selvregulering.

Strategien for *sentral planlegging og kontroll* innebærer at en har stor tillit til at myndighetene kan fremskaffe sikker kunnskap, ta de beste beslutningene og styre gjennom sentral planlegging og kontroll. Evaluering blir ofte trukket inn for å gi et best mulig beslutningsgrunnlag. Strategien knytter an til det rasjonalistiske perspektivet innen organisasjonsteorien.

Strategien for *selvregulering* erkjenner begrensningene i den kunnskap en kan få, og mulighetene en har for å utøve kontroll over virksomheter på lavere nivåer. En søker derfor heller å trekke nytte av de komplekse mekanismene for beslutninger og selvregulering som allerede eksisterer innen systemet. Selvregulering knytter an til et kybernetisk perspektiv. Framfor at myndighetene søker å kontrollere og regulere virksomheten, vil

de satse på å betrakte virksomheten ved institusjonene litt på avstand. Evaluering kan trekkes inn for å vurdere resultatene i ettertid. Hvis resultatene ikke er tilfredsstillende vil myndighetene søke å endre rammebetingelsene virksomheten foregår innenfor. Bruk av konkurranse og markedsstyring er eksempler på slike rammebetingelser. Selvreguleringsstrategien innebærer ikke at myndighetene nødvendigvis mister overordnet innflytelse over utviklingen, men virkemidlene er mer indirekte.

Ut fra det analytiske skillet mellom disse to strategiene eller modellene for styring påpeker Carrier og van Vught (1989) at den desentralisering av myndighet til institusjonene som har foregått i denne perioden, tyder på at selvreguleringsstrategien har fått økt betydning. Neaves beskrivelse (1988) av en overgang til "a posteriori" evaluering for å vurdere i hvilken grad målene for virksomheten faktisk er nådd, kan fortolkes som en selvreguleringsstrategi hvor myndighetene betrakter virksomheten på avstand med sikte på eventuelt å endre rammebetingelsene. På den annen side kan dette også fortolkes som "produktkontroll" som inngår som en måte å styre på innen en sentral planleggingsstrategi.

Carrier og van Vught (1989) mener å se tendenser til at myndighetene i større grad søker å påvirke utviklingen innen høyere utdanning ut fra selvreguleringsstrategien ved å endre de generelle rammefaktorene institusjonene opererer innenfor. En slik strategi fordrer imidlertid lav grad av tvang. Det ser foreløpig ut til at myndighetene ikke helt vil avvikle mekanismer for direkte inngripen f.eks. gjennom budsjettene. Myndighetene kombinerer strategier fra to motstridende styringsmodeller.

Hvis myndighetene ikke etter hvert trekker seg mer tilbake, frykter Carrier og van Vught at tendensen til økt autonomi og selvregulering ikke vil bli noe annet enn en reformulering og modernisering av strategien for sentral planlegging og kontroll.

2.6 Evaluering og styring

Evaluering betyr å vurdere. Det er noe vi alle gjør hver eneste dag. Når vi snakker om evaluering i denne sammenheng, sikter vi imidlertid til en mer bevisst og systematisk form for vurdering. Den amerikanske evalueringstra-

disjonen har i alle fall tidligere lagt vekt på at en vurderer effektene i forhold til *målene* for virksomheten.

Det kan være vanskelig å skille evaluering fra annen forsknings- og utredningsvirksomhet. Ikke minst i en periode hvor evaluering er i vinden, kan det være en tendens til at betegnelsen brukes svært bredt. Selv om det kan være vanskelig å trekke klare grenser mener vi det er rimelig å begrense betegnelsen evaluering til prosjekter hvor utgangspunktet er å gi en vurdering av et program eller tiltak. I en slik vurdering kan selvsagt en rekke forsknings- og utredningsresultater være relevante uten at de dermed bør betegnes som evalueringsprosjekter (Skoie og Brofoss 1988).

Premfors (1989) framhever følgende sider ved evaluering:

1. Hensikt - Hvorfor evaluere?
2. Objekt - Hva bør evalueres?
3. Organisering - Hvordan bør det evalueres?
4. Kriterier - Hvilke kriterier bør anvendes?
5. Metoder - Hvilke metoder bør anvendes?
6. Spredning - Hvordan og til hvem bør resultatene spres?
7. Anvendelse - Hvilke effekter kan forventes?

Premfors skiller videre mellom to modeller for evaluering; en *kontrollmodell* hvor hensikten er å frambringe informasjon som kan nyttes av overordnede organer, og en *innlæringsmodell* hvor hensikten er å frambringe informasjon som de som blir evaluert selv skal bruke for å forbedre seg. Disse modellene har ulike svar på spørsmålene som er referert ovenfor.

Evaluering utføres fordi den skal brukes. Derfor er ikke spørsmålet om evaluering bare et spørsmål om metoder og teknikker for å gi en adekvat vurdering av tiltak og virksomheter. Det er også nært knyttet til spørsmål som har med styring og kontroll å gjøre. Vår interesse her er primært knyttet til hvordan evaluering brukes innen ulike styringsmodeller. Strategien for sentral planlegging og kontroll og strategien for selvregulering krever muligens ulike former for evaluering.

3 England

Det høyere utdanningssystemet i England er todelt, bestående av en universitetssektor og en høyskolesektor (polytechnics og colleges). Universitetene er formelt uavhengige institusjoner med stor grad av autonomi og som selv er ansvarlige for sitt akademiske nivå, ansettelse og opptak av studenter. Universitetene får store bevilgninger direkte fra staten. Disse midlene blir kanalisert gjennom University Funding Council (UFC) (Walford 1988, Scott 1989).

Høyskolesektoren (også kalt the public sector) ble finansiert gjennom lokale bevilgninger og var inntil nylig underlagt lokale myndigheter. Council for National Academic Awards (CNAA) hadde et overordnet ansvar for den akademiske standarden. Mange polytechnics som hører inn under høyskolesektoren, har imidlertid etter hvert utviklet seg til mer og mer å ligne universitetene.

Andelen av ungdomskullene som tar høyere utdanning i England er en av de laveste av alle vestlige industrialiserte land (Neave 1985b, Teichler 1988:63)

3.1 Ekspansjon og autonomi

Før andre verdenskrig utgjorde de statlige bevilgningene ikke mer enn 30 prosent av universitetenes budsjetter. Hovedtyngden av universitetenes inntekter kom fra fond. Etter krigen økte de statlige midlenes andel drastisk til over 70 prosent i 1953 og til omtrent 90 prosent på 80-tallet. Midlene ble kanalisert gjennom University Grant Committee (UGC) som var en bufferorganisasjon mellom staten og universitetene hvor universitetets representanter hadde flertall. Bevilgningene ble gitt som femårsbevilgninger med årlige inflasjonsjusteringer. UGC sørget for at de statlige bevilgningene fulgte utviklingen i studenttallet. Staten blandet seg ikke inn i UGCs fordeling av de statlige midlene, og UGC fordelte midlene videre som blokkbevilgninger ut fra bl.a. studenttall. Selv om det til grunn for UGCs fordeling av bevilgningene mellom institusjonene også lå en viss uformell evaluering av institusjonene (Cave et al. 1988:14), hadde UGC en relativt

passiv rolle både overfor universiteter og statlige myndigheter. Den autonomi de engelske universitetene hadde i denne perioden betraktes av mange innen academia som et ideal (Neave 1988).

På 70-tallet ble universitetsbevilgningene ved et par anledninger ikke fullt ut justert i henhold til inflasjonen som følge av den økonomiske utviklingen i landet. Fra 1974 til 1981 var det en realnedgang i bevilgningene pr. student på 10 prosent.

3.2 Økonomiske nedskjæringer og økt statlig styring

Etter at Margaret Thatchers konservative regjering kom til makten i 1979 har det skjedd store endringer i forholdet mellom staten og universitetene. På linje med andre deler av offentlig sektor ble det stilt større krav til effektiv bruk av ressurser. Det ble gjennomført store økonomiske nedskjæringer. Regjeringen kuttet bevilgningene til studieplasser for utenlandsstudentene, slik at disse nå nesten fullt ut må betale det utdannelsen koster. I tillegg gjennomførte de fra 1981 direkte nedskjæringer. Totalt ble bevilgningene redusert med 17 prosent over tre år (Frackmann 1988).

Regjeringen overlot til UGC å fordele disse nedskjæringene. UGC besluttet at nedskjæringene måtte føre til en nedgang i studenttallet. Dette førte til en sterk ekspansjon av studenttallet innen høyskolesektoren og forrykket dermed styrkeforholdet mellom sektorene. Andelen av studentene som studerte ved universiteter ble redusert fra 57 til 48 prosent.

Nedskjæringene skulle i følge Regjeringen være selektive, en ønsket flere studenter innen teknologi og færre innen samfunnsfag. UGC grep direkte inn overfor universitetene og foreslo hvilke fag som burde få flere studenter og hvilke som burde få færre ut fra bl.a. betraktninger om arbeidsmarkedet og forskningsaktivitetene ved de aktuelle instituttene. UGCs avgjørelser var basert på selvrapporing og besøk ved de enkelte institusjonene. Resultatet var at enkelte universiteter fikk svært store nedskjæringer (Salford fikk 44 prosent og Aston fikk 31 prosent). UGC har senere blitt kritisert for at kriteriene for nedskjæringene ikke var klare nok, og at fremgangsmåten gikk på bekostning av institusjonenes autonomi (Frackmann 1988).

Senere har myndighetene grepet direkte inn overfor institusjonene både gjennom endret lovgivning, som da de i 1988 fjernet "tenure" ordningen (faste vitenskapelige stillinger) ved universitetene, og ved å bruke økonomiske pressmidler for f.eks. å få universitetene til å gå over til et mer prestasjonsbasert lønssystem. Det økonomiske presset på universitetene har i stor grad begrenset deres handlefrihet.

3.3 Universitetene prøver å komme på banen

Nedskjæringene i 1981 hadde synliggjort en rekke svakheter ved styringen av universitetene. Styringsstrukturen med mange komiteer medførte at for mye av de vitenskapelig ansattes tid ble brukt til ikke-akademisk arbeid. Styring og administrasjon var dessuten for kompleks og tungrodd. Nedskjæringene hadde vist at institusjonene var dårlig forberedt til å mestre raske omstillinger. Universitetenes styringssystem var tilpasset en periode med ekspansjon. En mer effektiv universitetsledelse ble betraktet som en nødvendighet for at universitetene skulle kunne løse sine problemer (Buchbinder og Newson 1988).

Universitetene tok initiativet til å nedsette en komite (The Jarrat Committee) for å undersøke universitetenes effektivitet. Dette var et forsøk på å overbevise myndighetene om at universitetene og UGC tok problemene alvorlig. Komiteens endelige rapport kom med en rekke forslag. Universitetene måtte bli mere kritiske til sin egen virksomhet og bedre sin ledelse og planlegging. Universitetene måtte også bli flinkere til å gjøre sine resultater mer synlige for omgivelsene gjennom bl.a. utviklingen av resultatindikatorer. Rapporten understreker UGCs rolle som et koordinerende organ mellom universitetene for å fremme dialog og samarbeid, men er mer reservert i forhold til direkte inngripen fra UGC side (Frackmann 1988).

Universitetenes interne styringskapasitet er blitt merkbart styrket i løpet av 80-årene. "Vice-Chancellor", som er en blanding av vår norske rektor og direktør, har fått styrket sine ledelsesoppgaver og sin autoritet i retning av det en finner hos en administrerende direktør i næringslivet. Som et resultat av presset på universitetene har universitetsledelsen blitt mindre avhengig av kollegial konsensus. Det har også foregått en delegering av ansvar og

myndighet nedover i systemet. Dekanene og instituttbestyrerne har fått styrket sin ledelsesfunksjon. Instituttbestyrerne er i stor grad blitt personlig ansvarlige for instituttets planer og budsjetter og har fått tillagt ansvar for personalutvikling (Kogan 1988, Sizer 1990).

3.4 Skille mellom forskning og undervisning

Etter 1986 har det også vært nedskjæringer. Disse var imidlertid bedre forberedt av UGC. Institusjonene leverte først inn en rapport bestående av planer for forskning og undervisning fram til 1990. Universitetene mottok deretter en rammebevilgning som var beregnet på grunnlag av en rekke faktorer. Den delen av bevilgningen som var beregnet på grunnlag av studenttall var mindre selektiv med hensyn til fagområde enn i 1981, men forskningsdelene av bevilgningen var mer selektive ut fra kvalitetskriterier. Universitetene fikk tilbake noe av sin autonomi over budsjettene.

I bevilgningen fra 1986 ble det skilt mellom forskning og undervisning. Forskningsbevilgningene skulle ikke lenger fordeles jevnt, og at alle miljøer skulle ikke nødvendigvis drive forskning. En tenker seg en utvikling i retning av at ikke alle fagområder ved et universitet skal drive forskning. Dette kan undergrave idealet om at universitetenes undervisning skal være forskningbasert.

3.5 "Privatisering"

Privatisering står sentralt i Thatcher-regjeringens ideologi og program. Innen høyere utdanning har dette ført til at private institusjoner har fått bedre vilkår. Myndighetene har lagt stor vekt på å få til et nærmere samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringslivet. Industrien blir betraktet som en sentral kjøper av forskning, og universitetene blir presset til å øke sin eksterne finansiering. Andelen eksternt finansiering har også økt betraktelig. Den eksterne finansieringen utgjøres også av midler fra forskningsråd. Det er en uttalt politikk at en større del av universitetenes forskningsmidler skal kanaliseres på en slik måte at de enkelte miljøene må konkurrere om midlene.

I 1989 ble UGC erstattet av University Founding Council (UFC) som i motsetning til UGC ikke er dominert av akademikere. Minst halvparten av medlemmene skal komme fra næringslivet og profesjoner. Selv om universitetenes representasjon i det nye organet er svekket, er det likevel å gå for langt å betrakte det som et rent organ for myndighetene. UFC er fremdeles en bufferorganisasjon mellom myndighetene og universitetene.

UFC skal trappe ned rammebevilgningene til universitetene, og i større grad inngå kontrakter om utdanning av studenter og forskning. Dette innebærer en sterkere kobling mellom bevilgninger og resultater, og fremmer et klart konkurranseforhold mellom institusjonene. På den siden kan dette systemet sies å gi institusjonene autonomi til å konkurrere fritt og utvikle nye tilbud. På den annen side vil en slik autonomi være sterkt begrenset når staten i praksis er eneste kjøper. Fra universitetshold blir det fryktet at dette systemet vil føre til at bevilgningene pr. student går ned. Dette kan på sikt også gå ut over kvaliteten i høyere utdanning.

Det er likevel trolig en alt for enkel forklaring å se utviklingen i England som bare et resultat av Thatcherismens "nedbygging av velferdsstaten". Utviklingen av forholdet mellom staten og universitetene i England på 80-tallet må også sees i relasjon til den sterke autonomien universitetene hadde tidligere (Teichler 1988, Frackmann 1988, Neave 1988).

3.6 Evaluering innen høyskolesektoren

Innen høyskolesektoren har kvalitetskontroll en lang tradisjon. Bakgrunnen for dette var et system hvor alle kurs og eksamener måtte godkjennes av Council for Academic Awards (CNAA). En grunn til at evalueringsvirksomheten innen høyskolesektoren har vært opplevd mer positivt, er at denne sektoren ikke har gjennomgått slike dramatiske nedskjæringer som universitetene. Dette henger sammen med at kostnadene pr. student har vært langt lavere enn i universitetssektoren.

Bruken av resultatindikatorer har inngått som et element i en større helhetlig vurdering hvor dialogen mellom høyskolene og CNAA har stått sentralt. En har klart å trekke lærerne med i en prosess hvor en har diskutert kvalitet, mål og hensikter med utdanningen. Prosessen har også gått på tvers

av institusjoner og har bidratt til å stimulere en omfattende pedagogisk fornyelse og kursutvikling (Barnett 1987, Bauer 1989). I følge Elton (1988) er CNAAs evalueringsvirksomhet eksempel på en modell som er tilpasset en profesjonell organisasjon i motsetning til universitetenes "business-model".

Fra 1989 ble "polytechnics" selvstendige enheter på linje med universitetene. Institusjonene har imidlertid hatt så gode erfaringer med CNAA, at i alle fall de minste institusjonene også framover vil ha behov for CNAAs ekspertise.

Innen universitetssektoren har universitetene selv vært ansvarlige for den akademiske standard. Etter press fra myndighetene er det vedtatt å opprette Academic Audit Unit (AAU) som skal overvåke kvalitetssikringsmekanismer ved universitetene. AAU skal undersøke og vurdere universitetenes egne ordninger for å overvåke sin akademiske standard. Dette arbeidet skal startes opp i 1991 (Innstilling fra Studiekvalitetsutvalget 1990).

3.7 Resultatindikatorer

England er det landet i Europa hvor utviklingen og bruken av resultatindikatorer har kommet lengst. Dette har nok delvis sammenheng med at universitetene allerede i utgangspunktet samlet inn en god del utdanningsstatistikk som kunne brukes i konstruksjonen av resultatindikatorer. En del av det som sies her om resultatindikatorer vil være allment, selv om det her relateres spesielt til situasjonen i England.

Når vi her har valgt å oversette det engelske begrepet "performance indicator" til "resultatindikator" kan det være noe misvisende. Resultatindikatorer omfatter både "input"-indikatorer, "output"-indikatorer og prosessindikatorer. Resultatindikator skal illustrere hvordan virksomhetene fungerer i forhold til bestemte mål. Indikatorene er ikke absolutte mål, men skal gi en indikasjon på et mer komplekst fenomen.

Det har vært skilt mellom "simple indicators", resultatindikatorer ("performance indicators") og "general indicators". "Simple indicators" som også har vært betegnet som "management statistics", er absolutte tall; f.eks. antall studenter registrert på ulike fag ved et universitetet. I motsetning til dette er resultatindikatorer relatert til en standard, virksomhetens mål og utvikling.

Resultatindikatorer er relative slik at en direkte kan sammenligne mellom f.eks. fag (Cave et al. 1988 : 17).

Mange indikatorer er konstruert ut fra utdanningsstatistikk som allerede foreligger ved institusjonene, f.eks. antall studenter pr. lærer innen de ulike fagområder, eller kostnader til vitenskapelig utstyr pr. vitenskapelig ansatt. Andre indikatorer som f.eks. siterings- og publiseringsmål krever som regel mer bearbeiding av data. Eksempel på utdanningsstatistikk er antall studenter og antall lærere innen ulike fagfelt. Ut fra dette kan det lages en resultatindikator som viser antall studenter pr. lærer innen ulike fagområder. Andre indikatorer som har vært utviklet er arbeidsløshet blant ferdige kandidater, kvalifikasjoner ved opptak, strykprouer, kostnader til forsknings- og undervisningsaktiviteter.

"General indicators" er ikke indikatorer i streng forstand, de er mer utbredte vurderinger, resultater fra spørreskjemaundersøkelser og annen generell statistikk. Resultater fra vurderingskomiteer bestående av fagkolleger kan også betraktes som en slik generell indikator.

Hensikten med resultatindikatorer er at de på en standardisert og enkel måte skal muliggjøre sammenligninger innen og mellom organisasjonene. Enkelte indikatorer vil først og fremst være nyttige på de laveste organisasjonsnivåene, andre på institusjonsnivå. Det legges avgjørende vekt på at hvis indikatorene skal fungere på nasjonalt nivå, må de også fungere på lokalt nivå. Det sier seg da selv at det ligger et stort arbeid i å søke å konstruere og samordne indikatorer som skal være brukbare både på lokalt og nasjonalt nivå.

Flere universiteter har lenge konstruert resultatindikatorer til internt bruk. Sammenligning med andre universiteter har imidlertid vært problematisk p.g.a usikkerhet om sammenlignbarheten. På nasjonalt nivå har det også vært samlet inn en del utdanningsstatistikk, men resultatene har vært relativt gamle når de har blitt tilgjengelige.

Det nye er at regjeringen i forlengelsen av Jarrat-rapporten presset på for å få utviklet resultatindikatorer som også kunne muliggjøre sammenligninger på nasjonalt nivå. Et problem var hvilke nivåer i systemet en skulle sammenligne. Indikatorene kunne ikke lages bare på institusjonsnivå fordi universiteter er svært forskjellige bl.a. når det gjelder fagsammensetning. Det

er heller ikke fruktbart å ta utgangspunkt i instituttnivå, fordi den faglige oppdelingen i institutter er forskjellig ved de ulike universitetene. Løsningen har vært å dele inn fagområdene i 37 kostnadssentra som universitetene har delt sine fagområder inn etter. Enkelte kostnadssentra kan bestå av flere institutter, mens enkelte institutter må fordeles på flere kostnadssentra. Det ble også produsert oversikter over administrative kostnader og kostnader til bibliotek og EDB. På denne måten har det blitt etablert et system som gjør det mulig å sammenligne universiteter (Page 1989).

Høsten 1987 ble det lagt fram en rapport som presenterte 16 av de mest brukte resultatindikatorerene (se vedlegg) og 70 andre. Universitetene hadde allerede tilgjengelig informasjon som kunne brukes til å konstruere disse indikatorene. Det er derfor mulig ved hjelp av resultatindikatorer å vurdere utviklingen på 80-tallet. På en del områder har det imidlertid ikke vært mulig å få fram indikatorene p.g.a. manglende informasjon (Cave et al. 1988).

På nasjonalt nivå har indikatorene vært brukt til å fordele midler både til forskning og undervisning. Deler av bevilgningene til undervisning settes ut på anbud. Beslutningene om hvem som skal få tilsagnet avgjøres på grunnlag av resultatindikatorer delvis kombinert med at utdanningstilbudene evalueres av fagkolleger. En del av universitetenes forskningsmidler tildeles også på en tilsvarende måte.

På institusjonsnivå er bruken av resultatindikatorer ofte ledsaget av kvalitative vurderinger slik at de utgjør et supplement til annen tilgjengelig informasjon om fagområder og fakulteter. Dessuten er det også utviklet mer kvalitative former for kvalitetskontroll og kvalitetsutvikling hvor kollegial vurdering og studentvurdering av undervisningen er sentral (Derricott og Taylor 1989, Taylor 1989, Sizer 1990).

3.8 Kritikk av resultatindikatorer

Bruk av resultatindikatorer er blitt kritisert fordi en søker å måle kvalitet på en kvantitativ måte. En søker å sammenligne noe som ikke er sammenlignbart, og en søker å gjøre noe som er komplekst, enkelt. Indikatorer kan lett bli et mål i seg selv. Slike innvendinger er i og for seg riktige. Hensikten er

nettopp å gjøre noe komplekst og vanskelig sammenlignbart oversiktlig, slik at en lettere kan styre virksomheten. Hvis en mener det er mulig å styre høyere utdanning, er det vanskelig å argumentere mot enhver bruk av resultatindikatorer, selv om enkelte indikatorer kan kritiseres for å være lite adekvate (Frackmann 1987).

Generelt er det en tendens til at diskusjonen om resultatindikatorer i England er i ferd med å bli mer nyansert. De fleste ser ut til å akseptere at resultatindikatorer kan gi en del nyttig informasjon om institusjonenes virksomhet. Samtidig er det også bred enighet om at denne informasjonen er av begrenset verdi, hvis den ikke suppleres med annen informasjon om virksomheten. Det vesentlige er ikke hvordan en skal konstruere bedre resultatindikatorer, men hvordan de brukes (Frackmann 1987).

Diskusjonen om resultatindikatorer i England har likevel vært preget av at enkle statistiske mål, kombinert med mer uformelle kvalitetsvurderinger, har vært grunnlag for økonomiske nedskjæringer. Mange har derfor vært opptatt av å få fram mer objektive, og på forhånd allment kjente, kriterier for ressurstildelingen (Frackmann 1988). Diskusjonen har derfor i stor grad fokusert på hva som er tilstrekkelig gode indikatorer på det en ønsker å måle.

En metodisk innvending mot resultatindikatorer går på at indikatorene skal konstrueres og relateres til institusjonenes mål. Når myndighetene samtidig oppfordrer institusjonene til større mangfold og oppfinnsomhet for å finne sin nisje i markedet, vil dette føre til at det blir vanskelig å utvikle indikatorer som er sammenlignbare på tvers av institusjonene (Ball og Halwachi 1987, Bauer 1989).

En annen innvending er at selv om en har intensjoner om å utvikle indikatorer som forholder seg til virksomhetens overordnede og mer langsiktige mål, har dette vist seg vanskelig. Det er derfor en stor fare for at indikatorer som går på forholdet input-output og kortsiktig effektivitet vil bli dominerende (Ball og Halwachi 1987, Bauer 1989). Til forsvar for resultatindikatorer blir det hevdet at dette ikke er noe argument mot at indikatorer kan være nyttige, men en erkjennelse av at de har begrensninger (Sizer 1989).

Kritikken mot resultatindikatorer har først og fremst vært rettet mot bruken på et nasjonalt nivå. På institusjons- og fakultetsnivå har de flere steder utgjort et fruktbart supplement til den øvrige informasjonen om virksomheten (Bauer 1989, Elton 1988, Ball og Halwachi 1987).

Mye av reaksjonen mot innføring av resultatindikatorer har sin bakgrunn i at de har blitt innført svært raskt og har blitt anvendt på nasjonalt nivå uten hensyn til mer langsiktige mål. De som har utviklet indikatorene advarer mot uheldige konsekvenser hvis de blir misbrukt (Page 1989). Likevel kan det være vanskelig å forhindre slik misbruk.

Et vilkår for kvalitetsutvikling innen den type organisasjon som universiteter er, er imidlertid at en klarer å mobilisere de profesjonelle til å være med i prosessen (Minzberg 1983). Selv om det er vanskelig å vurdere utenfra, kan det synes som om innføring og bruk av resultatindikatorer kombinert med de øvrige reformene og nedskjæringene i universitetssektoren, har mobilisert mye motvilje blant de universitetsansatte (Elton 1988).

3.9 Oppsummering

I England er det innført resultatindikatorer for kvalitetskontroll og delvis også for ressursfordeling. Myndighetenes hensikt har vært å styrke den sentrale nasjonale styringen og fremtvinge en høyere akademisk standard og mer effektiv bruk av økonomiske ressurser. Innføringen av indikatorene er nært knyttet til en restrukturering av forholdet mellom staten og universitetene (Kogan 1988).

Myndighetene har i liten grad grepet direkte inn i institusjonenes faglige anliggender, men institusjonene har fått andre rammebetingelser. Det har blitt større konkurranse mellom institusjonene. Det økonomiske presset og kravet til effektivitet har utfordret akademiske verdier og ført til en reduksjon av universitetenes handlefrihet.

Universitetsledelsens autoritet og myndighet er styrket på bekostning av prinsippet om kollegial konsensus. Myndighetene hevder at resultatindikatorer er innført også for å gjøre institusjonene bedre istand til å evaluere og forbedre seg selv. Resultatindikatorerne har også blitt supplert med andre

evalueringsformer. Hovedvekten har imidlertid vært lagt på effektivitet og i mindre grad på å initiere interne kvalitetsutviklingsprosesser ved institusjonene.

4 Nederland

Høyere utdanning i Nederland kan deles inn i to sektorer; universitetssektoren og en sektor for høyere yrkesrettet utdanning (HBO-institusjoner). Tidligere var det større forskjell mellom disse sektorene, men myndighetenes politikk de siste årene har gått ut på å redusere forskjellene. Andelen av ungdomskullene som begynner på en eller annen form for høyere utdanning er relativt høy (38 prosent i 1984), men bare en tredel av disse begynner ved et universitet. I Frankrike og Vest-Tyskland utgjør nye universitetsstudenter to tredjedeler av samtlige nye studenter (Teichler 1989).

Tradisjonelt har universitetene fulgt den kontinentale tyske universitetsmodellen med et nært forhold mellom forskning og undervisning og med disiplin som et sentralt element. De pågående reformene innebærer en endring i retning av den anglo-saksiske institusjonsmodellen med sterkere vektlegging på "mass education" og en økende markedsorientering (van Vught 1989).

I likhet med de fleste andre europeiske land har staten historisk sett hatt en sterk innflytelse i forhold til høyere utdanning. Både de private og de offentlige institusjonene har i hovedsak vært offentlig finansiert, og myndighetene har direkte kunnet påvirke utdanningsprogrammer. Bufferorganisasjonen (Academische Raad) har ikke redusert myndighetenes muligheter til å gripe inn, slik tilfellet f.eks. har vært i England (Teichler 1989).

Utviklingen på 80-tallet kan deles i to faser. I første halvdel grep myndighetene direkte inn i forhold til institusjonene og gjennomførte betydelige økonomiske nedskjæringer og reduserte den normerte studietiden. I andre halvdel har de søkt å gi institusjonene større autonomi innen klare rammer. Dette er også blitt betegnet som styring på avstand.

4.1 Økonomiske nedskjæringer

I 1982 vedtok myndighetene budsjettnedskjæringer på åtte prosent for neste fireårsperiode. Omregnet til hele stillinger medførte dette totalt en reduksjon på omkring 3000 stillinger. Universitetsbudsjettene hadde lenge vokst i takt

med studenttallsutviklingen. Nedskjæringene må sees i sammenheng med at de offentlige utgiftene til høyere utdanning var svært høye. Sett i forhold til folketallet var utgiftene omtrent dobbelt så høye som i Frankrike og Vest-Tyskland. Samtidig var imidlertid de totale kostnadene til forskning og utvikling (FoU) anslått til å være lavere enn i mange av de andre vestlige industrilandene (Teichler 1989).

Gjennomføringen av nedskjæringene ble overlatt til universitetsrådet. Nedskjæringene var svært selektive mellom disipliner. De rammet særlig farmasi, odontologi, teologi og geologi. Omtrent halvparten av nedskjæringene ble gjennomført ved å legge ned institutter, halvparten ved å redusere virksomheten innen institutter. Selv om dette var en smertefull prosess, kan den i ettertid betegnes som relativt vellykket. Motstanden internt ved universitetene var ikke så kraftig og nedskjæringene ble gjennomført etter planen (Acherman 1988).

Fordi forskning lenge hadde vært under hardt press ble det garantert at forskningen ikke skulle utsettes for nye nedskjæringer forutsatt at universitetene godtok at det ble innført et system for jevnlig evaluering. I 1983 ble det derfor innført et system for betinget finansiering (conditional funding) av forskning. Systemet innebærer at forskningsprosjekter innen alle disipliner skal vurderes hvert femte år av en uavhengig gruppe av fagkolleger (peer review). Vurderingskriteriene er kvalitet og relevans. Mellom 80 og 90 prosent av prosjektene som har blitt evaluert i dette systemet har fått fortsette (Acherman 1988).

I tillegg til systemet for betinget finansiering blir forskning også i større grad finansiert gjennom forskningsråd og oppdragsforskning. Den separate finansieringen av forskning innebærer en svakere kobling mellom forskning og undervisning.

I 1986 ble det gjennomført nye nedskjæringer for neste fireårs-periode på fire prosent. Regjeringen bestemte denne gang selv hvordan nedskjæringene skulle fordeles mellom universiteter og fagområder. Prinsippene var stort sett de samme som forrige gang. Fordi en nå hadde mindre å gå på, skapte disse nedskjæringene større problemer. Dessuten var det sterk misnøye ved universitetene med at regjeringen gjennomførte en slik direkte inngripen i

universitetenes budsjetter, til tross for at en ny lov som ga universitetene utvidet autonomi var underveis (Acherman 1988).

4.2 Tofase-strukturen

Nedkorting av den normerte studietiden i 1981 er et annet eksempel på hvordan myndighetene grep direkte inn overfor utdanningsinstitusjonene på begynnelsen av 80-tallet. Alle studier i Nederland er åpne for alle som har bestått eksamen ved bestemte studieretninger innen videregående utdanning. Som følge av den økte rekrutteringen til universitetene har myndighetene ønsket å effektivisere studiene, redusere studietiden og studiefrafallet. I 1975 oppfordret myndighetene universitetene til å redusere studietiden til fire år, med unntak for enkelte studier som kunne gå over fem år. Nesten alle universitetene var overbevist om at deres kurs ikke kunne reduseres til fire år.

Ut fra at myndighetene oppfattet at universitetene ikke tok problemet med manglende studieeffektivitet alvorlig, ble en tofase-struktur vedtatt av myndighetene i 1981:

- Første fase av studiene skulle vare fire år, noe som innebar en nedkorting av de eksisterende programmene med omtrent et år. Dette skulle imidlertid ikke gå ut over kvaliteten på studiene.
- Den maksimale tiden studenter kunne bruke på denne første fasen ble satt til seks år. De som brukte lenger tid, kunne ikke være registrert på vanlig måte, men kunne ta eksamener og evt. følge kurs mot å betale en høyere studieavgift.
- Det ble innført en fase to som et tilbud til ca. 30 prosent av de studentene som hadde avsluttet første fase. Det var fire ulike former for studietilbud innen denne fase: profesjonsrettede kurs på maksimalt to år, andre avdeling av medisinstudiet, ett årig lærerutdanningskurs og fire årig forskerutdanning (Bijleveld 1989).

Myndighetene har også endret finansieringsmåten slik at frafall av studenter fører til at universitetene taper penger på at studenter ikke tar avsluttende eksamen. Andelen av studenter som faller fra har blitt redusert. Den gjennomsnittlige studietiden har også gått ned med omtrent 25 prosent,

men bare en svært liten andel (6 prosent) av studentene avslutter studiene innen den normerte tiden på fire år. Omtrent 10 prosent klarer ikke å avslutte studiene innen maksimumsrammen på seks år. Nedkortingene til fireårige programmer har ført til en større studiebelastning. Det ser ut til at en del av omleggingen bare har ført til at universitetene har komprimert de gamle studieprogrammene.

Etableringen av den andre fasen i denne strukturen har vært mindre vellykket. Den har foreløpig noe mindre omfang enn planlagt. Det har vært vanskelig å realisere de spesialiserte profesjonsrettede kursene. Kursene innen medisin, lærerutdanning og forskerutdanning er i stor grad bare en videreføring av tilbud som eksisterte før reformen.

4.3 Styring på avstand

I 1985 lanserte myndighetene en ny politikk overfor høyere utdanningsinstitusjoner. Myndighetene skulle ikke lenger gripe direkte inn overfor utdanningsinstitusjonene. Detaljstyringen skulle erstattes med "styring på avstand". Dette innebærer at det settes rammer institusjonene må handle innenfor. Myndighetene setter opp klare mål som understøttes av insentiver, de foretar ressursallokering på basis av oppnådde resultater, og de har innført et evalueringssystem. Myndighetene skal bare gripe direkte inn hvis institusjoner utvikler utdanningsprogrammer som går ut over de fagområdene institusjonen er satt til å forvalte, hvis hensynet til nasjonal effektivitet innen høyere utdanning trues eller hvis kvaliteten ikke vurderes som tilfredsstillende (Teichler 1989, Maassen og van Vught 1989).

Som følge av disse reformene har myndighetene vært mindre opptatt av å drøfte administrative og budsjettmessige spørsmål med institusjonene. Myndighetene har i stor grad overlatt til institusjonene å finne mål innen de rammene myndighetene har satt opp. Først i ettertid ønsker de å drøfte resultatene og planer og mål for framtiden med alle universitetene samlet. Myndighetenes nye form for styring baserer seg bl.a. på kvalitetskontroll, omstillingsbudsjett (mission budget) og inndeling av fagene i sektorer (Maassen og van Vught 1989).

Institusjonene har fått økt autonomi mot at de viser at de selv setter i gang systemer for *kvalitetskontroll*, og prosesser som fører til bedre kvalitet innen forskning og undervisning. Det er utviklet evaluerings- og kvalitetsutviklingsprogrammer innen både forskning og undervisning i regi av Association of Cooperating Universities in the Netherlands (VSNU). Myndighetene har opprettet et kontrollorgan som skal overvåke evalueringen og kvalitetsutviklingen, som foregår i regi av VSNU og institusjonene selv.

Institusjonene er blitt pålagt å utarbeide planer og mål for framtiden. Disse kan f.eks. inneholde nye utdanningsprogrammer man ønsker å iverksette. Myndighetene stimulerer til omstilling og nyorienteringer gjennom et eget *omstillingsbudsjett* som de fordeler mellom institusjonene. Disse midlene kommer i tillegg til de bevilgningene som blir fastlagt i forhold til den ordinære undervisningen og de betingede forskningsbevilgningene.

For å opprettholde en viss overordnet styring har myndighetene delt utdanningsprogrammene opp i ni *sektorer*. Myndighetene fastlegger innen hvilke sektorer de enkelte universitetene får drive utdanning, men blander seg ikke opp i utvikling av nye studietilbud innen disse sektorene. Utdanningsinstitusjonene har ikke anledning til å utvikle studietilbud som går ut over de sektorene de er tildelt. Reformen innen sektorene legger myndighetene seg ikke opp i. Ved å dele inn utdanning i ni sektorer ønsker myndighetene å opprettholde en viss styring uten å legge seg opp i detaljer i utdanningsprogrammene (Maassen og van Vught 1989).

Det gjenstår å se i hvilken grad dereguleringen faktisk innebærer større autonomi for institusjonene. Utviklingen av omstillingsbudsjetter og oppdelingen i sektorer kan brukes av myndighetene til å styre utviklingen. Systemet for kvalitetsvurdering kan også brukes som grunnlag for reallokering av ressurser. Det er reist tvil om "styring på avstand" faktisk innebærer noen økt autonomi, eller om det bare er en autonomi for institusjonene så lenge de gjør det myndighetene ønsker (Maassen og van Vught 1989, Maassen og Weusthof 1989, Teichler 1989).

4.4 Økt konkurranse

En følge av reduksjon av den direkte statlige styringen er at det har blitt et sterkere konkurranse mellom institusjonene. Med betinget finansiering av forskning, og fordi en økende andel av forskningsmidlene kommer fra forskningsråd og private, må fagmiljøene nå i større grad konkurrere om midler. Dette antas å ha positiv innvirkning på kvaliteten.

Systemet med inndeling i utdanningsprogrammer i ni sektorer innebærer også at institusjonene står mye friere til å utvikle nye studietilbud for å tiltrekke seg studenter. Selv om studenttall betyr mindre enn tidligere, teller det fremdeles mye i forhold til bevilgningene. Tidligere har de fleste studenter valgt det universitetet som har ligget nærmest bostedet. De korte avstandene i Nederland gir imidlertid stort rom for konkurranse om studenter. Det er tegn på at enkelte av de nye universitetene har lagt større vekt på å markedsføre seg (Teichler 1989).

Det er imidlertid for tidlig å si i hvilken grad regjeringens dereguleringspolitikk vil føre til økt konkurranse mellom universitetene. Det er imidlertid neppe trolig at utdanningssystemet i Nederland er i ferd med å utvikle seg i retning av at sterkt markedsstyrt system.

4.5 Økt samarbeid mellom institusjonene

Academische Raad som bestod av representanter fra alle universitetene ble opprettet av myndighetene i 1960. Rådet skulle både fungere som et rådgivende organ overfor myndighetene og støtte opp om samarbeid mellom universitetene. I praksis foregikk samarbeidet mellom universitetene i stor grad på ad hoc basis utenfor rådet (Luttikholt 1986).

Rådet ble i 1986 erstattet av et rådgivningsorgan (Advisory Council on Higher Education) som skal fungere i forhold til all høyere utdanning. Universitetene selv tok initiativet til å opprette Association of Cooperating Universities in the Netherlands (VSNU). Behovet for samarbeid mellom institusjonene var blitt forsterket som følge av nedskjæringene i 1982. VSNU har påtatt seg å utvikle og gjennomføre opplegg for kontroll og kvalitetsutvikling både innen forskning og undervisning. De har jevnlig møter med myndighetene, hvor de legger fram resultater og planer for utviklingen ved

institusjonene (Acherman 1984, Acherman 1989, Maassen og Weusthof 1989).

4.6 Styrking av universitetsledelsen

Det hadde vært en utbredt oppfatning at sentraladministrasjonen ved universitetene var for svak. Universitetene ble kritisert for å være for desentraliserte og mangle en felles identitet. Ledelsen burde bli flinkere til å reagere på samfunnets krav. Både sentralledelsen og fakultetene ble betraktet som for svake når det gjaldt reallokering av ressurser mellom fagområder. En styrket ledelse var også nødvendig for at universitetene skulle kunne samarbeide bedre. Sentralledelsen burde ha ansvar for å utvikle en mer profesjonell og effektiv ledelse av hele universitetet (Teichler 1989).

Myndighetenes dereguleringspolitikk gjorde det nødvendig å styrke ledelsen og styringen innen sentraladministrasjonen ved universitetene. Universitetsledelsene har således i stor grad kommet styrket ut av arbeidet med nedskjæringene. Myndighetenes ulike former for insentiver; omstillingsbudsjetter, betinget finansiering av forskning og systemene for kvalitetsutvikling av forskning og undervisning har stilt nye krav til ledelsen. Når myndighetene i mindre grad griper direkte inn, har universitetenes framtid i større grad blitt et ansvar for institusjonene selv.

4.7 Kollegial vurdering

Alle forskningsprosjekter som skal få midler over budsjettet for betinget finansiering blir vurdert hvert femte år. Systemet innebærer en disiplinmessig gjennomgang av forskningsprosjektene. VSNU oppnevner grupper med fagpersoner (peers) som vurderer om kvaliteten er tilfredsstillende. Systemet ser ut til å ha fungert bra. Dette skyldes nok ikke minst at universitetene hadde en tradisjon for kollegial vurdering av forskning bl.a. i forbindelse med ansettelse og ved tildeling av forskningsmidler gjennom forskningsrådene.

I forbindelse med dereguleringen fikk VSNU i 1986 også i oppgave å gjennomføre et system for kontroll og kvalitetsutvikling av undervisningen ved universitetene. Ut fra de gode erfaringene med bruk av kollegial

vurdering innen forskning, valgte en å prøve en lignende modell for en disiplinmessig gjennomgang av undervisningen. Målet var å bedre kvaliteten, ikke å fremskaffe grunnlag for ytterligere nedskjæringer. Systemet skulle hjelpe miljøene til å forbedre seg, ikke være et middel til administrativ kontroll. Gjennom en ekstern evaluering ønsket en å stimulere til mer systematiske kvalitetsutviklingsprosesser internt ved institusjonene (Acherman 1990).

I 1987/88 ble det satt i gang et forsøksprosjekt med gjennomgang av fire disipliner. Modellen for en slik kollegial gjennomgang av undervisning var hentet fra USA. Fordi et system med kollegial vurdering av undervisning (i motsetning til kollegial vurdering av forskning) er noe nytt ved universitetene, vil vi gå litt nærmere inn på dette systemet.

Evalueringskomiteen blir sammensatt etter forslag fra de involverte fakulteter. Målet er ikke at den skal være representativ for de instituttene som skal evalueres. Komiteen skal bestå av uavhengige og faglig høyt respekterte personer, hvorav minst en fra et annet land.

Alle institutter som er med i prosessen utarbeider en selvevalueringsrapport i henhold til en standard guide. Det blir fremholdt at miljøene er svært oppriktige i disse rapportene, bl.a. fordi det blir oppfattet som svært pinlig hvis det blir oppdaget at de har prøvd å holde forhold skjult for kolleger. Rapportene inneholder også en del statistikk som har mye til felles med resultatindikatorer. Komiteen går gjennom disse selvevalueringsrapportene før de avlegger et besøk ved hvert av instituttene. Under besøkene blir det gjennomført intervjuer med både administrasjon, lærere og studenter. Etter hvert besøk blir det skrevet en rapport som blir sendt til høring ved de respektive instituttene slik at mulige misforståelser kan bli rettet opp.

De instituttvise rapportene inneholder en vurdering av utdanningsmålene, struktureringen og organiseringen av utdanningsprogrammene, en drøfting av instituttets rammeforhold og en del forslag til forbedringer. Komiteen går ikke inn og vurderer selve undervisningen som gis eller kvaliteten på kandidatene. De enkelte instituttrapportene blir ikke offentliggjort. Komiteene offentliggjør bare en rapport hvor de gir en samlet vurdering av disiplinen. Rapporten er utformet på en slik måte at den ikke så lett skal

kunne brukes av myndighetene i forbindelse med eventuelle nye, selektive nedskjæringer. Samme disiplin vil bli evaluert på nytt etter fem år. Den nye komiteen vil da ta opp hva instituttet har gjort for å rette på de forhold som ble kritisert av den foregående komiteen.

Kvalitetsutviklingsprogrammene blir overvåket av et tilsynsorgan myndighetene har opprettet. Foreløpig har imidlertid tilsynsorganet ikke blandet seg inn i VSNUs evalueringsarbeid (Acherman 1989). I løpet av første halvdel av 90-årene planlegger VSNU å slå sammen systemene for evaluering av forskning og undervisning (Maassen og Weusthof 1989).

Selv om et slikt system for kvalitetsvurdering kan synes relativt ressurskrevende, utgjør de totale kostnadene for kvalitetsvurdering av undervisningen, i følge VSNU, bare 0.04 prosent av universitetenes budsjetter. Flere av de som har sittet i komiteene har imidlertid uttalt at arbeidet hadde vært veldig interessant, men at det hadde vært så arbeidskrevende at de ikke ville gjøre det en gang til (Acherman 1990).

4.8 Resultatindikatorer

Resultatindikatorer har ikke spilt noen sentral rolle når det gjelder kvalitetskontroll i Nederland. De statistiske opplysningene som samles inn i forbindelse med den kollegiale vurderingen offentliggjøres ikke. Det har vært drevet studier av forskeres publisering og sitering (Cave et al. 1988: 52-53). Dette er data som relativt enkelt kan brukes som variabler i resultatindikatorer. Mye av det statistiske grunnlaget for bevilgningene til universitetene bygger på student- og kandidatoversikter. Likeledes ble en del av nedskjæringerne gjennomført bl.a. ut fra statistikk over studietid, arbeidsmarked osv. Disse opplysningene har imidlertid foreløpig ikke blitt brukt til å konstruere resultatindikatorer.

Som et ledd i dereguleringen planla myndighetene å utvikle et sett med resultatindikatorer som skulle trekkes inn i dialogen mellom utdanningsinstitusjonene og myndighetene (Bormans et al. 1987). Det opprinnelige forslaget til indikatorer vakte imidlertid så mye debatt at det ble trukket tilbake. Det foreligger nå nye forslag. Et vesentlig problem med utvikling av resultatindikatorer som er felles for alle institusjonene er at dette gjør det vanskelig

å utvikle et mer differensiert utdanningssystem. En kan vanskelig tenke seg at institusjonene vil følge opp myndighetenes målsetting om å søke å finne nye nisjer i markedet, hvis alle tiltak skal måles mot de samme resultatindikatorer (Maassen og Weusthof 1989).

Forskning om resultatindikatorer har kommet kort i Nederland. Ut fra et ønske om større autonomi ved hver institusjon, argumenteres det for at indikatorene bør utvikles av institusjonene selv. Det er for tidlig å si i hvilken grad myndighetene vil legge størst vekt på å utvikle et mindre ensartet utdanningssystem, eller om behovet for sentral kontroll vil være størst. Det kan imidlertid bli vanskelig å realisere begge målsettingene samtidig. Det er åpenbart et stridsspørsmål i hvilken grad det skal utvikles systemer som gir myndighetene økt innsyn i utviklingen internt ved de enkelte institusjonene.

4.9 Oppsummering

I første halvdel av 1980-årene ble det gjennomført kraftige nedskjæringer i høyere utdanning i Nederland. Myndighetene gjennomførte også en del reformer innen høyere utdanning. De kortet ned den normerte studietiden og etablerte et finansieringssystem som i større grad var resultatorientert.

Dereguleringsstrategien som har preget utviklingen på siste halvdel av 80-årene har ført til mindre detaljregulering fra myndighetenes side. Det er imidlertid mer usikkert i hvilken grad myndighetene faktisk har gitt institusjonene større autonomi. En har overlatt flere beslutninger til institusjonene, men trusselen om reduserte bevilgninger er "riset bak speilet". Erfaringene fra nedskjæringene i begynnelsen av 80-årene har nok gjort institusjonene mer samarbeidsvillige, og det har ført til en styrking av universitetsledelsen og bedre samarbeid mellom institusjonene.

Kvalitetsutviklingen drives i regi av VSNU og universitetene selv. Det legges vekt på intern evaluering ved institusjonene og ekstern kollegial evaluering som brukes internt i fagmiljøene. Evalueringresultatene publiseres ikke, og kan i liten grad brukes av myndighetene. Myndighetene har foreløpig ikke lyktes i å innføre resultatindikatorer på nasjonalt nivå for

mer systematisk overvåking av utviklingen innen høyere utdanning og forskning.

5 Vest-Tyskland

Universitetssystemet i Vest-Tyskland representerer på mange måter fortsatt det gamle Humboldtske idealet med sterk kobling mellom forskning og undervisning. Professorene har til tross for studentopprøret i 1968 fremdeles stor makt. Den statlige kontrollen på delstatsnivå er sterk. Det desentraliserte systemet vanskeliggjør sentrale prioriteringer og reformer. Westdeutsche Rektorenkonferenz, som er et koordinerende organ mellom universitetene, har relativt stor innflytelse.

Høyere utdanning kan deles i to sektorer, universiteter (tradisjonelle universiteter, tekniske universiteter, kunst- og musikkhøyskoler og lærerhøyskoler) og "Fachhochschulen". Skillet mellom disse sektorene går på innslaget av forskning, yrkesretting av utdanningen og lengde på studiene. Mens universitetene krever fullført gymnas (Abitur), er det tilstrekkelig med realskole og toårig videregående utdanning for å komme inn på "Fachhochschulen". Dette systemet innebærer at en allerede når en velger videregående utdanning må bestemme seg for om en skal fortsette på universitet eller "Fachhochschule" (Teichler 1987, Führ 1988). Det har imidlertid foregått en viss tilnærming mellom "Fachhochschulen" og universitetene.

5.1 Staten og delstatene

Høyere utdanning reguleres på sentralt nivå gjennom en høyskolelov (Hochschulrahmengesetz). Denne loven fastlegger rammer for utforming av studiene, bl.a. studieinnhold, eksamensordninger og akademiske grader. Hensikten med disse rammene er bl.a. å opprettholde et tilsvarende nivå og innhold i studiene ved de ulike institusjonene i alle delstatene. I stor grad er det nå overlatt til delstatene å sørge for at en slik felles standard opprettholdes (mc-Daniel et al. 1989).

Sentrale myndigheter bidrar i hovedsak bare med bevilgninger til bygninger og noe til vitenskapelig utstyr (Frackmann og Griesbach 1987). De sentrale myndighetenes andel av bevilgningene til universitetene er blitt redusert fra 15% i 1970 til 5% i 1986 (Eide 1989a). Dette har bidratt

ytterligere til å redusere de sentrale myndighetenes innflytelse i forhold til høyere utdanning.

Myndighetenes viktigste innflytelse ligger på delstatsnivå. De godkjenner studieopplegg og ansetter professorer ut fra institusjonenes innstilling. Fordi professorstillingene er så sentrale, er det å ansette en ny professor svært viktig når det gjelder å påvirke profilen på et fagområde. Delstatene utøver en detaljert budsjettstyring av universitetene. Institusjonene har i liten grad mulighet til å overføre midler mellom budsjettposter, og de kan ikke overføre midler fra et år til et annet. Eksterne midler går ofte til fratrukk på neste års budsjett (Hüfner 1987b).

5.2 Økonomiske nedskjæringer

Høyere utdanning er nesten utelukkende finansiert gjennom offentlige midler. Høyere utdanning i hovedsak er finansiert gjennom delstatene. Det har i Vest-Tyskland ikke hatt samme type gjennomført samme type gjennomgripende nedskjæringer som i England og Nederland. Det har likevel vært klar nedgang i investeringene, og nedskjæringer har bl.a. ført til at stillinger har måttet stå ubesatte. Det har ikke vært noen kobling mellom bevilgningene til og kvaliteten på forskningen og undervisningen, men det har vært en viss forskjell på bevilgningene til fagområdene bl.a. ut fra behovet for kandidater.

Midlene som går til forskning ved universitetene (Drittmittel), har økt. Disse består i hovedsak av offentlige midler, men økningen skyldes i stor grad økning i private bidrag (Hüfner 1987b).

Nedskjæringene har blitt håndtert forskjellig av delstatene. Noen delstater har gitt universitetene større frihet innen de gitte budsjetttrammene, men det er på ingen måte snakk om overgang til noen form for rammebevilgning. Enkelte har overlatt til universitetene selv å foreta nedskjæringene, mens andre delstater selv har foretatt prioriteringene. Et generelt trekk er imidlertid at det har blitt innført øremerkede midler til bl.a. nyrekruttering, forskerutdanning, og krisemidler for å få avvirket undervisningen (Frackmann og Maassen 1987).

5.3 Stor studenttilstrømming

Hovedproblemet har vært at det ikke er noen kobling mellom bevilgninger og studenttallet. Dette har fått store konsekvenser i en periode da studenttallet har økt langt mer enn forventet. Antall studenter pr. lærer har i gjennomsnitt økt fra 10,9 i 1975 til 14,1 i 1984 (Frackmann og Griesbach 1987).

På midten av 70-tallet bestemte myndighetene seg for ikke å øke ressursene til universitetene i takt med studenttilstrømmingen. En regnet med at studenttilgangen ville gå ned i takt med at ungdomskullene på begynnelsen av 80-årene ville bli mindre. Denne politikken har blitt betegnet som "tunneling through the hump". De fleste studier er åpne. Dette skaper problemer for universitetene ved at de i liten grad kan regulere antallet studenter (Frackmann og Griesbach 1987).

Til tross for nedgangen i ungdomskullene fortsatte imidlertid studenttilstrømmingen til universitetene å øke videre utover på 80-tallet. Dette skyldes både at flere innen de nye ungdomskullene tar høyere utdanning bl.a. som følge av arbeidsledigheten, men også at flere litt eldre begynner å studere. Mangel på lokaler og lærerkrefter skapte mange steder store problemer med å få avviklet undervisningen (Der Spiegel nr. 47 1988). I 1989 nådde antallet studenter en foreløpig topp med 1,5 millioner studenter. Tallet på begynnerstudenter økte med 7,5% fra foregående år. Utdanningssystemet er beregnet på 850.000 studenter (Eide 1989c).

For å bøte på noen av problemene vedtok regjeringen i 1989 i samarbeid med delstatene en ekstrabevilgning på ca. 7 milliarder kroner over 7 år. Det er bl.a. foreslått å opprette 10 000 nye lærerstillinger i høyere utdanning.

5.4 Lang studietid

Problemet med den store søkningen til universitetene forsterkes av at studentene bruker lenger tid på studiene enn det normerte. Den gjennomsnittlige totale studietiden har økt fra 5,6 år i 1977 til 7-8 år i 1989. Den gjennomsnittlige alderen på ferdige universitetskandidater er 28 år (Frackmann og Griesbach 1987, Eide 1989c).

Den lange studietiden er ikke bare et kapasitetsproblem. Det ansees også som uheldig at kandidatene er så gamle når de kommer ut i arbeidslivet. Den lange studietiden er kostbar både for den enkelte og samfunnet. Det er gjennomført en rekke undersøkelser som viser store variasjoner i gjennomsnittlig studietid innen disipliner ved de ulike universiteter (Der Spiegel nr. 47 1988). En del slike forskjeller kan imidlertid skyldes ulik registreringspraksis (Hornbostel 1989).

På begynnelsen av 70-tallet var det politisk enighet om å slå sammen universiteter og "Fachhochschulen" i "Gesamthochschulen". En del nye institusjoner ble organisert som "Gesamthochschulen", og i 1976 vedtok de sentrale myndighetene at "Gesamthochschulen" skulle være den framtidige modellen for all høyere utdanning. I den nye høyskoleloven (Hochschulramengesetz) fra 1985 er "Gesamthochschule"-modellen forlatt. En del "Gesamthochschulen" har senere gått over til å bli rene universiteter.

En har foreløpig ikke løst problemet med å få en større del av studentene til velge kortere utdanninger. Over 3/4 av studentene er ved universitetene. Med den store ekspansjon i antallet studenter blir det problematisk hvis alle skal ta en lang universitetsutdanning. Universitetsstudiene i Vest-Tyskland er i stor grad delt inn i studielinjer og det er ingen lavere grads eksamen. "Gesamthochschule"-modellen var et forsøk på å møte overgangen til "mass higher education" ved å få flere til å velge en kortere og mer yrkesrettet utdanning. Dette slo imidlertid feil. Forslag om å korte ned studietiden har møtt så sterk motstand både fra professorer og studenter at det foreløpig er lagt på is (Teichler 1988).

5.5 Professorvelde

På instituttnivå er det professorene som bestemmer. Professorenes sterke stilling gir en sterk instituttledelse, men vanskeliggjør ledelse på fakultetsnivå og delvis også på sentralt nivå. Professorene motsetter seg inngrep utenfra med henvisning til den akademiske frihet. En komparativ undersøkelse av studiereformer i Vest-Tyskland og Frankrike viste at i Vest-Tyskland utgjorde professorene det viktigste beslutningsnivået. Det viktigste

i Frankrike var å få det statlige byråkratiet med seg (Beckmaier og Neusel 1990).

Det kan synes som professorenes makt og prestisje har overlevd studentopprøret i Vest-Tyskland. Professorer har ofte i sine ansettelsesvilkår rettigheter til bl.a. assistenthjelp. Dette medfører at det er svært vanskelig å allokere ressurser etter behov. Det er først når en skal ansette en ny professor at en vil ha anledning til å regulere professorens arbeidsvilkår. Selv om det ikke eksisterer noen kobling mellom kvaliteten på forskning og undervisning og bevilgninger, ligger det en form for stimulering av kvalitet i de arbeidsvilkårene en gir professorer ved ansettelser. Dette er imidlertid et lite fleksibelt system (mc-Daniel et al. 1989)

5.6 Økt konkurranse

Undervisningsministeren la i 1983 fram en plan for høyere utdanning i 1990-årene. Han tok til orde for mer konkurranse og mindre statlig kontroll, mer markedsorienterte styringsmekanismer og mindre statlig intervensjon. Institusjonene burde i større grad konkurrere om studenter og forskningsmidler. Institusjonenes beslutningskapasitet burde økes slik at de fikk større frihet til å bestemme studieopplegg og større fleksibilitet i forhold til egne budsjetter og personalpolitikk. Finansieringsformen burde endres slik at den premierte kvalitet og førte til en større differensiering og profilering av institusjonene (Hüfner 1987b, Frackmann 1987).

"Wissenschaftsrat" (et rådgivende organ) støttet forslaget om mer konkurranse. De anbefalte også at det ble utviklet et system som kunne synliggjøre kvaliteten innen forskning og undervisning ut fra at synliggjøring av resultater er en forutsetning for konkurranse. De utviklet et forslag til en standardisert katalog over resultatindikatorer. "Wissenschaftsrat" mente at institusjonene jevnlig burde publisere resultatene og at det burde utarbeides landsoversikter for de enkelte disiplinene. Rådet mente det var naturlig at Westdeutsche Rektorenkonferenz (WRK) påtok seg dette.

WRK reagerte negativt på forslaget om økt konkurranse. Dette var naturlig ut fra at WRK er et fellesorgan for universitetene som skal ivareta alle institusjonenes interesser. De har derfor en tendens til heller å dekke

over ulikheter enn å framheve dem. Konferansen mente at det både måtte være konkurranse og samarbeid mellom institusjonene. Det var behov for statlige reguleringer, men institusjonenes autonomi burde gradvis økes.

I prinsippet støttet WRK forslag om økt synliggjøring av resultater, men mente de fremlagte forslagene til resultatindikatorer ikke var gode nok. De tvilte også egentlig på om det var mulig å utvikle resultatindikatorer som tok tilstrekkelig hensyn til langsiktighet og kvaliteten ved universitetenes resultater. De vil fortløpende vurdere forsøk på evaluering innen høyere utdanning, men de vil ikke selv utføre evalueringsstudier.

Kvalitetskontroll og kvalitetsutvikling av forskning og undervisning er relativt ukjent i Vest-Tyskland. Den sterke vektlegging av professorenes akademiske frihet hindrer utvikling av systemer for kvalitetskontroll. Det er et politisk spørsmål om myndighetene vil innføre et finansieringssystem som er mer "out-put"-orientert. Et slikt system vil redusere det som betegnes som professorenes akademiske frihet (mc-Daniel et al. 1989).

Idag eksisterer det i svært liten grad langsiktig planlegging ved universitetene. Universitetene tvinges til å operere innenfor rammen av de årlige budsjettene. Universitetene har svært liten innflytelse på inntekter og studentopptak. I et slikt system er det lite behov for strategisk og mer langsiktig planlegging (Hüfner 1987b).

Så lenge det er for mange studenter, institusjonene ikke gis større autonomi og finansieringssystemet ikke endres, kan det vanskelig utvikle seg sterkere konkurranse mellom de vest-tyske universitetene. På den annen side utsettes universitetene for et sterkt press fra omgivelsene. Det er bl.a. blitt en sterkere fokusering på at universitetene bør skaffe seg større andel ekstern finansiering i tillegg til statlige midler. Universitetene må også forholde seg til nye prioriteringer av forskningsområder og utdanningsprogrammer. Samfunnet stiller krav om synliggjøring av resultater. For å kunne forholde seg mer aktive og fleksible til slike krav, må universitetene på sikt få større autonomi og øke sin kapasitet for selvregulering (Frackmann 1986).

5.7 Resultatindikatorer

I 1975-76 ble det i tilknytning til et OECD-prosjekt gjennomført en pilotstudie med resultatindikatorer ved seks vest-tyske universiteter. Undersøkelsen viste store forskjeller mellom universitetene og indikerte at det kunne være store ressurser å spare ved å innføre et slikt system. Studien førte til utarbeidelse av en katalog over resultatindikatorer, men ikke til planer for konkret iverksetting.

I en oppfølgingsstudie i 1985 ble 65 universiteter bedt om å besvare et spørreskjema om i hvilken grad de brukte resultatindikatorer internt. Undersøkelsen dreide seg ikke om tallene i indikatorene. 44 universiteter returnerte spørreskjema, men bare 23 hadde besvart det. Den svake responsen ble tolket dithen at universitetene var motstandere av resultatindikatorer av frykt for at et slikt system skulle brukes til ytterligere økonomiske nedskjæringer, og at det ville føre til en begrensning i institusjonenes styringsmuligheter (Hüfner 1987a, 1987b).

Selv om det ikke er innført noe system av resultatindikatorer, andre typer av kvalitetskontroll eller kvalitetsutviklingsprogrammer, har det vært en stor økning i forskning om høyere utdanning, ikke minst på feltet om vitenskapelig produktivitet (Hüfner 1987a, Daniel og Fisch 1989). På universitetsnivå er det satt i gang en rekke programmer for selvutvikling av forskning. Det foregår imidlertid ingen koordinering gjennom "Westdeutsche Rektorenkonferenz" (Hüfner 1987a).

5.8 Oppsummering

De Vest-Tyske delstatenes styring av utdanningsinstitusjonene er sterk. Budsjettstyringen av universitetene er svært detaljert og lite fleksibel. Nasjonale reformer vanskeliggjøres av det desentraliserte styringssystemet og av professorenes sterke stilling. Universitetsledelsen er relativt svak, og det har i liten grad foregått noen delegering av myndighet til institusjonene.

Dagens styrings- og finansieringssystem inneholder i svært liten grad insentiver som fremmer langsiktig planlegging og omstillingsevne. Det er i liten grad utviklet resultatindikatorer eller andre evaluerings- og kvalitetsutviklingssystemer. Dette henger delvis sammen med professorenes sterke stil-

ling. Det er imidlertid spørgsmål om det ikke på sikt også i Vest-Tyskland vil fremtvinge seg reformer på dette området.

6 Sverige

Sverige betegnes som sterkt sentralisert og byråkratisert (Torstendal 1989). En har hatt stor tro på sentral regulering og planlegging. Dette gjelder også høyere utdanning. Premfors (1984) hevder at Sveriges forsøk med reformer i høyere utdanning gir erfaringer om hva som er mulig og spesielt om hva som *ikke* er mulig å oppnå gjennom statlige reformer.

All høyere utdanning ut over videregående skole ble i 1977 slått sammen til et enhetlig system. Sverige har i stor grad opprettholdt den tyske universitetsmodellen med små institutter bygget opp omkring en professor. Professorene har langt mindre undervisningsplikt enn de øvrige faglig ansatte.

Den statlige styringen er relativt sterk og regulerer studentopptak og økonomiske ressurser. Universitets- og högskoleämbetet (UHÄ) er et statlig forvaltningsorgan som tidligere hadde til oppgave å drive nasjonal utdanningsplanlegging. Idag er planleggingsvirksomheten trappet ned, og det legges mer vekt på oppfølging og evaluering av høyere utdanning.

6.1 Ingen økonomiske nedskjæringer

Svensk høyere utdanning har ikke gjennomgått økonomiske nedskjæringer på 80-tallet. De årlige statlige bevilgningene er delt i en del for "grundläggande högskoleutbildning" og en del for "forskning og forskarutbildning". Det er bare universitetene og noen andre høyskoler som mottar slike permanente forskningsbevilgninger. Utdanningsdelen av bevilgningen har gått noe ned i løpet av 80 tallet, mens forskningsdelen har økt. I tillegg til disse direkte statlige bevilgningene mottar universitetene ekstern finansiering fra forskningsrådene, offentlige oppdrag (sektorforskning) og fra næringslivet (Lane 1990: 223-226).

UHÄ lager forslag til budsjetter for universitetene og høyskolene som oversendes Utbildningsdepartementet i forbindelse med utarbeidelse av de årlige statsbudsjettene. Bevilgningene til utdanning blir fordelt på fem utdanningsområder (utbildningssektorer). Riksdagen fastsetter disse budsjettpostene ved hvert enkelt universitet. Riksdagen bestemmer også

dimensjonering av utdanning, dvs. hvilke utdanningstilbud det enkelte universitetet skal gi, hvor lang utdanningen skal være, og hvor mange nye studenter som årlig skal opptas innen de enkelte utdanningsprogrammene. Fastsettelsen av antall studieplasser er bestemmende for grunnbevilgningen til utdanning. Bevilgningene til forskning og forskerutdanning fordeles direkte til de enkelte fakultetene (Kyvik og Ødegård 1990).

Bevilgninger kan overføres til det påfølgende året. Det skilles i budsjettene ikke mellom lønns- og driftsmidler. Utviklingen på 80-tallet har gått i retning av større budsjettmessig frihet for universitetene. Fra 1992 vil en gå over til treårige budsjettperioder.

6.2 Statlige reformer

En har i Sverige hatt stor tro på statlig planlegging og statlige reformer. Den store reformen i 1977 hadde til hensikt å slå sammen all høyere utdanning til ett system og etablere et nærmere forhold mellom utdanning og arbeidsliv. Et sentralt mål med reformen var å demokratisere adgangen til høyere utdanning. Opptaksreglene ble endret slik at yrkeserfaring kunne kompensere for manglende formell utdanning. Samtidig ble opptak til høyere utdanning regulert bl.a. ut fra hensynet til framtidige sysselsettingsmuligheter innen de ulike utdanningslinjene (Ruin 1982, Bauer 1988a).

Når en slo sammen all høyere utdanning til ett system innebar dette bl.a. at utdanningslinjer ved små institusjoner skulle være av samme type og kvalitet som ved de store institusjonene. UHÅ har hatt som oppgave å garantere en slik likeverdig kvalitet (Bauer 1988a). Det er bare de tradisjonelle universitetene og noen høyskoler som mottar regulære forskningsbevilgninger. Det er imidlertid en tendens til at en rekke regionale høyskoler søker å komme på samme nivå som universitetene (akademisk drift). De søker å etablere levedyktige forskningsmiljøer gjennom eksterne midler bl.a. fra lokale myndigheter og næringsliv (Lane 1990: 223-226).

For å gjøre høyere utdanning mer innrettet mot arbeidsmarkedet, ble all høyere utdanning delt inn i fem utdanningssektorer: teknologi, administrasjon, økonomi og sosialt arbeid, omsorg, og undervisning, kultur og informasjon. Disse sektorene tilsvarer til en viss grad skillet mellom

fakulteter og mellom ulike typer høyskoler. Lokalt på hver institusjon ble det etablert lokale utdanningslinjer som var mer spesifikke. Den enkelte student hadde også visse valgmuligheter (Ruin 1982).

På universitetene støtte etablering av utdanningslinjer mot den tradisjonelle oppdelingen mellom disipliner. Studentene skulle ikke lenger fritt kunne velge fagkombinasjoner. Linjene bestod av kurs sammensatt av flere disipliner.

Oppdeling i linjer skapte mangel på tilhørighet og faglig fordypning hos studentene. Det skapte også problemer for rekruttering til forskerutdanning som bygde på de etablerte disiplinene. Det ble også svært vanskelig å administrere og koordinere et slikt enhetlig system innen utdanninger og skoletyper, som tross alt er ganske forskjellige (Bauer 1986, Berg 1989). Senere har det fulgt flere mindre reformer. I 1986 ble derfor den gamle "filosofie kandidateksamen" gjeninnført. Fagkombinasjonene må bl.a. tilfredsstillende krav som stilles til forskerutdanning (SCB 1989).

For å administrere og koordinere det nye høgskolesystemet ble det behov for en rekke koordinerende organer. UHÄ fikk ansvar for den sentrale koordinering. Det ble også i regi av UHÄ gjennomført en rekke prosjekter for å følge opp og vurdere hvordan reformene fungerte.

Det ble også opprettet regionale styrer som senere ble nedlagt (Lane 1990). Reformene innebar også endringer i institusjonenes interne styringsstruktur. Demokratiseringen fortsatte slik at en fikk en permanent ordning hvor alle grupper ved universitetene ble representert i styrende organer. Dessuten ble samfunnsrepresentanter trukket inn i universitetsstyret og i "linjenämnder". "Linjenämnderna" har i henhold til høyskoleloven ansvar for den grunnleggende undervisning. Rektor oppnevnes av regjeringen etter forslag fra universitetsstyret.

Professorenes beslutningsmonopol ble brutt gjennom reformer som startet i 1969 og endelig stadfestet i den nye loven i 1977. Instituttbestyreren, "prefekten" hadde tidligere hatt nærmest uinnskrenket makt.

6.3 Desentralisering

Desentralisering var et slagord i svensk politikk allerede på slutten av 60-tallet og på 70-tallet. Universitetene i Sverige har aldri hatt den autonome status som f.eks. universitetene i England. Professorer har i stor grad blitt betraktet som offentlig ansatte, ikke som en uavhengig profesjonell gruppe. Reformene i 1977 innebar en desentralisering av myndighet til institusjonene bl.a. i fastsettelse av studieinnhold, rett til å opprette ikke-permanente professorater og fastlegge egen instituttstruktur.

På begynnelsen av 80-tallet ble det imidlertid økt oppmerksomhet om tendensen til byråkratisering av universitets- og høyskolesektoren. Veksten i antall administrative stillinger hadde vært større enn både veksten i antall vitenskapelige stillinger og veksten i antall studenter. Det var også store forskjeller mellom institusjoner (Lane 1990: 167-182). For å redusere den organisatoriske kompleksitet og de administrative kostnadene fikk institusjonene i 1983 i større grad selv anledning til å fastlegge og tilpasse styrings- og beslutningsstrukturen til lokale forhold (Lane 1990: 218-222).

Det legges nå vekt på å utvikle et system med større lokalt selvstyre og en overgang til større grad av målstyring. En søker å styrke ledelsen ved institusjonene (Bauer 1988a). I 1988 ble rektor og dekaner tilført større myndighet. Bl.a. for å styrke styrets beslutningsevne i kontroversielle saker, ble representasjonsreglene endret slik at eksterne representanter ble i flertall i universitetsstyret. På instituttnivå er prefektens (instituttbestyrerens) posisjon styrket. Prefekten skal nå også være en faglig leder. Det er en tendens til at det i større grad er professorer og ikke personale i mellomstilling som nå velges til prefekt (Kyvik og Ødegård 1990).

6.4 Evaluering

Parallelt med desentraliseringen og satsingen på en mer mål-orientert styringsmodell innføres det systemer for mer systematisk oppfølging av virksomheten ved institusjonene. Hovedvekten legges på etablering av ulike systemer for intern selvevaluering på alle nivåer i systemet. Når hovedvekten legges på å utvikle selvevaluering er det fordi et mer desentralisert styringssystem forutsetter en større selvinnrettet. Særlig innen forskning

eksisterer det allerede innebygde former for evaluering gjennom kritiske diskusjoner, publisering og vurdering ved ansettelser. Denne innebygde evalueringen oppfattes imidlertid ikke som tilstrekkelig.

Mange steder i høyere utdanning er det etablert ulike former for evaluering. Kurs og hele studieprogrammer har vært evaluert. UHÄ har søkt å stimulere evalueringsvirksomhet særlig på instituttnivå. De siste årene har alle universiteter og høyskoler deltatt i en oppfølging og dokumentasjon av aktiviteter som er blitt bearbeidet i UHÄ. Resultatene offentliggjøres i UHÄs årlige rapport *Året som gick* og i institusjonenes årsrapporter.

Det foreligger forslag om at kvantitative data som belyser virksomheten i fremtiden i større grad skal trekkes inn som beslutningsgrunnlag for offentlig politikk og ressurstildeling. Det er imidlertid ikke snakk om å utvikle et mekanisk indikatorsystem for ressurstildeling (UHÄ 1990). På lokalt nivå er det flere steder utviklet indikatorer som et hjelpemiddel i styringen av institusjonene. Det legges vekt på at resultatindikatorer kan være nyttige, men utilstrekkelige som grunnlag for både statlig styring og i styringen lokalt.

Hensikten har vært å raffinere den lokale evalueringsvirksomheten og få til et samarbeid mellom enheter og nivåer. Isolerte evalueringer av kurs og programmer uten mulighet til sammenligninger med andre, vurderes å ha begrenset verdi (Bauer 1988a, 1988b).

Selvevalueringen blir supplert med ekstern evaluering. Det er foretatt en evaluering av forskerutdanningen ved Lunds universitet og ved alle psykologiske institutter i Sverige. Alle forskningsrådene fikk på 80-tallet i oppgave å evaluere den forskningen de støtter. Det naturvitenskapelige forskningsrådet er det av forskningsrådene som i størst utstrekning har gjort dette. De har i hovedsak basert seg på et system med vurderingskomiteer bestående av fagkolleger med internasjonal deltakelse.

UHÄ har gjennomført en rekke prosjekter som direkte eller indirekte inneholder elementer av evaluering. Eksempler på slike prosjekter er undersøkelser av studenters tidsbruk og arbeidsmarkedsundersøkelser blant kandidater. UHÄ har også et program for oppfølging og policystudier. Flere prosjekter innen dette programmet tar sikte på å utvikle og stimulere mer systematisk bruk av evaluering og målstyring.

Eksempler på slike prosjekter er prosjekt for utvikling av utdanningens kvalitet og forsøk med internasjonale sammenligninger. For å vurdere høyere utdanningsprogrammer i forhold til internasjonal standard er det tatt initiativ for å sammenligne studieprogrammer med tilsvarende programmer i andre land. Det tas også sikte på å trekke utenlandske kolleger inn i vurderingen av nasjonale programmer. I samarbeid med Universitetet i Stockholm drives det et prosjekt for utvikling av bl.a. instituttene ressursutnyttelse. Et annet prosjekt vurderer ulike former for evaluering av undervisning.

6.5 Oppsummering

Styringen av høyere utdanning i Sverige har vært svært byråkratisk og sentralisert. Det har vært gjennomført reformer med sikte på desentralisering. På en del områder har dette ført til større autonomi for institusjoner. Det har også foregått en viss nedbygging av byråkratiske organer og styrking av ledelsen på universitetsnivå. UHÄs planleggingsvirksomhet er trappet ned til fordel for oppfølgings- og evalueringsvirksomhet.

I utviklingen av evalueringssystemer legges det vekt på systemer for selvevaluering i kombinasjon med systemer for ekstern evaluering. Hovedvekten legges på å utvikle systemer for intern læring, ikke ekstern kontroll. Myndighetene vurderer å bruke statistikk som belyser universitetenes resultater og ressursutnyttelse som grunnlag for ressursfordeling. Dette kan muligens føre til en viss konkurranse mellom institusjonene.

7 Danmark

I Danmark betegnes utdanninger *utover* 12 årig skolegang som "videregående uddannelser". Innen "videregående uddannelser" skiller en mellom tre hovedgrupper:

- Korte to- til treårige utdanninger som f.eks. sykepleier og barneverns-pedagog. Typisk for disse utdanningene er at de er en kombinasjon av praktisk arbeid og teoretisk undervisning.
- Tre- til fireårige utdanninger som f.eks. sosialarbeider, folkeskolelærer og ingeniør.
- "Højere uddannelser" som består av lengre akademiske utdanning på mer enn fire år ved universiteter og spesialiserte høyskoler (Christensen 1987).

Universitetene og de spesialiserte høyskolene er underlagt en felles "Styrelseslov" som er betegnet som svært demokratisk. Den gir studenter og teknisk-vitenskapelig ansatte svært stor medinnflytelse og universitetsledelsen liten autoritet.

7.1 Ekspansjon og demokratisering

På 60- og 70-tallet var det en stor ekspansjon innen høyere utdanning. Det var ingen adgangsregulering ved universitetene. Veksten var spesielt stor innen medisin, humaniora og samfunnsvitenskap. Universitetene ble tilført ressurser ut fra behovet for utdanningskapasitet. Det var ingen separat satsing på forskning ved universitetene. I 1970 og 1974 ble det etablert universitetssentrene i Roskilde og Aalborg. Disse universitetssentra skulle være forskjellige fra de tradisjonelle universitetene, med vektlegging på tverrfaglighet og interdisiplinært samvirke (Hansen 1989 og 1990, Kyvik og Ødegaard 1990).

Som en følge av bl.a. studentenes krav om medbestemmelse ble det i 1970 og 1973 vedtatt en "Styrelseslov". Den ga studenter og teknisk-administrativt personale medinnflytelse, og likestilte professorene med annet

vitenskapelig personale med hensyn til beslutningsmyndighet. Styringsstrukturen ble splittet opp i to parallelle strukturer, en for utdanning (studienævner), og en for administrasjon og forskning. "Styrelsesloven" ga lærerne 50 prosent og studentene 50 prosent representasjon i "studienævnene". I universitetenes høyeste organ, "konsistoriumet", ga loven lærere, studenter og teknisk-administrativt personale representasjon etter fordelingen 2:1:1. Loven søkte også å fremme deltakelsesdemokrati og ga ledelsen liten myndighet (Pedersen 1982, 1988, Kyvik og Ødegård 1990)

Direktoratet for de Videregående Uddannelser som ligger under Undervisningsministeriet har ansvar for koordinering av all høyere utdanning. Opprettelsen av direktoratet i 1974 ble møtt med stor motstand fra universitetene, som fryktet at direktoratet kunne representere en trussel mot deres akademiske frihet (Christensen 1987, Kyvik og Ødegård 1990).

7.2 Adgangsregulering og nedkorting av studiene

I 1977 ble alle studier adgangsregulert. Hensikten var primært å tilpasse kandidatproduksjonen til arbeidsmarkedets behov. Utdanninger som retter seg mot offentlig sektor har hatt store problemer på arbeidsmarkedet (Christensen 1987). Hensikten var også å få flere til å ta kortere utdanninger (Undervisningsministeriet m.fl. 1989). Adgangsbegrensningen har ført til flere studenter og mere ressurser særlig innen tekniske og økonomisk-administrative studier og færre innen medisin og humaniora. Adgangsbegrensningen har etter hvert ført til svært høye krav til karakterer innen flere fagområder (Direktoratet for de Videregående Uddannelser 1989).

Regionaliseringsprinsippet som lå bak opprettelsen av Roskilde og Aalborg universitetscenter har blitt endret. Tidligere var det et ideal at universitetene skulle dekke alle fag. Nå er det en tendens i retning av at mindre fag bare blir tilbudt ved ett universitet. I diskusjonen omkring nedleggelse av Institutt for sosiologi i København har myndighetene lansert ideen om at enkelte fag i fremtiden ikke nødvendigvis behøver å eksistere i Danmark når de tilbys i andre nordiske land (Hansen 1989, 1990).

Veksten i antall studenter har vært spesielt stor innen de lange universitetsstudiene. Av økonomiske grunner har myndighetene ønsket at flere tar

kortere utdanninger. Det er nå innført en lavere grad ved universitetene, en "bachelor" grad som avlegges etter tre år. Hensikten med reformen er å gi studenter som ikke fullfører et kandidatstudium mulighet til å avslutte studiene tidligere og få uttelling for det. En beholder kandidateksamen som avlegges etter fem år. Over dette er det innført en forskerutdanning etter Ph.D.-modell. Reformen er et ledd i å bringe Danmark mer på linje med andre vestlige land i gradsbetegnelse og struktur (Direktoratet for de Videregående Uddannelser 1989, Hansen 1990).

Ved å innføre en "bachelor" grad vil en kunne opprettholde de strengere adgangskrav for høyere grad, men lette på adgangskravene for de kortere studiene. Dette har møtt stor motstand ved institusjonene (Direktoratet for de Videregående Uddannelser 1989).

7.3 Nytt budsjetteringssystem

I 1978 ble det innført en ny budsjetteringsmodell. Modellen innebar et skille mellom forskningsbevilgninger og bevilgninger til undervisning og administrasjon. Bevilgningene gis nå direkte til det enkelte fakultet som fordeler midlene til instituttene.

Bevilgningene til undervisning blir ikke lenger beregnet ut fra det samlede studenttallet, det tas også hensyn til hvor mange som tar eksamen. Det nye budsjetteringssystemet ble på denne måten et insentiv for institusjonene til å redusere studiefrafallet og få studentene til å gjennomføre studiene innen normert studietid. I tillegg finnes det visse "omstillingsreserver" som bl.a. brukes til å øke utdanningskapasiteten innen fag med spesielt gode arbeidsmarkedsutsikter (Direktoratet for de Videregående Uddannelser 1989, Kyvik og Ødegård 1990).

Bakgrunnen for skillet mellom forsknings- og utdanningsbevilgninger var et behov for å kunne satse på forskningsområder uavhengig av utdanningskapasiteten. Basisbevilgningen til forskning tildeles ut fra antall vitenskapelige forskerårsverk. Andelen forskning i forhold til undervisning varierer betydelig. I basisbevilgningen ligger det ingen vurdering av forskningens kvalitet. I tillegg kanaliseres det midler til forskning gjennom programmer og forskningsråd. Dette er midler miljøene må konkurrere om (Undervis-

ningsministeriet m.fl. 1990, Hansen 1990). Myndighetene har også oppfordret til et nærmere samarbeid med privat industri (Christensen 1989). Andelen av de samlede forskningsbevilgningene som ikke er basisbevilgninger har økt betydelig i løpet av 80-årene, men den private andelen av den eksterne finansieringen er relativt lav, sammenholdt med andre nordiske land (Kyvik og Ødegård 1990).

Den økonomiske veksten på 60- og 70-tallet stoppet opp i 80-årene. Myndighetene har foretatt reallokering av ressurser mellom fag og institusjoner. For tiden foregår det også økonomiske nedskjæringer i de samlede midlene til høyere utdanning (Direktoratet for de Videregående Uddannelser 1989, Hansen 1990). Nedskjæringer innen enkelte fagområder, og den skjeve aldersfordelingen blant de vitenskapelig ansatte som følge av den sterke stillingsveksten på 60- og 70-tallet, har gjort det svært vanskelig å sikre en viss nyrekruttering av yngre, kompetente forskere. For å lette på dette, og sikre en rimelig aldersfordeling blant de vitenskapelig ansatte, ble det i 1985 satt inn ekstra ressurser for å sikre rekruttering av yngre krefter fram til aldersavgangen vil øke på 90-tallet (Sørensen 1985).

7.4 Mer langsiktig planlegging

Fra 1986 har universitetene og høyskolene blitt pålagt å utarbeide langsiktige planer for den faglige virksomheten. Det skal legges planer som fremmer omstilling til utdanninger med gode utsikter på arbeidsmarkedet. Eksterne organer som Forskningspolitisk Råd, forskningsrådene, landsutvalgene for henholdsvis humanistiske, naturvitenskapelige, samfunnsvitenskapelige og sunnhetsvitenskapelige utdanninger og Råd for Ingeniøruddannelserne trekkes inn som rådgivere i planleggingsprosessen (Kyvik og Ødegård 1990).

Premissene for universitetenes langtidsplaner er de økonomiske rammene som er fastlagt av Undervisningsministeriet. Universitetsinstituttene er sentrale enheter i planleggingsarbeidet. Det er relativt detaljert fastlagt hvilke opplysninger som skal inngå i langtidsplanen. Faglig kvalitet og effektiv ressursutnyttelse skal vektlegges. I tilknytning til dette planleggingsarbeidet vil det de kommende år bli gjennomført systematiske evalueringer av

forskningsområder og utdanninger. Fra universitetshold har det blitt fremholdt at planleggingssystemet krever for mye tid og ressurser.

7.5 "Styrelsesloven" og ønsket om desentralisering

Offentlig sektor har gjennomgått fundamentale forandringer siden begynnelsen av 80-årene. En har gått inn for desentralisering av ansvar, økt innslag av markedsstyring, forenkling av regelverk og programmer for ledelsesutvikling. Innen høyere utdanning har disse reformene ikke fått gjennomslag. En grunn til dette er at "Styrelsesloven" har gjort det vanskelig å delegerer myndighet (Hansen 1990, Pedersen 1988).

"Styrelsesloven" er blitt kritisert fra mange hold fordi den har ført til et tungrodd og lite effektivt styringssystem. I en OECD-rapport om dansk forsknings- og teknologipolitikk (OECD 1988) blir det sterkt anbefalt at "Styrelsesloven" endres slik at universitetenes organisatoriske og administrative system kan bli strammet opp, og universitetsledelsen tilkjent større autoritet. Rapporten anbefaler også at universitetene får større selvstendighet.

Siden midten av 70-årene har Folketinget behandlet minst ti forslag om revisjon av "Styrelsesloven", men forslagene har ikke blitt vedtatt. Det har vært motstand mot revisjon fra universitetshold, og det har ikke vært mulig å få politisk flertall for å begrense deltakelsen og medinnflytelsen (Pedersen 1988).

En måte å omgå svakhetene ved "Styrelsesloven" på har vært å øke den sentrale styringen. Det nye budsjettssystemet medførte at en bevilget direkte til de enkelte fakulteter, i motsetning til tidligere da universitetene fikk tildelt en rammebevilgning. Budsjetteringssystemet innebar også en mer direkte styring i forhold til forskning og undervisning. I tillegg er det blitt innført en rekke øremerkede midler. Gjennom økonomiske virkemidler har myndighetene medvirket til å få slått sammen små universitetsinstitutter særlig innen humaniora (Hansen 1990, Pedersen 1988, Kyvik og Ødegård 1990).

Denne tendensen til mer direkte statlig styring er imidlertid ikke helt entydig. Myndighetene har søkt å styrke ledelsesposisjonene ved universitetene ved å gi rektorer, dekaner og instituttbestyrere økonomiske ledelsestil-

legg. Universitetene har også fått større myndighet innen budsjettene. Fra og med 1986 gikk myndighetene over til å bevilge et visst antall årsverk. Tidligere fastla Folketinget i detalj antall stillinger innen samtlige stillingsgrupper ved de enkelte fakultetene. Det er fremdeles ikke mulig å overføre lønnsmidler som er beregnet på lavere stillingsnivåer til professorater, men det er mulig å bruke lønnsmidler for professorater til lavere stillinger. Det er nå også blitt mulig å overføre lønnsmidler til drift, men ikke omvendt. Det er mulig å overføre ubrukte driftsmidler fra et år til et annet (Kyvik og Ødegård 1990).

I forlengelse av debatten etter OECD-rapporten som kritiserte "Styrelsesloven", ble det foreslått at et eller flere universiteter på forsøksbasis skulle få status som "fri-universiteter". "Fri-universitetene" vil få dispensasjon fra "Styrelsesloven" for i praksis å kunne prøve ut ulike modeller for effektivisering av universitetenes styring.

I 1989 vedtok Folketinget en endring i "Styrelsesloven" slik at undervisningsministeren kan gi dispensasjon fra loven etter forslag fra den enkelte institusjon (Undervisningsministeriet m.fl. 1990, Direktoratet for de Videregående Uddannelser 1989). Odense Universitet har prøvd å bli "fri-universitet", men ga opp da det ikke ble oppnådd enighet om rammene for selvstyret. Det er uklart hvor mye av sin beslutningsmyndighet Direktoratet for de Videregående Uddannelser er villig til å gi fra seg.

Programmet for desentralisering av myndighet i offentlig sektor har i liten grad blitt brukt av utdanningsinstitusjonene som et press for å få større autonomi. En grunn til dette kan være at denne typen autonomi fungerer innen såpass strenge rammer. Det kan derfor være mer et praktisk spørsmål om en har et system med sentral styring eller delegert ansvar (Hansen 1990).

7.6 Evaluering

For å opprettholde og utvikle kvaliteten innen både forskning og undervisning ble det utført en form for selvevaluering av forskningen ved Danmarks Tekniske Højskole i 1984. Hensikten med evalueringen var også at resultatene skulle inngå i en vurdering av ressursallokering (Rasmussen 1989).

Det har også vært foretatt evaluering av hele Roskilde universitetscenter. En bredt sammensatt komite vurderte forskningen ved de enkelte instituttene med utgangspunkt i en rapport fra universitetet om aktiviteter og planer for kommende års forskning (Kyvik og Ødegård 1990).

I siste halvdel av 80-årene er det foretatt en del større evalueringer av forskning i regi av forskningsrådene. Hele forsknings- og forskningsråds-systemet er blitt evaluert. Flere universiteter har utviklet rutiner for kontroll av forskningen. I det siste har det også vært diskutert å utvikle systemer for kvalitetskontroll av undervisningen (Hansen 1990).

Danmark har kommet relativt kort i arbeidet med å utvikle systemer for evaluering av forskning og høyere utdanning. Lengst har en kommet innen forskning. På den annen side ligger det elementer av evaluering i budsjetteringssystemet som ble innført i 1978 og i systemet for langtidsplanlegging som ble innført i 1986. Grunnlaget for økning av tilskuddet til utdanning er bl.a. antall studenter som tar eksamen sett i relasjon til antall lærere. Det er klare fellestrekk mellom en slik ordning og bruk av resultatindikatorer som grunnlag for ressursfordeling. Datagrunnlaget som inngår i budsjetteringssystemet og langtidsplanleggingen vil kunne danne grunnlag for konstruksjon av slike indikatorer.

7.7 Oppsummering

I Danmark har den statlige styringen av høyere utdanning blitt sterkere siden midten av 70-årene. Den desentralisering som har preget den offentlige sektor på 80-tallet har ikke slått særlig gjennom innen høyere utdanning. En grunn til dette kan være universitetenes svært demokratiske og tungrodde styringssystem som er fastlagt gjennom "Styrelsesloven". Det har i liten grad foregått noen styrking av universitetsledelsens myndighet og autoritet.

Evaluering av høyere utdanning og forskning har fått et økende omfang på slutten av 80-årene, men det er foreløpig vanskelig å si hvordan disse systemene vil utvikle seg. Budsjetterings- og planleggingssystemet inneholder imidlertid elementer av evaluering som bl.a. myndighetene legger til grunn for ressursfordeling mellom de enkelte fagområder. Denne formen for evaluering har preg av ekstern kontroll, og det er ikke lagt særlig vekt på å

utvikle systemer for selvevaluering. En økende andel av forskningsmidlene kommer fra ekstern finansiering og forskningsråd. Bruken av resultater som grunnlag for ressurstildeling og en økning av ekstern finansiering av forskning kan innebære en økt konkurranse mellom institusjonene.

8 Avslutning

Den tiltakende interessen for styring og evaluering av høyere utdanning har sin bakgrunn i at samfunnets forventninger til høyere utdanning har økt. Universitetene blir stilt overfor større krav til kvalitet, relevans og effektivitet.

Carrier og van Vught (1989) skiller mellom to strategier for statlig styring; en strategi for sentral planlegging og kontroll, og en strategi for selvregulering. Innen strategien for sentral planlegging og kontroll skjer styringen gjennom relativt sterk sentral detaljstyring gjennom bl.a. budsjetter. Evaluering kan trekkes inn i planleggingsprosessen som et beslutningsgrunnlag for framtidig statlig inngripen. Sterkere styring innen en slik modell vil innebære sterkere sentral detaljstyring og mindre muligheter for institusjonene til å utvikle egne langsiktige strategier. Institusjonenes autonomi vil bli redusert.

Innen selvreguleringsstrategien gis universitetene større frihet i interne saker, samtidig stilles det større krav til at universitetene styrker sin interne ledelse og styring og bedrer sin evne til omstilling og langsiktig planlegging. Universitetene får økt sin autonomi, samtidig som myndighetene innfører evalueringssystemer for å vurdere resultatene. Selvreguleringsstrategien innebærer ikke at staten reduserer sin overordnede innflytelse over høyere utdanning, men detaljavgjørelsene overlates til institusjonene. Virkemidlene innen selvreguleringsstrategien er mer indirekte enn innen strategien for sentral planlegging. Kontrollen rettes inn mot resultatene, ikke mot prosessen.

Kriterier for at et land kan sies å gå over fra en strategi for sentral planlegging og kontroll til mer selvregulering er for det første at universitetene får delegert mer ansvar og myndighet fra staten. Universitetene må få økt sin *autonomi*. Institusjonene må styrke sin interne *ledelse*, sin evne til omstilling og langsiktig planlegging. Denne omstillingen kan gå på bekostning av hensynet til kollegial konsensus som har vært fremherskende i styringen av universitetene. For å styrke universitetenes omstillingsevne må det også utvikles *selvevaluering* og kvalitetsutviklingsprosesser internt ved

institusjonene. Det må også utvikles nasjonale systemer for *evaluering av resultatene* (ekstern evaluering). Økt innsyn er en forutsetning for at myndighetene skal kunne utvikle belønnings- og sanksjonsmekanismer som fremmer en utvikling ved universitetene som er i tråd med de mål myndighetene setter opp. Slike belønnings- og sanksjonsmekanismer kan være *økt konkurranse* mellom institusjonene og bruk av markedsmekanismer.

8.1 Utviklingen i de enkelte landene

Under har vi skjematisk fremstilt, sterkt forenklet, hvordan de ulike landene har utviklet seg langs dimensjoner som er sentrale i selvreguleringsstrategien. Plusstegnene representerer utvikling i retning av mer selvregulering.

Utvikling av i retning av selvregulering i de ulike landene:

	England	Danmark	Vest-Tysk.	Sverige	Nederl.
Universitetsledelse	+	0	0	+	+
Universitetenes autonomi	-	0	0	+	+
Konkurranse mellom univ.	++	+	?	?	+
Ekstern evaluering	++	+	0	0	+
Selvevaluering	?	0	0	+	++

(++ = svært styrket, + = styrket, 0 = ingen endring, - = svekket, ? = usikkert)

Nederland er det landet som har kommet lengst i retning av selvregulering i forhold til disse kriteriene. I Nederland er universitetsledelsens interne beslutningsmyndighet styrket bl.a. som følge av at det er blitt stilt nye krav til universitetene.

Opprettelsen av VSNU innebærer økt samarbeid mellom universitetene og at institusjonene i fellesskap har tatt et større ansvar for utviklingen innen høyere utdanning. VSNU har utviklet et system for kvalitetsutvikling både av forskning og utdanning. Systemet søker å fremme kvalitetsutviklingsprosesser internt ved institusjonene. VSNU bruker statistikk som har mye til felles med resultatindikatorer i sine kvalitetsutviklingsprogrammer, men resultatene av komiteenes arbeid publiseres i en slik form at myndighetene ikke skal kunne bruke det som grunnlag for omfordeling av ressurser. En av grunnene til at kvalitetsutviklingsprosessene ikke er koblet til fordeling av ressurser, er at miljøene skal stille seg åpne for kritikk.

Myndighetene overvåker det hele. Foreløpig har myndighetene ikke grepet inn i VSNUs kvalitetsutviklingsprogrammer. Myndighetene overvåker VSNUs arbeid og vil bare forholde seg i ro så lenge evalueringen etter myndighetenes vurdering fungerer tilfredsstillende. Evalueringen har dermed indirekte også preg av kontroll. Forslag om å ta i bruk resultatindikatorer på nasjonalt nivå er foreløpig avvist av universitetene.

I England har universitetsledelsen fått økt myndighet og autoritet internt. Universitetene har imidlertid mistet noe av sin autonomi. Dette må sees i sammenheng med at universitetene tradisjonelt har hatt en svært sterk autonomi, men det er uklart i hvilken grad den svekkede autonomien hindrer utviklingen av en selvreguleringsstrategi. Myndighetene griper i liten grad inn i detaljspørsmål, men de har satt institusjonene under sterkt press og grepet inn overfor institusjonene både gjennom lovgivning, som ved fjerning av "tenure" ordningen i 1988, og ved bruk av økonomiske pressmidler for å få universitetene til å innføre et prestasjonsbasert lønnsystem. Konkurransen mellom institusjonene har økt, både fordi resultatindikatorer nyttes i forhold til ressurstildeling og ikke minst ved at utdanningsoppgaver settes ut på anbud. Den økte konkurransen har medført et sterkt press på institusjonene.

Evalueringssystemet er i stor grad basert på bruk av resultatindikatorer. Indikatorene fungerer i stor grad som et redskap for ekstern kontroll. Bruken av resultatindikatorer er riktignok supplert med mer kvalitative evalueringsformer som evalueringskomiteer bestående av fagkolleger, men det er mer uklart hvilken rolle disse systemene spiller.

Sverige som tidligere gikk langt i retning av sentral planlegging og kontroll er nå i ferd med å gå over til mer selvregulering. Institusjonenes interne ledelse er blitt styrket, og samfunnsrepresentanter er nå i flertall i institusjonenes øverste organ. Det statlige forvaltningsorganet UHÄ som tidligere hadde som en hovedoppgave å drive utdanningsplanlegging, bygges nå ned og har fått i oppgave å drive oppfølging og fremme evaluering innen høyere utdanning. Det legges særlig vekt på å utvikle systemer som kan fremme kvalitetsutvikling internt ved institusjonene. Det er uklart i hvilken grad statistikk som belyser ressursutnyttelse og resultater vil bli trukket inn ved ressurstildelingen. Det er mulig dette vil føre til en viss konkurranse mellom institusjonene.

Vest-Tyskland har i liten grad endret sin styringsstrategi. Systemet er preget av at det er delstatene som styrer og finansierer høyere utdanning. Dette vanskeliggjør sentrale statlige reformer. Professorene har en sterk stilling, og de har foreløpig klart å slå tilbake forsøk på å utvikle systemer for evaluering og kvalitetskontroll. Universitetsledelsen er ikke blitt styrket. Regjeringen har tatt sterkt til orde for mer konkurranse mellom institusjonene og mindre statlig styring. Det er imidlertid svært uklart hvordan dette skal skje så lenge delstatene bl.a. opprettholder en svært detaljert budsjettstyring.

I Danmark har det i liten grad foregått noen delegering av myndighet til universitetene, og universitetsledelsen har heller ikke blitt styrket. Dette har sammenheng med universitetenes svært demokratiske og tungroddede styringsform, som gir studenter og ikke-vitenskapelig ansatte svært innflytelse. Til en viss grad har det blitt en økt konkurranse mellom institusjonene gjennom budsjetteringssystemet hvor resultater trekkes inn som grunnlag for ressursfordeling. Danmark har kommet kort i å utvikle evalueringssystemer.

Innføring av et nytt budsjetteringssystem kan sees som et forsøk på å styrke den statlige styringen gjennom sentral planlegging og kontroll. I det

nye budsjetteringssystemet trekkes statistisk materiale som utviklingen ved institusjonene inn som grunnlag for myndighetenes planer og budsjetter. Systemet er utviklet med henblikk på statlig kontroll, ikke på å fremme selvutvikling ved institusjonene.

8.2 To modeller for styring og evaluering?

England og Nederland fremstilles ofte som motpoler når det gjelder styring av høyere utdanning. Utviklingen i disse landene har imidlertid klare fellestrekk. I begge landene foretok myndighetene sterke nedskjæringer på begynnelsen av 80-årene, og det ble stilt større krav til effektivitet. Det har i begge land blitt utviklet systemer for kvalitetsutvikling. Den viktigste forskjellen mellom landene er at de foreløpig har lagt hovedvekten på to ulike typer evalueringssystemer. England har kommet lengst i å utvikle resultatindikatorer, mens Nederland har satset mest på et system med evaluering av fagkolleger.

Når England har lagt størst vekt på resultatindikatorer kan dette ha sammenheng med at myndighetene der har lagt stor vekt på effektivitet ved å sammenligne universitetene og fremme konkurranse mellom institusjonene. I Nederland har en vært mer opptatt av kvaliteten i systemet som helhet, noe som kan være grunnen til at de har lagt hovedvekten på et system med vurderingskomiteer bestående av fagkolleger (Goedegebuure, Maassen og Westerheijden 1990)

Fordi det er vanskelig å sammenligne grad av autonomi, er det vanskelig å fastslå om de engelske universitetene har mer eller mindre autonomi enn universitetene i Nederland. Det er imidlertid trekk ved myndighetenes politikk i England som i mindre grad synes å fremme utviklingen av en selvreguleringsstrategi. Når myndighetene for eksempel søker å presse universitetene til å innføre et prestasjonsbasert lønnsystem, kan dette oppfattes som en innblanding i universitetenes indre anliggender. Slik inngripen kan hindre universitetene i å utvikle egne strategier for å nå de overordnede målene myndighetene setter opp. Institusjonene har også vært utsatt for så sterkt økonomisk press og hard konkurranse at de i stor grad bare har svart på myndighetenes utspill uten selv å klare å utvikle egne mer

langsiktige strategier. Selv om de engelske myndighetenes styringsstrategi i stor grad baserer seg på å endre rammebetingelser og øke konkurransen mellom institusjonene, er rammebetingelsene svært snevre.

I Danmark er høyere utdanning unntatt fra prosessene i retning av desentralisering innen offentlig sektor. Hvis det var av avgjørende betydning for kvaliteten og effektiviteten innen høyere utdanning at en desentraliserte beslutningsmyndighet, er det grunn til å tro at universitetene ville styrke sin ledelse på bekostning av "deltakerdemokratiet".

En grunn til at desentraliseringen i Danmark ikke omfatter høyere utdanning, kan være at institusjonene egentlig har svært lite å vinne på denne desentraliseringen. Desentralisering av myndighet og ansvar foregår ofte innen så strenge rammer at den vil representere både en desentralisering og sentralisering (Hansen 1990).

Erfaringer viser at desentralisert beslutningsmyndighet og mer indirekte styringsformer ikke nødvendigvis fører til større handlefrihet for institusjonene. Slike reformer innebærer også at det blir stilt større krav til institusjonene. Overgangen til en selvreguleringsstrategi er ofte motivert ut fra et ønske om økt kvalitet, større relevans og bedre effektivitet innen høyere utdanning.

Autonomi er et flertydig begrep. Det viser for det første til forskningens frihet i forhold til interne faglige spørsmål. Denne autonomien er det få eller ingen som ønsker å redusere. En annen type autonomi er grad av frihet i faglige prioriteringer; i hvilke fagområder det skal forskes og undervises. Den siste formene for autonomi er institusjonenes råderett innen gitte budsjetttrammer og frihet til å velge egen styringsstruktur.

Selvreguleringsstrategien innebærer større frihet i forhold til denne siste typen autonomi. Institusjonene får en viss økt autonomi for å kunne utvikle egne strategier for å og nå de mål myndighetene setter opp. Hvis institusjonene ikke oppnår tilfredsstillende resultater vil myndighetene gripe inn f.eks. ved redusert ressurstildeling, ikke ved å overprøve institusjonenes beslutninger. I forhold til den andre typen autonomi, frihet i faglige prioriteringer, kan selvreguleringsstrategien innebære mindre autonomi. Bruk av ulike typer markedsstyring kan gripe sterkere inn i forhold til institusjonenes valgmuligheter enn byråkratisk styring. Institusjonene kan få mindre handlefrihet i

forhold til samfunnets krav og forventninger. I forhold til autonomien i interne faglige anliggender representerer selvreguleringsstrategien neppe noen endring. I den politiske debatten er det imidlertid ofte denne typen autonomi det henvises til når det advares mot svekkelse av universitetenes autonomi generelt.

Det er en klar tendens til at myndighetene i flere land søker å styre høyere utdanning gjennom delegering av ansvar og gjennom innføring av insentiver og sanksjonsmekanismer. Utviklingen i Nederland kan tyde på at den nye styringsstrategien representerer et brudd med tidligere strategier for statlig styring i retning av det vi her har betegnet som selvreguleringsstrategien. Utviklingen i de andre landene tyder imidlertid på at bruddet med strategien for sentral styring og kontroll er mer uklar. Fordi reformene innen statlig styring fremdeles er under utvikling, er det vanskelig å si om, og på hvilke områder institusjonene vil få økt sin autonomi. Utviklingen av institusjonenes autonomi er av avgjørende betydning for om tendensen til mer selvregulering skal utvikle seg til noe annet enn en modernisering og forbedring av strategien for sentral styring og kontroll.

Problemene med å sette i gang omstilling ved universitetene gjennom statlige reformer kan illustreres av følgende paradoks: Hvis en innfører evaluering uten at evalueringsresultatene forventes å få noen konsekvenser, vil insentivene for å sette i gang kvalitetsutviklingsprosesser mangle. Hvis det forventes store konsekvenser vil derimot kvalitetsutvikling utvikle seg til et maktspill (Westerheijden 1990). Dette er et paradoks som både selvreguleringsstrategien og strategien for sentral planlegging og kontroll er stilt overfor.

Vi stilte innledningsvis spørsmålet om selvreguleringsstrategien og strategien for sentral planlegging og kontroll krevde ulike former for evaluering. I en eller annen form kan både selvevaluering og ekstern evaluering med bruk av resultatindikatorer inngå i begge styringsstrategiene. Selvreguleringsstrategien forutsetter både utvikling av evaluering for selvevaluering og ekstern evaluering med bruk av en eller annen form for resultatindikatorer. Selvevalueringen er nødvendig for at institusjonene skal øke sin selvinnsett og dermed evne til selvregulering. Strategien forutsetter også at myndighetene gjennom ekstern evaluering øker sin innsikt i

utviklingen innen høyere utdanning for å kunne utvikle effektive insentiver og sanksjoner. Strategien for sentral planlegging og kontroll forutsetter ikke bruk av evaluering, men begge formene for evaluering kan inngå også i denne strategien. I institusjonenes interne arbeid med kvalitetsutvikling kan selvevaluering være nyttig. Ekstern evaluering kan brukes av myndighetene som grunnlag i den sentrale planleggingen og reguleringen.

Det viktigste spørsmålet innen høyere utdanning er ikke *hvilken* evalueringsmodell en skal velge, men hvordan evalueringen skal *brukes*. Evalueringssystemer primært innrettet mot kontroll og evaluering primært innrettet mot selvutvikling kan eksistere parallelt, selv om det kan være problematisk å ivareta begge disse funksjonene i et og samme system.

Litteratur

- Acherman, Hans A. (1984) "Termination and Degree and Research Programmes: an Exercise in University Cooperation", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 8, no. 1, 67-78
- Acherman, Hans A. (1988) "Selective Retrenchment and Growth in the Netherlands", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 12, no. 1, 41-48
- Acherman, Hans A. (1989) Foredrag ved NAFVs utrednings instiutt, Oslo, 29. november
- Acherman, Hans A. (1990) "Quality Assessment by Peer Review", *Higher Education Management*, vol. 2, no. 2, 179 - 192
- Ball, Robert and Jalil Halwachi (1987) "Performance indicators in higher education", *Higher Education*, vol. 16, 393-405
- Barnett, R.A. (1987) "The maintenance of quality in the public sector of UK higher education", *Higher Education*, vol. 16, 279-301
- Bauer, Marianne (1986) *Vad är det för fel med högskolans utbildningslinjer? - ett underlag från foU*, Arbetsrapport 1986:1, Stockholm, Universitets- och högskoleämbetet
- Bauer, Marianne (1988a) *Evaluation in higher education system undergoing decentralization - outlines and attempts*, paper to the 10th EAIR Forum "Evaluation og teaching and research in planning and management of instituions of higher education" Bergen, August 14-18
- Bauer, Marianne (1988b) "Evaluation in Swedish Higher Education: recent trends and the outline of a model", *European Journal of Education*, vol. 23, no. 1/2, 25-36
- Bauer, Marianne (1989) *Hur går det? med utvärdering av universitet & högskolor - Lägesrapport från fyra länder*, UHÄ, FoU Arbetsrapport 1989:1, Stockholm, Universitets och Högskoleämbetet
- Beckmeier, C. and Neusel, A. "Decision-making Prosesses in French and German Universities" in *Higher Education Management*, vol. 2, no. 1, 7- 19

- Berg, Lisbet (1989) *Yrkesretting; retorikk eller realitet? Om arbeidslivets påvirkning av universitetsstudiers innhold*, Melding 1989:6, Oslo, NAVFs utredningsinstitut
- Bijleveld, Riekele J. (1989) "The Two Tier Structure in University Education. An evaluation of a major restructuring operation", in Peter A.M. Maassen and Frans A. van Vught (eds.) *Dutch Higher Education in Transition. Policy-issues in Higher Education in the Netherlands*, Culemborg, Lemma
- Bormans, M.J, R. Brouwer, R.J. In't Veld and F.J. Mertens (1987) "The Role of Performance Indicators in Improving the Dialogue Between Government and Universities", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 11, no. 2, 181-194
- Buchbinder, Howard and Janice Newson (1988) "Managerial Consequences of Recent Changes in University Funding Policies: a preliminary view of the British case" *European Journal of Education*, vol. 23, no. 1/2, 151-165
- Carrier, Denis and Franz A. van Vught (1989) "Recent Developments in the Governance of Higher Education and Higher Education Curricula" in Franz A. van Vught: *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers
- Cave, Martin, Stephen Hanney, Maurice Kogan and Gillian Trevett (1988) *The Use of Performance Indicators in Higher Education. A Critical Analysis of Developing Practice*, London, Jessica Kingsley Publishers
- Christensen, Knud (1989) "Trends in organization and Financing of University reserach in Denmark", *Higher Education Management*, vol. 1. no. 1, 48-57
- Christensen, Jens Peter (1987) "Dänmark - die Hochschulmässigen Aus bildungsgänge im Wandel", in Jens Peter Christensen et al.: *Universitäten und Hochschulen im Wandel. Teil 1. Finnland, Dänmark, Norwegen und Schweden*, Giessen, Verlag der Ferber'schen Universitätsbuchhandlung
- Clark, Burton (1986) *The Higher Education System*, Berkely, University of California Press

- Daniel, Hans-Dieter and Rudolf Fisch (1989) *Research Performance in the German University Sector*, paper to the 11th EAIR Forum "Towards Excellence in European Higher Education" Trier, August 27-30
- Der Spiegel* (1988) "Die legen die Axt an die Hochschule", vol. 42, nr. 47, 21. nov., 80-99
- Derricott, Ray and Ian R. Taylor (1989) *The appraisal of teaching in higher education: A British case-study*, paper to the 11th EAIR Forum "Towards Excellence in European Higher Education" Trier, August 27-30
- Direktoratet for de Videregående Uddannelser (1989) *Videregående Uddannelser 1988*, København
- Eide, Kjell (1989a) "Evaluering av høyere utdanning" *Norsk pedagogisk tidsskrift*, nr. 2, 91-96
- Eide, Kjell (1989b) *Utdanningssamarbeid i OECD gjennom 30 år*, upublisert notat, Oslo, Kultur- og vitenskapsdepartementet
- Eide, Kjell (1989c) "Tyskland styrker universitetene og forbereder europeisk intergrasjon", *Vitenskaplig rådgiver Melding 92*, Oslo, Kultur- og vitenskapsdepartementet
- Elton, Lewis (1988) "Accountability in higher education: The danger of unintended consequences", *Higher Education*, vol. 17, 377-390
- Frackmann, Edgar (1986) *Higher education management in transition*, Paper presented at the international conference "Visions of higher education - trans-national dialogues: transformations", Gottlieb Duttweiler Institut, Rüschlikon/Zürich, august 18-22
- Frackmann, Edgar (1987) "Lessons to be Learnt from a Decade of Discussions on Performance Indicators", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 11, no. 2, 149-162
- Frackmann, Edgar (1988) "Steering under Conditions of Retrenchment in Higher Education. British Experiences from a German Perspective", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 12, no. 1, 27-40

- Frackmann, Edgar and Heinz Giesbach (1987) *Perspectives on European Developments in Higher Education*. The Federal Republic of Germany, paper to the 9th EAIR Forum, The University of Twente, Enschede, August 23-26
- Frackmann, Edgar and Peter A. Maassen (1987) *The Meaning og Institutional Self-Evaluation within the Framework of a Self-Regulation System*, paper presenteed at the 27th Annual Forum of the Association of Institutional Research, Kansas City, Missouri, May 3-6
- Führ, Christopher (1988) *Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, Inter Nationes Bonn
- Goedegebuure, Leo C.J., Maassen, Peter A.M., and Westerheijden Don F. (1990) "Quality Assessment in Higher Education" in Leo C.J. Goedegebuure, Peter A.M. Maassen and Don F. Westerheijden (eds.) *Peer Review and Performance Indicators. Quality assessment in British and Dutch higher education*, Utrecht, Uitgeverij Lemma
- Hansen, Hanne Foss (1989) *Academic Autonomy, Bureaucracy and Market: The Development of Public Control of the Universities*. The Case of Denmark, Research Report 4, Copenhagen, Center for Public Organization and Management, Copenhagen School of Economics and Social Science
- Hansen, Hanne Foss (1990) "Implementation of Modernization: Paradoxes in the Public Control of Higher Educational Institutions - The Case of Denmark", *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, no. 1
- Hornbostel, Stefan (1989) *Time Duration of Studies, Methodological Problems of Constructing a Performance Indicator*, paper to the 11th EAIR Forum "Towards Excellence in European Higher Education" Trier, August 27-30
- Hüfner, Klaus (1987a) "Differntiation and Competition in Higher Education: recent trends in the Federal Republic of Germany" *European Journal of Education*, vol. 22, no. 2, 133-143
- Hüfner, Klaus (1987b) "The role of performance indicators in higher education: the case of Germany", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 11, no. 2, 140-147

- Hyllseth, Berit (1989) *Nytte og danning - en motsetning? Universitet og samfunn i et historisk perspektiv*, Melding 1989:3, Oslo, NAVFs utredningsinstitutt
- Innstilling fra Studiekvalitetsutvalget (1990) *Studiekvalitet*, Instilling avgitt til Utdannings- og forskningsdepartementet 9. juli 1990, Oslo
- Kogan, Maurice (1988) "Government and the Management of Higher Education. An Introductory Review", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 12, no. 1, 5-15
- Kyvik, Svein og Einar Ødegård (1990) *Universitetene i Norden foran 90-tallet. Endringer i styring og finansiering av forskning*, København, Nordisk Minsiterråd
- Lane, Jan-Erik (1990) *Institutional Reform. A Public Policy Perspective*, Hampshire, Dartmouth
- Luttikholt, Harry (1986) "Universities in the Netherlands: in search of a new understanding", *European Journal of Education*, vol. 21, 57-66
- Maassen, Peter A.M. and Frans A. van Vught (1989) "Is Government Really Stepping Back? An analysis of the governmental strategy towards higher education since 1985", in Peter A.M. Maassen and Frans A. van Vught (eds.) *Dutch Higher Education in Transition. Policy-issues in Higher Education in the Netherlands*, Culemborg, Lemma
- Maassen, Peter A.M. and Peter J.M. Weusthof (1989) "Quality Assessment in Dutch Higher Education. A big leap forward or a Trojan Horse?", in Peter A.M. Maassen and Frans A. van Vught (eds.) *Dutch Higher Education in Transition. Policy-issues in Higher Education in the Netherlands*, Culemborg, Lemma
- mc-Daniel, Olaf, Pierre Gauye and Jacques Guin (1989) "Government and curriculum innovation in the Federal Republic of Germany" in Frans A. van Vught (ed) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers
- Minzberg, Henry (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice-Hall International
- Neave, Guy (1985a) "Higher Education in a Period of Consolidation: 1975-1985", *European Journal of Education*, vol. 20, 109-124

- Neave, Guy (1985b) "Elite and Mass Higher Education in Britain: A Regressive Model?", *Comparative Education Review*, vol. 29, no. 3, 347-361
- Neave, Guy (1986) "On Shifting Sands: changing priorities and perspectives in European higher education from 1984 to 1986", *European Journal of Education*, vol. 21, 7-22
- Neave, Guy (1988) "On being Economical with University Autonomy: Being Account of the Retrospective Joy of a Written Constitution", in M. Tight (ed.) *Academic Freedom and Responsibility*, Stony Stratford, SRHE and Open University Press
- OECD (1988) *Reviews of national science and technology policy*, Denmark, Paris
- Olsen, Johan P. (1987) *Universitetet: sentralstyring - autonomi - markedsstyring*, Foredrag på XII Nordiska Universitetsadministratörseminaret, 2.8. Kuppie, Finland
- Page, E.S. (1989) *Management Statistics and Performance Indicators in British Universities*, paper to the 11th EAIR Forum "Towards Excellence in European Higher Education" Trier, August 27-30
- Pedersen, Mogens N. (1982) "Denmark: state and university - from coexistence to collision", in Hans Daalder and Edward Shils (eds.) *Universities, Politicians and Bureaucrats, Europa and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press
- Pedersen, Mogens N. (1988) "The Irreversible Process of University "Democratization": The Danish Case", *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 12, no. 1, 115-128
- Premfors, Rune (1984) "Implementation strategies in higher education" in Rune Premfors (ed.) *Higher Education Organization. Conditions for Policy Implementation*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International
- Premfors, Rune (1989) *Policyanalys*, Lund, Studentlitteratur
- Rasmussen, Peter (1989) "A Case Study on the Evaluation of Research at the Technical University of Denmark", in Maurice Kogan (ed.) *Evaluating Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers

- Ruin, Olof (1982) "Sweden: external control and internal participation - trends in Swedish higher education", in Hans Daalder and Edward Shils (eds.) *Universities, Politicians and Bureaucrats, Europa and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press
- SCB (1989) *Tio år med nya högskolan*, Siffror om högskolan 10, Stockholm, Statistiska Centralbyrån
- Scott, Peter (1989) "The British Universities' Response to institutional Diversification", *Higher Education Management*, vol. 1, no. 3, 298-313
- Sizer, John (1989) "Institutional Performance Assessment Under Conditions of Changing Needs", in Maurice Kogan (ed.) *Evaluating Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers
- Sizer, John (1990) "Performance indicators and the management of universities in the UK, A summary of developments with commentary", in Filip J.R.C. Dochy, Mien S.R. Segers and Wynand H.F.W. Wijnen (eds.) *Management information and performance indicators in higher education: an international issue*, Maastricht, Van Gorcum, Assen
- Skoie, Hans og Brofoss, Karl Erik (1988) *Evaluering av samfunnsforskning*, Notat 11/88, Oslo, NAVFs utredningsinstitutt
- Sørensen, Henning (1985) "Increasing Staff Mobility - A Danish Initiative" *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 9, no. 3, 249-253
- Taylor, W. (1989) *Public Expectation Towards Higher Education Quality. (1) Quality of Higher Education under increased Public Scrutiny*, paper to the 11th EAIR Forum "Towards Excellence in European Higher Education" Trier, August 27-30
- Teichler, Ulrich (1987) *Higher Education in the Federal Republic of Germany, Developments and Resent Issues*, Werkstattberichte - Band 16, Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Gesamthochschule Kassel
- Teichler, Ulrich (1988) *Changing Patterns of the Higher Education System, The Experience of Three Decades*, London, Jessica Kingsley Publishers

- Teichler, Ulrich (1989) "Government and curriculum innovation in the Netherlands" in Frans A. van Vught (ed) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, London, Jessica Kingsley Publishers
- Torstendahl, Rolf (1989) "Byråkratisering som ett historiskt fenomen", i Thorsten Nybom och Rolf Torstendahl (red) *Byråkratisering och maktfördelning*, Lund, Studentlitteratur
- Trow, Martin (1979) "Elite and mass higher education: American models and European realities", in *Research into Higher Education: Processes and structures. Report form aa conference in June 1978*, Stockholm, National Board of Universities and Colleges
- UHÄ (1990) *Uppföljning och utvärdering i högskolan*, UHÄ projekt 1990:1, Stockholm
- Undervisningsministeriet, Finansministeriet, Budgetdepartementet (1989) *Budgetanalyse vedrørende de videregående uddannelser og forskningen*, København
- van Vught, Frans A. (1989) "Higher Education in the Netherlands, An introduction", in Peter A.M. Maassen and Frans A. van Vught (eds.) *Dutch Higher Education in Transition. Policy-issues in Higher Education in the Netherlands*, Culemborg, Lemma
- Walford, Geoffrey (1988) "The Privatisation of British Higher Education", *European Journal of Education*, vol. 23, no. 1/2, 47-64
- Weiler, Hans N. (1989) *Decentralization in Educational Governance: An Exercise in Contradiction?*, Paper prepared for an international conference on the Norwegian project "EMIL - A National Evaluation and the Quality of Education" organized by NORAS, Oslo May 9-10th 1989
- Westerheijden, Don F. (1990) "Peers, Performance and Power. Quality assessment in the Netherlands", in Leo C.J. Goedegebuure, Peter A.M. Maassen and Don F. Westerheijden (eds.) *Peer Review and Performance Indicators. Quality assessment in British and Dutch higher education*, Utrecht, Uitgeverij Lemma

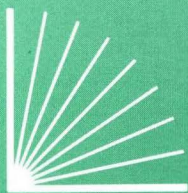
Vedlegg

PERFORMANCE INDICATORS IN GENERAL USE IN UNIVERSITIES (UK)

1. Number of applications per undergraduate place
2. Entry score of the undergraduate intake
3. Classification of or number of honours degrees awarded
4. Student wastage rates
5. Staff workload (as measured by typical contact hours, courses taught, class size and administrative responsibilities of staff)
6. Employability of graduates
7. Postgraduate completion rates
8. Research grants and contracts
9. Research studentships awarded by particular bodies, e.g. Research Councils, British Academy, SED
10. Records of publications
11. Student load and analysis of student numbers
12. Staff student ratio
13. Units costs
14. Staff numbers according to category
15. Institutional income and expenditure
16. Departmental equipment and recurrent grant and expenditure

Styring og evaluering av høyere utdanning

Styring og evaluering av høyere utdanning står sentralt på den politiske dagsorden. Dette er ikke et særtrekk for Norge. Liknende tema tas opp i andre land, mange er kommet lenger i sine reformer og forsøk enn Norge. I denne rapporten drøftes utviklingen av styring og evaluering av høyere utdanning i England, Nederland, Vest-Tyskland, Sverige og Danmark. Hovedvekten legges på utviklingen av forholdet mellom offentlige myndigheter og universitetene.



NAVFs utredningsinstitut
Norges allmennvitenskapelige forskningsråd
Munthes gate 29, 0260 Oslo 2
Telefon (02) 55 67 00

Institute for Studies in Research and Higher Education
The Norwegian Research Council for Science and the Humanities
Munthes gate 29, 0260 Oslo 2, Norway