

Regler för högre utbildning

**- En historisk studie av regelsättande för
högre utbildning i USA och Europa**

Adam Sandebring

Regler för högre utbildning
- En historisk studie av regelsättande för
högre utbildning i USA och Europa

Adam Sandebring

Score rapportserie 2004:3
ISBN 91-89658-20-5
ISSN 1404-5052

*Regler för högre utbildning –
En historisk studie av regelsättande för högre
utbildning i USA och Europa*

Adam Sandebring

Tel. 08-6747757
e-post: fas@hhs.se

SCORE
Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm

Abstract

Over time, more and more rules have been created concerning higher education. Today it is common for a university to follow a number of rules from a multitude of different external rule setters. This paper studies how two rule setting structures for higher education have developed historically in the US and in Europe.

In the US, a relatively stable structure of voluntary rules for higher education was created at the beginning of the 20th century. These rules primarily consisted of various forms of accreditation. Another type of voluntary rules for higher education - media ranking – has also become more widespread and attracted increased attention since the 1980s.

The development in Europe has been quite different, with individual states increasing their rule setting activities for higher education since the 1970s. This increased activity has occurred in parallel with the manifestation of a European educational field. This notion of a common educational field has simultaneously created the opportunity for other rule setters than nation states to create rules for higher education in Europe. Voluntary rules such as accreditations and ranking procedures have increasingly been implemented on a European or regional level by different organisations.

The advent of voluntary rules in Europe within the traditionally state-controlled area of higher education is analysed through a comparison with the US development. The study suggests that the demand for voluntary rules in Europe is largely a creation of the rule setters. The rules are presented as solutions to problems that are provided by those setting the rules. These problems find support in the common talk of a unified Europe.

Innehållsförteckning

<u>1.0 INLEDNING</u>	6
<u>2.0 VAD ÄR EN REGEL?</u>	7
<u>3.0 REGLER FÖR HÖGRE UTBILDNING I USA</u>	8
<u>3.1 DE AMERIKANSKA UNIVERSITETEN OCH STATEN</u>	8
<u>3.2. ENHETLIGA ANTAGNINGSTEST TILL UNIVERSITETEN</u>	9
<u>3.3 ACKREDITERING AV GYMNASIESKOLOR</u>	10
<u>3.4 ACKREDITERING AV UNIVERSITETEN</u>	11
<u>3.4.1 En nationell ackreditering</u>	11
<u>3.4.2 Regional ackreditering</u>	12
<u>3.4.3 Motstånd mot ackrediteringarna</u>	13
<u>3.5 UTVECKLINGEN AV PROFESSIONELLA ACKREDITERINGAR</u>	13
<u>3.6 UNIVERSITETENS MOTREKTION MOT ACKREDITERINGARNA</u>	14
<u>3.7 FÖRÄNDRINGEN AV REGLERNA I ACKREDITERINGARNA</u>	15
<u>3.8 FRAMVÄXTEN AV RANKNINGAR I USA</u>	16
<u>3.9 SUMMERING AV UTVECKLINGEN AV REGLER I USA</u>	17
<u>4.0 REGLER FÖR HÖGRE UTBILDNING I EUROPA</u>	19
<u>4.1 DE EUROPEISKA UNIVERSITETEN OCH STATEN</u>	19
<u>4.2 ETT EUROPEISKT UTBILDNINGSFÄLT</u>	20
<u>4.3 ORGANISERING AV STUDENTUTBYTEN</u>	20
<u>4.4 FLER STATLIGA REGLER</u>	21
<u>4.5 IMPORTEN AV ACKREDITERINGAR TILL EUROPA</u>	22
<u>4.5.1 Nationella ackrediteringar av MBA</u>	23
<u>4.5.2 En regional ackreditering</u>	23
<u>4.5.3 En europeisk ackreditering</u>	24
<u>4.6 IMPORTEN AV RANKNINGAR TILL EUROPA</u>	25
<u>4.7 EN LIKRIKTNING AV DE STATLIGA REGLERNA</u>	25
<u>4.8 SUMMERING AV UTVECKLINGEN AV REGLER I EUROPA</u>	27
<u>5.0 EN JÄMFÖRANDE ANALYS OCH SLUTSATSER</u>	28
<u>6.0 AVSLUTANDE KOMMENTAR</u>	30

1.0 Inledning

I enlighet med den Humboldska ideologi som ligger till grund för det moderna forskningsuniversitetet, är dess främsta uppgift att generera vetenskap. För att universitetet skall kunna ägna sig åt vetenskapliga upptäckter utan att påverkas av politiska krafter skall universitetet ha en autonom position i samhället (Rothblatt & Wittrock 1993). Att denna autonomi aldrig har varit lika stor i praktiken som i ideologin är lätt att se vid studier av universitetet, få andra moderna organisationer är lika öppna och inbäddade i det omgivande samhället.

Historiskt går det också att se en ökad formalisering av dessa omvärldsrelationer. Denna utveckling tar sig bland annat uttryck i att universitet idag följer flera olika externt satta formella regler. Att universitetet idag följer ett flertal regler kan man bland annat se i deras marknadsföring och på deras hemsidor. Där visar de upp sina externt godkända examina, ackrediteringar, utvärderingar och placeringar på medias rankningslistor. Alla dessa aktiviteter innebär regelföljande för universitetet i någon utsträckning. Vilka organisationer är det då som sätter alla dessa regler och hur har utvecklingen med allt fler formella regler sett ut?

I denna studie presenteras hur regelsättande för universitetet har utvecklats historiskt. Denna utveckling har studerats på två geografiska områden, Europa och USA. Då studien rör sig över stora tidsmässiga och geografiska rum finns det inget anspråk på att den skall vara heltäckande. I studien har utvecklingen följts under de tidsperioder och på de områden där de regelsättande strukturerna för högre utbildning har formats och förändrats. Förhoppningen är att studien trots sina begränsningar skall ge en översikt av hur de reglerande fälten för högre utbildning har skapats och omformats över tid.

Först kommer en teoretisk definition och en typologi av regler att presenteras. I avsnittet efter det kommer den historiska utvecklingen av regler för universitet i USA att redovisas. Därefter följer ett avsnitt om den historiska utvecklingen av regler för universitet i Europa. Uppsatsen avrundas efter detta med en jämförande analys av utvecklingen av regler på de två fälten.

2.0 Vad är en regel?

En regel definieras här som en explicit skriftlig utsaga om hur vissa aktörer skall göra i vissa situationer, en regel har med denna avgränsning en tydlig avsändare. En regel kan innehålla både förbud och uppmaningar och kan också vara mer eller mindre tydligt formulerad (Ahrne & Brunsson 2004).

Regler likställs ofta i vardagligt tal ofta med direktiv. Ett direktiv är mer specifikt en regel som sätts inom en organisationshierarki. Direktiv sätts av organisationens ledning på bas av den hierarkiska auktoritetsordning som finns i en formell organisation. Men det finns också regler som sätts för aktörer utanför organisationen, regler som det är formellt frivilligt att följa. Dessa regler kategoriseras som standarder (Brunsson & Jacobsson 2000). Att en regel har en tydlig avsändare och är explicit betyder också att en norm inte är en regel, även om den har egenskaper som liknar reglers. Detta då normer till skillnad från regler vare sig är uttalade eller har klara avsändare (Ahrne & Brunsson 2004).

En regel står sällan ensam, som enbart en uppmaning för aktörer att följa, utan en regel (eller flera regler) görs ofta mer attraktiva och tvingande genom att de kringgärdas av olika andra aktiviteter. En vanlig aktivitet i samband med regelsättande är en utvärdering av regelföljandet. Utvärderingen av regelföljande kan också vara kopplat till direkta eller indirekta sanktioner eller belöningar. Utvärderingar och påföljande sanktioner och belöningar handhas ofta av regelsättaren, men kan också överlåtas åt andra aktörer. Det finns inte alltid klara gränser mellan aktiviteter som regelsättande, utvärdering och sanktioner/belöningar. Gränserna mellan aktiviteterna kan framförallt vara otydliga om de handhas av samma aktör.

I följande två avsnitt skall vi titta lite närmare på hur regelsättande och regler har utvecklats historiskt. Detta skall vi göra på området högre utbildning i Amerika och Europa. Då den amerikanska utvecklingen av regelsättande strukturer skedde tidigare än den europeiska kommer vi att börja med den, för att sedan titta närmare på den europeiska utvecklingen.

3.0 Regler för högre utbildning i USA

3.1 *De amerikanska universiteten och staten*

När de första amerikanska universiteten Harvard och William & Marys college bildades i mitten på 1600-talet strukturerade deras grundare dem efter förebilderna Oxford och Cambridge. Precis som sina förebilder hade de amerikanska universiteten också religiösa ledare och filantropiska lekmän som huvudmän och de finansierades av en blandning av privata och offentliga medel. Kursutbudet utgjordes till stor del av teologiska ämnen och det var en ständig dragkamp mellan akademiker och religiösa företrädare om vem som skulle få bestämma innehållet i utbildningarna. Under tiden fram till stadfästelsen av den amerikanska konstitutionen skapades det 24 universitet varav 5 var under delstatligt huvudmannaskap¹.

1787 frigjorde sig USA från sina kolonialmakter och den amerikanska konstitutionen sammanställdes. Då religionsförföljelse var ett vanligt skäl att emigrera till USA, och en för tiden religiös pluralism utmärkte kolonierna, fanns det en grundläggande politisk ovilja att intervensera i religiösa frågor. Då utbildning på alla nivåer hade starka kopplingar till religiösa samfund kom utbildning vid bildandet av federationen att anses vara en lokal angelägenhet för delstaterna. Utbildning inkluderades därför inte i den federala konstitutionen. I det tionde tillägget till konstitutionen 1791 fastslogs det att alla angelägenheter som inte betecknats som federala i konstitutionen låg under delstatlig jurisdiktion. Detta innebar att ansvaret för utbildning helt lades över på delstaterna och att federal reglering av utbildning omöjliggjordes. Ansvaret för de amerikanska universiteten kom efter detta att vila på deras styrelser i enlighet med eventuell delstatlig lagstiftning. Universiteten fick legal status som privata, men icke vinstdrivande, organisationer.

De flesta delstater lagstiftade 1840 om religionsfrihet och de frånsade sig därmed möjligheten att stödja olika religiösa samfund. Detta innebar att delstaterna inte kunde fortsätta att stödja de religiöst dominerade privata universiteten med offentliga medel och de delstatliga universiteten

¹ Beskrivningen av utvecklingen av ackreditering i USA kommer framförallt från två verk Selden 1960 och Blauch 1959. I texten kommer dessa referenser att användas när informationen är tagen ur ett av verken och inte finns i den andra. Den övergripande historien om utvecklingen av ackreditering bygger dock främst på bägge dessa källor.

sekulariserades i allt större utsträckning. Efter det amerikanska inbördeskriget bildades det allt fler sekulariserade universitet med stöd från delstaterna, så kallade "land-grant" colleges. En kraftigt växande befolkning och den tidiga industrialismens efterfrågan på utbildad arbetskraft bidrog till att allt fler privata och delstatliga universitet grundades. Mellan 1860 och 1890 kom det att etableras över 200 nya universitet och colleges i USA (Selden 1960).

Även om federal reglering av utbildning var omöjliggjord fanns det en möjlighet för delstaterna att sätta lagar för utbildningsväsendet. Trots detta fanns det en utspridd ovilja i de flesta delstater mot att reglera utbildningarna. Skälen till detta var bland annat att man inte ville stöta sig med universitetens religiösa huvudmän. Det fanns också en stark tilltro till marknadskrafterna på utbildningsområdet i enlighet med de "laissez-faire" idéer som var dominerande i 1800-talets USA (Blauch 1959). Att delstaterna dessutom var för små enheter för att deras lagar skulle kunna bidra till några koordinerande effekter användes också som argument mot delstatlig reglering. I en liten minoritet av delstaterna såg dock utvecklingen annorlunda ut och en högre grad av politisk styrning tilläts. I t ex delstaten New York har delstatsuniversitetet sedan 1787 reglerat all högre utbildning på uppdrag av delstaten (Selden 1960; U.S Department of Education 2003).

3.2. Enhetliga antagningstest till universiteten

I slutet på 1800-talet restes det ökade krav på tydligare gränser mellan olika utbildningar till följd av den ohämmade expansionen. Gymnasieskolor, colleges² och universitet hade mycket olika upplägg av sina utbildningar då dessa bestämdes autonomt inom organisationerna.

Med expansionen av antalet gymnasieskolor, colleges och universitet skapades en oklarhet om vilken kunskapsnivå som olika utbildningsnivåer skulle leda till. Detta uppfattades framförallt som problematiskt när studenter skulle förstsätta sina studier vid universiteten efter avslutade gymnasie- eller collegestudier. Vissa av de förberedande utbildningarna förberedde

² Highschool översätts som gymnasieskolor i texten och förberedande colleges som colleges. Dessa kallas också gemensamt för förberedande utbildningar. Gränsen mellan colleges och gymnasieskolor är mycket otydlig i mycket av litteraturen. Detta beror på att man både kan börja på universitetet direkt efter avslutad gymnasieutbildning eller efter två år på college i USA. Att ämnesinstitutioner vid universiteten dessutom benämns som colleges gör inte begreppsförvirringen mindre.

studenterna väl för fortsatta studier vid universiteten, medan andra inte ansågs hålla måttet. För att göra situationen ännu mer kaotisk hade dessutom varje universitet egenhändigt utformade antagningstest. Detta gjorde det svårt för lärarna på de förberedande utbildningarna att preparera sina studenter för övergången till universitetsstudierna.

För att komma tillrätta med problemen med den varierande kvalitén på de förberedande utbildningarna och med den rika floran av antagningstest till universiteten, bildade gymnasielärarna i Massachusetts i samarbete med den dåvarande rektorn på Harvard "The New England Association of Colleges and Secondary Schools" (NEACSS) 1885. NEACSS första och främsta uppgift blev att skapa ett enhetligt regionalt antagningstest till universiteten i regionen.

Det lyckade försöket med att skapa ett enhetligt antagningstest ledde till skapandet av liknande organisationer över hela USA. Dessa skapades oftast på initiativ av de regionala gymnasieläraryrkesförbunden, men universiteten var också drivande i vissa regioner. I dessa regionala organisationer var både individer och organisationer från lägre och högre utbildning medlemmar.

3.3 Ackreditering av gymnasieskolor

Ett annat sätt att kontrollera kvalitén på gymnasier som utvecklades parallellt med de regionala antagningstesterna var ackrediteringar. Ackreditering innebar att universiteten skickade ut representanter från sina fakulteter för att godkänna gymnasieskolor. Denna form av kvalitetskontroll av gymnasieskolor imiterades efter tysk förlaga. Det första universitetet som införde denna form av kvalitetskontroll var University of Michigan (UM) år 1870. En orsak till att det var UM som var pionjär för ackrediteringarna var att det var det enda delstatsuniversitetet som inte hade någon egen förberedande utbildning (jfr college).

Ackrediteringsverksamheten spreds sedan bland de välrenommerade delstatsuniversiteterna i USA's nordöstra del. Ansvaret och administrationen av ackrediteringar av gymnasieskolor kom över tid att överföras från delstatsuniversiteterna till samma regionala organisationer som administrerade de regionala antagningstesterna.

Allt fler regionala organisationer bildades i samarbete mellan utbildningsorganisationer på olika nivåer och innan 1800-talet var över hade verksamheten med enhetliga antagningstest och ackrediteringar spritt sig till att täcka så gott som hela USA. När dessa två metoder för att säkra kvalitén på de förberedande utbildningarna hade fått fäste kom uppmärksamheten i dessa regionala organisationer att i allt större utsträckning vändas mot den varierande kvalitén hos den andra gruppen av medlemsorganisationer, universiteten.

3.4 Ackreditering av universiteten

Även högre utbildning varierade i kvalitet mellan olika delstater och mellan olika universitet i slutet av 1800-talet, precis som kvalitén på de förberedande utbildningarna hade gjort. I olika delar av landet fanns det mycket ojämna förutsättningar för universiteten. Framförallt var den agrara och krigshärjade södern eftersatt. Många professionella högre utbildningar, som läkarutbildningar och juridiska utbildningar, gavs också vid denna tid i privata skolor utanför universiteten.

3.4.1 En nationell ackreditering

1893 och 1896 petitionerade de amerikanska magisterstudenternas organisation "the Federation of Graduate Clubs", de mest renommerade privata universitetens organisation "Association of American Universities" (AAU), om att de skulle börja standardisera högre utbildning. Detta då deras medlemmar, studenterna, var oroliga för att de akademiska utbildningarnas status höll på att urvattnas. Det fanns stora variationer i kunskapsnivå hos dem som tagit examen från olika universitet. Det uppmärksammades också att detta innebar stora problem när studenterna ville byta mellan olika universitet för fortsatta studier.

Kraven på enhetligare universitetsutbildningar kom också utifrån. Humboldtuniversitetet i Berlin, dåtidens mest välrenommerade universitet, beslöt 1904 att på grund av den varierande kunskapsnivån hos amerikanska universitetsstudenter att enbart ta emot magisterstudenter och doktorander från de universitet som var anslutna till the Association of American Universities (AAU). Då AAU var en exklusiv organisation där enbart de främsta privata

amerikanska universiteten var medlemmar ansågs detta som mycket orättvist vid andra universitet i USA. Framförallt hördes högljudda protester från de väl ansedda delstatsuniversiteten. Dessa protester vann gehör inom AAU och för att även andra universitet skulle kunna skicka sina studenter till Tyskland började de att 1914 publicera en lista på av AAU godkända universitet. De genomförde därmed den första och enda nationellt täckande ackrediteringen av amerikanska universitet. Reglerna i denna ackreditering var dock hårda och de ackrediterade enbart ett hundratal framstående amerikanska universitet.

En annan organisation som hade stor inverkan på utvecklingen av amerikansk utbildning var Carnegiestiftelsen. Carnegiestiftelsen bildades 1905 som en filantropisk stiftelse för att finansiera och driva på utvecklingen av amerikansk utbildning. För att uppfylla sitt syfte försåg de universiteten med resurser i olika program och utförde också olika opinionsbildande utredningar om utbildning. Som ett steg i att stärka akademikers ställning i samhället delades det också ut pensioner till före detta professorer. För att få ta del av pensionerna och resursallokeringsprogrammen var universiteten tvungna att följa vissa av Carnegiestiftelsens uppsatta regler. Dessa regler var kvantitativa och främst inriktade på att utvärdera universitetens resurser. Det fanns regler för hur mycket disputerad personal universitetet hade, antal böcker i biblioteken, hur finanserna såg ut och tillgång på lokaler. Reglernas kvantitativa utformning underlättade snabba och kostnadseffektiva bedömningar av ett stort antal universitet. Tildelningen av villkorade resurser ledde dock till att Carnegiestiftelsen anklagades för att vara en ackrediteringsorganisation under täckmantel av många akademiker.

3.4.2 Regional ackreditering

1913 publicerade North Central Association som den första regionala organisationen en lista över ackrediterade universitet. De utvidgade därmed sin verksamhet från att enbart ha ackrediterat förberedande utbildningar till att också ackreditera universitet. Verksamheten att även ackreditera universitet spridde sig sedan över tid bland de andra regionala organisationerna i USA. Ackreditering av hela universitet genomfördes sedan fram till andra världskriget av olika konstellationer av regionala och nationella organisationer med universiteten som medlemmar.

Efter att AAU lagt ned sin nationella ackreditering 1959 kom ansvaret för ackrediteringar av hela universitet att delas mellan de då sex regionala organisationerna som ansvarade för ackrediteringen av förberedande utbildningar och antagningstesten till universiteten (Selden 1960). Denna relativt stabila struktur med sex regionala organisationer, uppdelade i olika kommittéer som ansvarar för ackrediteringen av högre och lägre utbildning finns kvar i USA än idag (U.S Department of Education 2003).

3.4.3 Motstånd mot ackrediteringarna

I universiteten fanns det dock under hela denna tid blandade känslor för införandet av ackrediteringar. Organisationer som "National Conference Comitee on Standards of Colleges and Secondary Schools" och "American Council of Education" bildades för att företrädare för universiteten och ackrediteringsorganisationerna skulle få ett forum för att diskutera standardiseringen av amerikansk högre utbildning. Inom båda organisationerna fördes det en hård debatt om ackrediteringarnas vara eller icke vara. Organisationerna hotades också ständigt av upplösning, då universiteten hotade att lämna dem i protest mot vad de ansåg som oskäliga regler i ackrediteringarna (Selden, 1960).

3.5 Utvecklingen av professionella ackrediteringar

De ackrediteringar av utbildning som beskrivits hittills var inriktade på att ackreditera hela organisationer - universitet, colleges eller gymnasier. I det tidiga 1900-talets USA gavs dock flera yrkesutbildningar, som idag är universitetsutbildningar, utanför universiteten i privata skolor. Som exempel så ingick vare sig medicin-, juridik- eller ekonomiutbildningar i de dåtida universitetens utbildningsutbud.

Efter en hätsk offentlig debatt om de privata läkarutbildningarnas undermåliga kvalitet skapades den första professionella ackrediteringen av "the American Medical School Association" 1906. De amerikanska juristernas organisation "the American Bar Association" var också tidiga att utveckla en ackreditering för juristutbildningar. Olika professionella organisationer lanserade också tester eller licensieringar som studenterna var tvungna att klara för att få utöva sina yrken. Den i USA mest kända av dessa är juristernas

”the Bar Exam”. Dessa kontroller i form av ackrediteringar och tester skrevs också ofta in i delstaternas lagar som förbehåll för rätten att utöva yrkena.

Allteftersom införlivades de professionella utbildningarna i de amerikanska universiteten. Det skapades också allt fler professionella organisationer för olika yrken. Ibland skapades det också flera konkurrerande organisationer för samma profession. Många av dessa organisationer lanserade egna ackrediteringar. Under depressionen på 1930-talet användes dessa professionella ackrediteringar av företrädare för de olika ämnesinstitutionerna för att attrahera resurser och uppmärksamhet från universitetens centrala administrationer till sina utbildningar. Den okontrollerade tillväxten och utnyttjandet av de professionella ackrediteringarna ledde till att man i universitetens centrala administrationer alltmer såg dem som ett hot mot den övergripande verksamheten. Det ansågs att allt för mycket tid och resurser gick åt till att administrera de olika ackrediteringarna.

3.6 Universitetens motreaktion mot ackrediteringarna

Den ohämmade utvecklingen av framförallt de professionella ackrediteringarna ledde till allt högljuddare protester från universiteten under den första halvan av 1900-talet. Dessa kulminerade 1949 i bildandet av ”the National Commission on Accrediting” (NCA) av de amerikanska universiteten. NCA fick som uppdrag av universiteten att utvärdera och publicera en årlig lista på godkända ackrediteringsorganisationer. I uppdraget ingick att kontrollera de regionala ackrediteringarnas innehåll samt att godkänna en professionell ackreditering för varje utbildning nationellt (Blauch 1959).

Skapandet av NCA föregicks av många och hårda debatter mellan motståndarna och förespråkarna av ackrediteringar. Det mest kända debattinlägget författades av Samuel P. Capen, rektor för delstatsuniversitetet i Buffalo och hade titeln ”Seven Devils in Exchange for One”. De sju djävularna var de sex regionala ackrediteringsorganisationerna och AAU och den enda lika onda djävulen som skulle ersätta dem var NCA. Bildandet av NCA kom av många företrädare för universiteten att ses som den slutgiltiga kapitulationen inför praktiken med ackrediteringar (ibid).

NCA:s lista över godkända ackrediteringsorganisationer började också att användas av det federala utbildningsdepartementet för att avgöra vilka utbildningar som kunde få ta del av federala resurstilldelningsprogram (U.S. Department of Education 2003). Det federala utbildningsdepartementets kriterier varierade mellan olika år fram till 1952, då ålades det av kongressen i "the Veterans Readjustment Act" att upprätta en årlig lista över godkända ackrediteringsorganisationer. Detta gjordes för att säkra det statliga utbildningsstödet till återvändande krigsveteraner. Att godkänna ackrediteringsorganisationer, istället för att godkänna universiteten direkt, gjorde att kongressen kunde undgå att sätta federala lagar för högre utbildning, men att de ändå kunde upprätta en viss kontroll över vilka universitet som fick ta del av deras resurser. Denna lista över godkända ackrediteringsorganisationer har sedan dess publicerats årligen. Den sammanställs idag i samarbete med den organisation som efterträtt NCA - "the Council for Higher Education Accreditation" (CHEA) (ibid).

Det har dock aldrig funnits något lagstadgat förbud mot skapandet av nya ackrediteringsorganisationer i USA. Utsållningen av vilka ackrediteringar som finns lämnas åt universiteten. Om de blir accepterade av tillräckligt många universitet kan de också komma att godkännas av CHEA och av det amerikanska utbildningsdepartementet (US Department of Education 2003; CHEA 2003).

3.7 Förändringen av reglerna i ackrediteringarna

De regler som de regionala organisationerna använde sig av för att ackreditera universitet var till en början främst imitationer av Carnegistiftelsens regler. På grund av att ett stort antal organisationer skulle kontrolleras och bristande resurser var reglerna främst inriktade på att mäta lätt kvantifierbara tillgångar som antalet personal, resurser, lokaler etc. Inom universiteten motsatte man sig dock dessa kvantitativa regler. Huvudargumenten mot reglerna var att de inte gav någon rättvisande bild av vilken kvalitet som utbildningarna egentligen hade. Resurstillgången ansågs inte nödvändigtvis återspegla sig i utbildningarnas kvalitet. Efter påtryckningar från universiteten kom de regionala organisationerna också att förändra reglerna till att bli mer kvalitativt inriktade (Selden 1960).

Den första organisationen som införde mer kvalitativa regler var den regionala organisationen NCA 1933. De nya reglerna inriktade sig framförallt på universitetens interna kvalitetssäkringsprocesser och dessa regler ansågs därför vara mer anpassade till universitetens specifika behov. Argumenten för reglerna var att varje universitet skulle utvärderas utifrån sina egna specifika målsättningar och ackrediteringen fungera som uppmuntran och stöd till ett fortgående förbättringsarbete. Reglerna med mer kvalitativt innehåll spred sig sedan snabbt mellan de regionala organisationerna, ivrigt påhejade av universitetens företrädare (Wiley & Zald 1968).

3.8 Framväxten av rankningar i USA

Debatten om ackrediteringarnas vara eller icke var hård och långdragen under 1900-talets första hälft. Den debatt som förs idag om regler för högre utbildning i USA handlar dock främst om en annan form av regler, rankningar. Rankningar är graderade listor av utbildningar och universitet som publiceras i media. Rankningar finns framförallt för professionella utbildningar som ekonomutbildningar, juristutbildningar och olika ingenjörsutbildningar, men det finns också rankningar av hela universitet.

Rankning av utbildning har funnits sedan 1970-talet i USA. De tidiga rankningarna genomfördes och publicerade av individer och media med stark anknytning till universiteten. De skapade inte heller någon större uppståndelse utan verkar mest ha ansetts som kuriosa för de inblandade. Det var inte förrän rankningarna togs upp av amerikansk fackpress som deras inflytande på utbildningar började debatteras.

1983 publicerade den nationella industritidningen "U.S. News and World Report" sin första rankning av amerikanska MBA-utbildningar. 1988 publicerade också "Business Week" sin första rankningslista av MBA-utbildningar. Att just MBA-utbildningar rankas har att göra med att det är en dyr utbildning och att en hög status på utbildningen är viktig. Den genomförs ofta av personer som redan har en grundexamen inom något område men som vill fortsätta att förkovra sig inom ekonomiområdet. I USA är det vanligt att arbetsgivare bekostar denna utbildning för sina anställda.

Reglerna i rankingarna varierar mellan olika media och i samma media mellan olika listor. Listorna begränsas antingen geografiskt och/eller beroende på vilket utbildningsprogram som rankas. I tidiga rankingar var det vanligt med regler för universiteten och deras verksamhet, inklusive forskning. Man försökte i rankingarna att utvärdera en helhetsbild av utbildningarna. Men en generell trend i rankingarna är dock att de har blivit mer orienterade mot att mäta studenternas nytta av utbildningarna. Underlaget till rankingarna görs numer ofta i form av enkätundersökningar, där nuvarande och före detta studenter får bedöma hur nöjda de är med utbildningarna. Även vilken lön och vilken typ av arbeten de fått efter utbildningarna ingår och vägs samman till att bli en placering på listan. Rankingarna kan därför sägas ha blivit alltmer inriktade på utbildningarnas image eller output (Gioia & Corley 2002; Wedlin 2003).

Några problem med rankingar som påpekats av Gioia & Corley (2002) är att reglerna i rankingarna varierar över tid. De har också föreslagit att förändringar i listorna är önskvärda för medierna. Stabilitet i listorna ökar inte nyhetsvärdet och tidningsförsäljningen. De har också kritiserat rankingarna för att de skillnader som framhävs mellan utbildningsprogrammen egentligen är försumbara.

3.9 Summering av utvecklingen av regler i USA

I USA är federala lagar för utbildning juridiskt omöjliggjorda. Ackreditering kom att införas som en process för att kontrollera kvalitén på lägre utbildningar i slutet av 1800-talet. Allteftersom uppstod också en ökad efterfrågan på enhetliga regler för högre utbildning bland studenter och finansörer. I början av 1900-talet började olika organisationer också att ackreditera högre utbildningar i större utsträckning. Det fanns organisationer som ackrediterade hela universitet och de som enbart ackrediterade professionella utbildningar. Så småningom kom ansvaret för ackrediteringar av hela universitet att övertas av samma regionala organisationer som sedan tidigare administrerade de enhetliga antagningstesterna till universiteten och ackrediterade de förberedande utbildningarna. Dessa organisationer hade universiteten som huvudmän. Olika professionella organisationer började också att i allt större utsträckning använda sig av ackrediteringsprocesser för att sätta standarder för enskilda utbildningar.

Utmärkande för strukturen av regelsättare i USA är att reglerna inte satts eller koordinerats centralt av en organisation. De olika reglerna för högre utbildning i USA har istället liknats vid ett lapptäcke, med olika fristående regelsättare som skall komplettera varandra. Efter en kraftig ökning av antalet professionella ackrediteringar under den första hälften av 1900-talet skapade dock universiteten en organisation med uppgift att koordinera ackrediteringen i USA. Skapandet av NCA 1949 (numera CHEA) och deras samarbete med det federala utbildningsdepartementet har bidragit till att antalet regelsättare för högre utbildning i USA har begränsats och att en relativt stabil struktur har uppstått. Under senare tid har dock regler för högre utbildning i form av rankningar fått en allt större spridning i USA och deras påverkan på utbildningsväsendet har också ifrågasatts i allt större utsträckning.

4.0 Regler för högre utbildning i Europa

4.1 De europeiska universiteten och staten

De första europeiska universiteten bildades under tusentalets första århundrade i Bologna och Paris. Universiteten formades efter dåtidens yrkesgillen och hade en lös form utan lokaler och läroplaner. Men så länge utbildarna höll sig borta från teologisk filosofi och levande från inkquisitionen kunde de verka fritt. 1158 proklamerade Fredrik den I av Barbarossa en "autentica habita" som statuerade att varje utbildning skulle bestå av en "societas of socii" – studenter - som skulle lyda under en "dominus" – professor - som skulle betalas med avgifter från studenterna. På samma sätt som man i dåtidens yrkesgillen gav mästarbrev till lärlingar, gav professorerna sina färdiga studenter en "licentia docendi" – en licens att lära ut - en praktik som lever kvar än idag i disputationerna (Haskins 1975).

Praktiken med universitet spred sig sedan från söder till norr över hela Europa. Den katolska kyrkan hade under de första århundradena en mycket stark ställning inom universiteten som både huvudmän och sista instans för att bestämma studiernas innehåll. Efter protestantismens segertåg i norra Europa kom dock universiteten att hamna under statlig kontroll. De första tvåhundra åren efter staternas övertaganden av universiteten hände mycket lite inom utbildningsväsendet. Utbildningarna dominerades av klassiska humanistiska ämnen och teologi.

Men efter Napoleons seger i Jena 1806 började Preussen att reformera sitt universitetssystem. Detta gjordes framförallt för att staten skulle kunna dra nytta av praktiskt orienterade vetenskapliga upptäckter (Wittrock 1993). Denna utveckling spred sig sedan över Europa och de europeiska universiteten kom att få verka relativt fritt inom nationalstaternas ramar. Så småningom kom också det finansiella ansvaret för de europeiska universiteten att i allt större utsträckning tas över av staterna (Genua 1996).

I Europa kom idén om universitets utbildningar att utvecklas hand i hand med utvecklingen av den moderna nationalstaten (Wittrock 1993; Genua 1996). Utbildning ansågs vara en nationell angelägenhet, vilket fick till följd att de europeiska utbildningssystemen strukturerades i enlighet med lokala traditioner och behov. I utbildningssystemen i Europa kom också längderna på

utbildningarna och antalet separata system för högre utbildning att variera (Kierstein 1998).

4.2 Ett europeiskt utbildningsfält

Trots den stora heterogeniteten mellan de olika nationella utbildningssystemen har en idé om ett gemensamt europeiskt utbildningsfält med gemensamma möjligheter och problem funnits sedan länge. Redan på 1950-talet skrevs det under en rad konventioner och deklamationer för att underlätta överförandet av utbildningar mellan olika europeiska utbildningssystem (French Ministry of Education 2003; CEPES 2003). Att försöka att likrikta de olika nationella systemen i Europa ansågs dock inte som en möjlig lösning vid denna tidpunkt. I efterdyningarna av andra världskriget ansågs det istället som högsta prioritet att återuppbygga de nationella utbildningssystemen (CEPES 2003).

Det var inte förrän på 1970-talet som idén om ett europeiskt utbildningsfält började manifesteras. På Unescos sextonde session 1970 beslutades det att FN skulle upprätta ett gemensamt europeiskt center för högre utbildningsfrågor. Följaktligen bildades ”European Centre for Higher Education” (CEPES) i Bukarest 1972. CEPES kom att förläggas i Rumänien som ett försök att bryta isoleringen mellan de västeuropeiska universiteterna och universiteterna i det då kommunistiska Östeuropa (Ibid). 1973 bildades det också två paneuropeiska samarbetsorganisationer för universiteterna ”European University Association” (EAU) och ”European Rectors Conference” (ERC) (Eurydice 2003).

4.3 Organisering av studentutbyten

Under 1970- och 80-talen började man att i allt större utsträckning upprätta bilaterala avtal mellan universiteterna om utbyten av studenter. De var ofta utvidgningar av tidigare informella kontakter som fanns mellan akademiker på universiteterna. Vissa av dessa utbytesnätverk utvecklades med tiden till formella organisationer i syfte att erbjuda studentutbyten under gemensamma regelverk.

En organisation som bildades redan 1973 för att fungera som ett ramverk och mötesplats för att upprätta utbyten mellan handelshögskolor i USA och Europa var ”Program of International Management” (PIM) (PIM 2003). Senare bildades det också organisationer som främst var inriktade på utbyten

mellan europeiska universitet som ”the Coimbra Group” och ”Community of European Management Schools” (CEMS). ”The Coimbra Group” bildades 1985 av universitet i ”traditionella” europeiska universitetsstäder och ”Community of European Management Schools” (CEMS) bildades 1988 av välrenommerade europeiska handelshögskolor i Tyskland, Frankrike, England och Italien (CEMS 2003; Coimbra 2003). Dessa organisationer har gemensamma regler för sina medlemmar om vilka villkor som gäller för utbyten av studenter. CEMS lanserade också en gemensam europeisk examen under 1990-talet.

Inom EU inleddes också ett allt aktivare arbete för att skapa en enhetlig europeisk utbildningsmarknad under 1980-talet. Detta som ett led i arbetet att realisera EU's första pelare om en intern marknad med fri rörlighet över gränser för personer, varor, tjänster och kapital (eu2001 2003; Eurydice 2003). Detta tog sig bland annat uttryck i skapandet av Erasmusprojektet av EU-kommissionen 1987. Erasmus upprättades för att fungera som ett ramverk inom vilket de europeiska universiteten kunde ägna sig åt studentutbyten med varandra (Socrates 2003). I Erasmusprogrammet ingår universiteten ett kontrakt med EU-kommissionen om hur utbyten skall handhas. I kontraktet åtar de sig att följa EU:s ”European University Charter” för hur utbyten skall utföras. Genom att universiteten följer reglerna för utbyten i Erasmus får studenterna också möjligheten att få vissa stipendier från EU (Ibid).

4.4 Fler statliga regler

Även den statliga regleringen av högre utbildning i Europa genomgick stora förändringar under slutet av 1980- och början på 90-talet. Som tidigare nämnt är de nationella utbildningssystemens utformning mycket olika i Europa. I många stater fanns det inte heller någon enhetlig statlig reglering av högre utbildning. Först under 1970- och 80-talen började det att skapas enhetliga statliga förordningar för högre utbildning av de europeiska staterna. Det kom också med tiden att bildas alltfler fristående statliga verk för högre utbildning i Europa under 1980- och 90-talet. Utvecklingen mot en allt mer enhetlig statlig reglering av högre utbildning kan ses i samtliga europeiska stater. I slutet på 1990-talet hade också så gott som alla europeiska stater utvecklat enhetliga förordningar och statliga system för utvärdering av högre utbildning. Antalet statliga verk varierar dock beroende på regionala uppdelningar och på

uppdelningar av de nationella utbildningssystemen (Hämäläinen 2001; Kirstein 1998; Haug 1998)

En bidragande faktor till att det bildats fler enhetliga statliga verk för utvärdering och kvalitetskontroll av högre utbildning i Europa har sagts vara de "New Public Management"-idéer som har spridits bland staterna i Europa. I "New Public Management"-idén ingår bland annat att man inom statsförvaltningen skall skapa fristående enheter med egna ansvarsområden inom offentlig sektor, som högskoleverk för högre utbildning (Hämäläinen et al 2001).

4.5 Importen av ackrediteringar till Europa

Parallellt med de processer som inneburit ett ökat utbyte av studenter, en ökad formalisering av de statliga reglerna har också andra organisationer än staterna börjat sätta regler för högre utbildning i Europa.

Dessa har oftast formen av ackrediteringar och rankningar och är modellerade efter amerikanska förebilder. Utvecklingen av dessa ickestatliga regler har inte skett enligt något symmetriskt mönster. Regelsättarna har istället varit beroende av vilka förutsättningar som funnits i de olika staterna och för olika utbildningsprogram. Vissa av de organisationer som erbjuder regler för högre utbildning har funnits sedan länge med olika syften, andra organisationer har bildats just i syfte att sätta regler för högre utbildning i Europa.

De organisationer som har ackrediteringar i Europa inriktar sig inte mot hela universitet, utan de är professionella ackrediteringar av särskilda utbildningsprogram. I Europa har det framförallt utvecklats ackrediteringar och rankningar för de amerikanskinspirerade MBA-programmen. Detta är en utbildning som i många europeiska länder faller utanför ramen för de nationella utbildningssystemen och vars innehåll också varierar både i kvalitet och utförande (Hedmo et al 2001; Sahlin-Andersson & Hedmo 2000).

4.5.1 Nationella ackrediteringar av MBA

De två äldsta organisationer som har ackrediteringar för MBA-utbildningar är engelska AMBA som bildades 1967 och italienska ASFOR som bildades 1971. Att det bildats intresseorganisationer för MBA-utbildningar i England och Italien beror främst på två saker. För det första för att de är två av de länder i Europa där amerikanska managementutbildningar fått störst genomslag efter andra världskriget, för det andra att de är två av de europeiska staterna med minst statlig reglering av högre utbildning (Engwall & Zamagni 1998).

ASFOR bildades av en sammanslutning av italienska handelshögskolor för att stävja det som uppfattades som en amerikanisering av de italienska ekonomutbildningarna (Gemelli 1998). Engelska AMBA skapades däremot inte av företrädare för universiteten utan av före detta och nuvarande MBA-studenter. Syftet med organisationen var att försöka säkra MBA-utbildningarnas status i England (Tiratsoo 1998). Både AMBA och ASFOR utförde vissa frivilliga kvalitetskontroller av utbildningar under 70- och 80-talen, men det var inte förrän i slutet på nittioalet som de introducerade explicita ackrediteringar (Hedmo et al 2001). ASFOR ackrediterar bara utbildningar i Italien medan AMBA under 90-talet i allt större utsträckning lanserar sin ackreditering även i övriga Europa.

4.5.2 En regional ackreditering

En annan organisation som infört en regional ackreditering av MBA-utbildningar i Europa är ”Foundation for International Business Administration Accreditation” (FIBAA). Det är en organisation som bildades 1994 av arbetsgivarorganisationerna i den tysktalande regionen i Europa. 1997 tilldelades FIBAA ackrediteringsrätt för ekonomutbildningar av Akkrediterungsrat. Akkrediterungsrat är den myndighet som tilldelar ackrediteringsrätter på den tyska statens uppdrag till professionella och regionala organisationer i Tyskland (Akkrediterungsrat, 2003). De ackrediteringsrätter som Akkrediterungsrat delar ut gäller för de nya ”undergraduate”- och ”postgraduate” -examina som införts i Tyskland som en del av införandet av Bolognaprocessen i det tyska utbildningssystemet (FIBAA 2003).

4.5.3 En europeisk ackreditering

En organisation som lanserat en paneuropeisk ackreditering är European Foundation for Management Development (EFMD). EFMD bildades 1972 som en europeisk intresseorganisation för utvecklingen av management i Europa och de har både handelshögskolor och företag som medlemmar (EFMD 2003).

Inom EFMD väcktes idén att skapa en enhetlig europeisk ackreditering för handelshögskolor under 1980-talet. 1991 skapades det därför en "Membership Review Committee" och ett allt närmare samarbete med olika nationella och regionala europeiska organisationer med ackrediteringar inleddes bland annat ASFOR och AMBA. De utbytte också regler och erfarenheter med ackrediteringsorganisationer internationellt, bland annat med den amerikanska ackrediteringsorganisationen för ekonomutbildningar AACSB.

1994-95 presenterades idén om en enhetlig ackreditering för europeiska ekonomutbildningar internt inom EFMD. Förslaget möttes dock med motstånd av styrelsen, som främst består av företrädare för handelshögskolorna, då de såg många implementeringsproblem med enhetliga regler för de diversifierade handelshögskolorna i Europa. Vad som ändå slutligen övertygade EFMD:s medlemmar om nödvändigheten av att försöka utveckla en egen europeisk ackreditering var att den amerikanska ackrediteringsorganisationen AACSB hade planer på att börja ackreditera ekonomutbildningar i Europa. För att skydda de europeiska utbildningsvärderingarna bestämde man sig därför för att utveckla en egen europeisk ackreditering (Hedmo et al 2001).

Från början var det menat att Equis skulle komplettera de nationella ackrediteringarna, men 1996-1997 stod det klart att den istället skulle bli en fristående internationell ackreditering. AMBA drog sig då ur samarbetet med den europeiska ackrediteringen då den uppfattade den som en konkurrent till den egna. 1997 beslutade styrelsen för EFMD att lansera Equis redan samma år. Equis-ackrediteringen gäller för hela handelshögskolor och alla deras utbildningsprogram (ibid).

4.6 Importen av rankningar till Europa

Det sätts också regler för högre utbildning i rankningar. Rankningar av framförallt ekonomutbildningar produceras idag av flera välkända tidskrifter i Europa. Nationellt utförs rankningarna av bland annat välrenommerade tidskrifter som Der Spiegel, The Guardian och Le Monde. Även i Sverige har det utförts två rankningar av svenska ekonomutbildningar i Veckans affärer 1993 och 2003. Financial Times (FT) genomför sedan 1999 den mest uppmärksammade europeiska rankningen av MBA-utbildningar. Men även den amerikanska tidskriften Business Week inkluderar europeiska MBA-utbildningar i sin årliga globala rankningslista (Wedlin 2003).

1999 gav FT ut sin första europeiska rankinglista av MBA-program. Det var ett av de första försöken att ranka utbildningsorganisationer och program från flera olika nationella utbildningssystem i en och samma rankinglista. Sedan dess har FT expanderat sin rankingverksamhet och producerar nu fyra olika rankinglistor om året. FT:s rankningar baseras främst på mätningar av kvantitativa data. De vill framförallt undersöka marknadens bild av utbildningarna. Denna bild baserar de på olika enkätundersökningar. 2001 års ranking av fulltids MBA-program baserades på två enkäter, en mindre viktad enkät som riktade sig till utbildningsorganisationerna och en mer viktad enkät till utexaminerade studenter (ibid).

Precis som med de amerikanska rankningarna kan man se en trend där de europeiska rankningarna blir allt mer inriktade på att mäta vad studenterna får ut av utbildningarna.

4.7 En likriktning av de statliga reglerna

I slutet av nittiotalet utarbetades det också tre mellanstatliga dokument för att understryka den politiska viljan att skapa ett enhetligt europeiskt utbildningsfält. 1997 presenterades Lissabonkonventionen som en slutprodukt av en dialog mellan Europarådet och UNESCO (genom CEPES) som pågått sedan början på 90-talet. I Lissabonkonventionen ingår en vidareutveckling av de konventioner från 50-talet som behandlar möjligheterna att kunna överföra akademiska enheter och examina mellan de europeiska utbildningssystemen. De statliga högskoleverken har efter Lissabonkonventionen fått ett större

ansvar att möjliggöra att utbildningar från andra europeiska länder kan översättas till de egna nationella systemen (CEPES 2003).

Sorbonnedeklarationen lanserades 1998 som en fortsättning på EU:s ansträngningar för att skapa en enhetlig europeisk utbildningsmarknad. Den presenterades av utbildningsministrarna i Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland. Deklarationen innehöll inga fasta åtaganden för de stater som undertecknade, utan den var en intresseanmälan för att delta i arbetet mot 1999:s Bolognadeklaration.

Bolognadeklarationen, som antogs den 19 juni 1999 av 29 europeiska stater är en frivillig överenskommelse om hur de skall fortsätta arbetet med att skapa ett enhetligt europeiskt högre utbildningsfält. Bolognadeklarationen innehåller ett klart definierat gemensamt mål:

”Att skapa en enhetlig europeisk sfär för högre utbildning för att öka konkurrenskraften och mobiliteten hos medborgarna i Europa och att öka den europeiska högre utbildningens konkurrenskraft globalt.”

(ur Bolognadeklarationen, 1999).

Detta mål skall vara uppfyllt år 2010. För att nå detta mål finns det ett par delmål i deklARATIONEN. Ett av delmålen är att i de nationella systemen införa ett gemensamt ramverk av jämförbara examina. Detta skall ske genom att de ratificerande staterna skall introducera en undergraduate-nivå på tre år och en postgraduate-nivå på två år i sina nationella utbildningssystem. Det andra delmålet är införandet av ECTS- systemet (eller ett liknande system) för att kunna jämföra akademiska enheter mellan staterna. Ett tredje delmål är att skapa en gemensam europeisk dimension av kvalitetssäkring för högre utbildning.

Bildandet av ”European Network for Quality Assessment” 1998 (ENQA) en organisation där de olika offentliga verken möts och utbyter information om hur man bäst utvärderar utbildning har också bidragit till en likriktning av de statliga utvärderingarna av högre utbildning i Europa (ENQA, 2003).

Som ett led i att underlätta överförandet av utbildningar i Europa har det också utvecklats nationella informationscenter och informationsnätverk för högre utbildning av både EU och UNESCO. Till dessa kan både myndigheter och privatpersoner vända sig för att få information om olika nationella europeiska utbildningssystem och hur akademiska examina och poäng skall översättas mellan systemen (Haug 1998).

4.8 Summering av utvecklingen av regler i Europa

I Europa har ett högre utbildningsfält börjat manifesteras. Detta sker i flera parallella processer där olika organisationer är inblandade. Ett första steg var bildandet av gemensamma arenor där representanter för högre utbildning i Europa har kunnat mötas som t ex CEPES och EUA. Det har också utvecklats allt fler formella kontrakt för utbyten mellan europeiska universitet, som med stöd från EU i allt större utsträckning formaliserats i egna organisationer. Dessa organisationer som t ex CEMS och Coimbra sätter i olika utsträckning regler för hur utbyten skall handhas.

Det har också skapats ickestatliga regler för specifika utbildningar i Europa både nationellt och transnationellt. Dessa regler finns framförallt för utbildningar som helt eller delvis faller utanför statliga regelverk, som MBA-utbildningar. De ickestatliga regler som finns för högre utbildning sätts i stor utsträckning i professionella ackrediteringar och rankningar.

En annan viktig process har varit att de statliga reglerna för högre utbildning har utökats, tack vare allmänna reformprocesser inom statsförvaltningen. En process för att likrikta de statliga reglerna i Europa har också påbörjats genom undertecknandet av mellanstatliga deklARATIONER. Det finns också ett utökat samarbete mellan de statliga högskoleverken i organisationen ENQA. Dessa europeiska initiativ får också stöd från EU.

5.0 En jämförande analys och slutsatser

Som empirin visar är det omfattande och komplexa processer som har lett fram till de strukturer av regelsättare som finns på de två fälten. Det finns en mängd olika regelsättande organisationer på fälten med olika förutsättningar att sätta regler för universiteten. I Europa har staterna en stark position som regelsättare, medan det i USA främst är universitetens egna organisationer som sätter regler för högre utbildning. Trots dessa organisationers dominerande positioner kan man ändå se att det historiskt har etablerats allt fler regelsättare för högre utbildning på bägge fälten. Dessa nya regelsättare sätter främst regler i form av standarder. I detta avsnitt kommer jag att kontrastera den europeiska utvecklingen mot den amerikanska. Detta för att belysa varför alltför regler i Europa har tagit form av standarder och hur utrymme har skapats för dessa.

I USA omöjliggör den federala konstitutionens utformning sättandet av enhetliga federala direktiv för utbildningsfältet. En okontrollerad expansion av utbildningsväsendet skapade dock en efterfrågan på överskådliga och enhetliga regler. Efterfrågan på överblickbara regler uppstod hos universitet, studenter och finansiärer. Universiteten efterfrågade regler då de hade problem med att samordna studenternas förflyttningar mellan de olika nivåerna i utbildningssystemet. Studenterna var oroliga för att universitetsutbildningarnas status skulle undermineras i och med bildandet av allt fler universitet. Finansiärerna av universiteten var oroliga för att deras resurser skulle gå till undermåliga utbildningar. Dessa intressenter krävde alla att universiteten skulle börja följa enhetliga regler för att komma tillrätta med dessa problem. Då sättandet av enhetliga federala direktiv var omöjliggjort kom reglerna att sättas i form av standarder.

Inom universiteten fanns det dock ett utbrett motstånd mot likriktande regler, samtidigt som man hade en önskan om en ökad samordning. Trots motstånd från vissa universitet gav efterfrågan på enhetliga regler upphov till ett utbud av standarder för universiteten. Standardiseringen kom så småningom att kontrolleras av regelföljarnas egna organisationer. Men praktiken med att sätta standarder spred sig också till allt fler organisationer som företrädde professionella särintressen och senare även till fackpressen. Genom att acceptera att följa vissa regler hade universiteten identifierats som regelföljare. Acceptansen av generella argument för regler och införandet av

administrativa rutiner för att hantera vissa regler hade också skapat ett utrymme för andra regler.

På det europeiska fältet har EU inte auktoritet att sätta enhetliga direktiv för utbildning. Enbart staterna kan sätta direktiv för utbildning i Europa och då enbart nationellt. De statliga direktiven i Europa har också utökats till följd av allmänna administrativa reformer i de europeiska statförvaltningarna. Trots utökningen av de statliga regelsystemen kan man se att det samtidigt har etablerats allt fler standardiserare i Europa. Standarder sätts bland annat av europeiska samarbetsorganisationer för högre utbildning. Det sätts också standarder för utbyte av studenter i allt större utsträckning, ofta med stöd från EU. I Europa har också standarder i form av ackrediteringar och rankningar fått ett allt större genomslag för vissa utbildningar. Trots ökningen i både antal regler och typer av regelsättare finns det dock få tecken på extern efterfrågan på regler motsvarande den som finns i det amerikanska fallet.

Standarderna legitimeras som lösningar på de problem med samordning, status och kontroll som förväntats uppstå på ett europeiskt utbildningsfält (jfr Cohen et al 1972). När idén om ett europeiskt fält sprids och manifesteras i allt fler organisationer har också nationsöverskridande standarder kunnat spridas som lösningar på de problem som skulle kunna uppstå på detta fält. De europeiska intressenterna har dock inte själva uttryckt de problem som standardiserarna hänvisar till för att legitimera sitt regelsättande. Det går istället att säga att efterfrågan på standarderna är härledd från intressenterna av regelsättarna. Att standardiserarna kan hänvisa till intressenternas behov av nationsöverskridande regler beror på att uppfattningen om ett europeiskt utbildningsfält spridits och blivit allt mer för-givet-tagen.

Trots att intressenternas efterfrågan på regler inte är framträdande i den europeiska empirin, legitimeras de olika europeiska standarderna med att de skall lösa intressenternas problem med status, samordning och kontroll, precis som de amerikanska. Att det inte finns någon synlig efterfrågan på standarder från intressenterna i Europa kan bero på att samordning mellan nationella utbildningssystem löses av universitet och stater genom utbytesavtal och kontrakt för översättningar av examina. Studenternas oklarhet om utbildningarnas status är också begränsade, då det i varje land ofta finns ett fåtal elituniversitet som är allmänt kända. Kontroll över resurstilldelning har

inte heller uppfattats som ett problem av finansiärerna som främst är staterna, dessa har istället utvecklat egna nationella lagar och förordningar för universiteten. Till skillnad från det amerikanska fallet verkar det alltså inte finnas någon större efterfrågan på regler hos vare sig universiteten, studenterna eller finansiärerna. Paradoxalt verkar det istället som att ett utrymme för standarder har skapats av utvecklingen av allt fler regler för högre utbildning i Europa.

Det europeiska regelsättandet kan sägas vara självrefererande i större utsträckning än det amerikanska. Manifestationen av ett europeiskt fält genom skapandet av allt fler gemensamma organisationer i kombination med utökningen av de nationella statliga direktiven har skapat förutsättningar för allt mer regelsättande i Europa. Det europeiska fältet då det gjorts att nya problem har skapats och det statliga regelsättandet då det identifierat universiteten som regelföljare. Denna utveckling skiljer sig från det amerikanska fallet där det initialt var intressenternas efterfrågan som var drivande för utvecklingen av enhetliga regler. Precis som med de enhetliga amerikanska reglerna har dock de europeiska reglerna tagit form av standarder, detta då de formella möjligheterna att sätta enhetliga direktiv på bägge fälten är begränsade.

6.0 Avslutande kommentar

Om de regelsättande strukturerna i USA och Europa framstår som stabila är det främst en bieffekt av en övergripande historisk studie. Vissa regelsättare, som staterna i Europa och de regionala organisationerna i USA, har över tid skapat sig relativt stabila positioner som regelsättare för högre utbildning. Men strukturerna omförhandlas också ständigt, vilket kan exemplifieras av en utveckling med allt fler standarder på bägge fälten.

I Europa är debatten om regelsättande för universiteten högaktuell i ljuset av ökade aktiviteter för att homogenisera de statliga direktiven i Bolognaprocessen. Denna utveckling mot likriktade statliga direktiv kan betyda att staternas positioner som regelsättare för högre utbildning i Europa åter håller på att stärkas på de ickestatliga standardiserarnas bekostnad. Detta behöver dock inte nödvändigtvis betyda att de nischer som standardiserarna i Europa har intagit för t ex MBA-program kommer att övertas av staterna.

En jämförelse mellan USA och Europa väcker också frågor om vad en utveckling med allt fler regelsättare för universiteten kommer att innebära i Europa. Kommer det att ske en liknande utveckling som det skedde i USA mellan 1930- och 1950-talet, där allt fler professionella standarder skapades och användes av företrädare för professionella utbildningar i kampen om universitetens begränsade resurser? Kommer de europeiska universiteten skapa någon form av ”reglering av reglerarna” som när NCA bildades i USA? Eller kommer likriktningen av nationella direktiv i Europa att stävja utbredningen av allt fler standarder för högre utbildning?

Svaren på hur regelsättandet för det europeiska utbildningsfältet kommer att utvecklas ligger i framtiden. Men för att förstå vad spridningen av standarder i Europa innebär för högre utbildning krävs det ytterligare studier på detta område. Framförallt behövs ingående studier av hur regelsättare får gehör för sina regler och hur de förhåller sig till varandra, men inte minst om det finns något som begränsar denna regelexplosion?

Referenser:

- Ahrne, G. & Brunsson, N. (red), 2004, *Regelexplosionen*, EFI
- Blauch, L. E. (ed.), 1959, *Accreditation in Higher Education*, Washington, U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education
- Cohen, M. D., March J. G. och Olsen J. P., 1972, A Garbage Can Model of Organizational Choice” i *Administrative Science Quarterly*. Vol 17, No. 1 p 1-25
- Engwall, L. & Zamagni, V. (eds.), 1998, *Management Education in Historical Perspectives*, Manchester, Manchester University Press,
- Gemelli, G., 1998, The enclosure effect: innovation without standardization in Italian postwar management education, in Engwall, L. & Zamagni, V. (eds.), *Management Education in Historical Perspectives*, Manchester, Manchester University Press
- Genua, A., 1996, *European Universities: An Interpretive History*, MERIT Research Memoranda, No. 2/96-012, Maastricht, Maastricht University
- Gioia, D. A. & Corley, K. G., 2002, Being Good Versus looking Good: Business School Rankings and the Circean Transformation From Substance to Image, *Academy of Learning and Education*, Vol 1, No. 1, p 107-120
- Haskins, C. H., 1975, *The Rise of Universities*, Ithaca, Cornell University Press
- Haug, G., 1998, *Main Trends and Issues in Higher Education structures in Europe*, Project Report: Trends in Learning Structures in Higher Education, CRE and European Rectors Conference
- Hedmo, T, Sahlin-Andersson, K. & Wedlin, L., 2001, *The emergence of a regulatory field of management education*, Score Report 2001:7, Stockholm University, Score
- Hämäläinen, K., Haakstad, J., Kangasniemi, J., Lindeberg, T., Sjölund, M., 2001, *Quality Assurance in the Nordic Higher Education – accreditation like practices*, ENQA Occasional Papers 2, European Network for Quality Assurance, Monila - Helsinki

Kierstein, J., 1998, *Information on Learning Structures in Higher Education in the EU/EEA Countries*, Project Report: Trends in Learning Structures in Higher Education, CRE and European Rectors Conference.

Rothblatt S., & Wittrock, B. (eds.), 1993, Introduction, In: *The European and American University since 1800*, Cambridge, Cambridge University Press

Sahlin-Andersson, K. & Hedmo T., 2000, Från Spridning till Reglering: MBA-modellers utbredning och utveckling i Europa, *Nordiske Organisationsstudier*. Vol. 2, no. 1:9 – 33.

Selden, William, K., 1960, *Accreditation – A struggle over standards in higher education*, New York, Harper Brothers

Tiratsoo, N., 1998 Management Education in Postwar Britain, In: Engwall, L., & Zamagni, V. (eds.), 1998, *Management Education in Historical Perspectives*, Manchester, Manchester University Press,

Wedlin, L, 2003, Competing for Employability; the Media Ranking of Graduate Business Education, In: Garsten, C. & Jacobsson, K. (eds.), *Learning to be employable; New agendas on Work, Responsibility and Learning in a Globalizing World*, Houndmills, Palgrave, Forthcoming

Wiley & Zald, 1968, The Growth and Transformation of Educational Accrediting Agencies: An Exploratory Study in Social Control of Institutions, *Sociology of Education*, Vol. 41, No. 1. (Winter, 1968), pp. 36-56.

Wittrock, B. 1993, the Modern University: the Three Transformations, In: Rothblatt S., & Wittrock, B. (eds.), *The European and American University since 1800*, Cambridge, Cambridge University Press

Internet referenser:

CEMS, 2003, Community of International Management Schools, www.cems.org, 2003-06-08, Internet

CEPES, 2003, European Centre for Higher Education - Centre Européen pour l'Enseignement Supérieur, www.cepes.ro, 2003-06-03, Internet

CHEA 2003, Council for Higher Education Accreditation, www.chea.org, 2003-12-02

Coimbra, 2003, Coimbra Group, www.alys.be/coimbra-group/, 2003-06-08, Internet

EFMD, 2003, European Foundation for Management Development, www.efmd.be, 2003-05-21, Internet

ENQA, 2003, European Network of Quality Assurance, www.enqa.net, 2003-06-03, Internet

eu2001.se, 2003, Information på nätet om Sveriges ordförandeskap i EU, www.eu2001.se, 2003-06-08, Internet

Eurydice, 2003, The Information Network on Education in Europe, www.eurydice.org, 2003-06-03, Internet

FIBAA, 2003, Foundation for International Business Administration Accreditation, www.fibaa.de, 2003-06-04, Internet

French Ministry of Education, 2003, Full texts of the Bologna and Sorbonne Declarations www.sup.adc.education.fr, 2003-06-03, Internet

PIM, 2003, Program in International Management, www.stern.nyu.edu/PIM/, 2003-06-08, Internet

Socrates, 2003, http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/socrates_en.html, 2003-06-08, Internet

U.S. Department of Education, 2003, www.ed.gov, 2003-06-08, Internet