

Intermediärer och globala teman – vem styr det transnationella samspelet mellan universitet?

Kerstin Sahlin

Ett globalt universitetsfält i omvandling

Under de senaste decennierna har vi bevittnat en närmast dramatisk omvandling av det som numera formats till ett globalt universitetsfält präglad av konkurrens, marknadstänkande och starka inslag av privata intressen. Med expansionen har den högre utbildningen och forskningen samtidigt kommit att bli ett allt viktigare politikområde. De politiska reformerna är nationella, men följer globala trender om än med lokala och regionala variationer. Likt modevågor sveper tidstypiska idéer och ideal för hur forskning och utbildning skall styras och organiseras över den akademiska världen. Rankningslistor, excellenssatsningar och en ökad användning av utvärderingar har spritts globalt och blivit föremål för mycken uppmärksamhet, imitation och allehanda reaktioner. Modeller för kvalitetsbaserad resursfördelning, autonomi och akademiskt ledarskap är andra globalt spridda teman. En styrning och resursfördelning som betonar forskningens relevans och nyttiggörande är ytterligare ett sådant transnationellt spritt tema.

Utvecklingen följer inte någon övergripande plan och drivs inte av ett intresse, utan av många och i små steg – ibland motverkande, ibland utvecklade i självförstärkande spiraler. Det är svårt att i det korta perspektivet särskilja dagsländor från mer genomgripande långsiktiga förändringar. Detta är nog en förklaring till att många universitet och många utformare av forskningspolitik närmast ängsligt hänger med i trenderna. De imiterar, bevakar, rapporterar och administrerar.

För att begripa universitetens, forskningens och den högre utbildningens utveckling också lokalt behöver vi förstå dynamiken i detta globala fält; vad det globala universitetsfältet består av och varför globala teman av det slag jag redan nämnt får ett sådant genomslag och så stor uppmärksamhet.

En tidigare version av denna uppsats gavs som föredrag vid Vitterhetsakademiens sammankomst den 7 januari 2014. Föredraget trycks i Vitterhetsakademiens årsbok 2014.

En genomorganiserad värld

Vi lever i ett genomorganiserat samhälle. Nya organisationer skapas var dag runt om i världen och med dessa skapas också arenor och kanaler för spridning av idéer, jämförelser, konkurrens och samarbete. En typ av organisationer som växt i antal alldeles oerhört under de senaste decennierna är de internationella organisationerna. I Europa har de växt upp närmast som svampar ur jorden tydligt centrerade kring Bryssel.

Den årligen utkommande *Yearbook of International Organizations* visar tydligt på denna expansion.¹ År 2013 listade årsboken 26 331 aktiva internationella organisationer över hela världen. 2 021 av dessa klassificeras som "intergovernmental" (mellanstatliga), och resten – 24 310 – som "non-governmental" (icke statliga). Det är också i denna senare grupp som vi ser den dramatiska, närmast exponentiella, ökningen av antalet organisationer framförallt under de tre till fyra senaste decennierna. Vanligen översätts "non-governmental" till icke-statliga, men stater – eller snarare delar av stater – är ofta medlemmar också i dessa "non-governmental organizations". Att så många organisationer klassificeras som icke-statliga är således inte ett uttryck för att stater inte är involverade. Snarare vittnar det om ett komplext transnationellt nät av organisationer där stater är med och styr, och styrs, i olika former och konstellationer. I dessa organisationer, och i samspelet mellan dem, vävs privat och offentligt, internationellt och nationellt samt styrning och styrda samman. Utvecklingen motiverar studier som reder ut och förklarar hur världen styrs, till exempel en sådan som *Who Governs the Globe?* (Avant et al. 2010).

Att skapa och utveckla organisationer är så vanligt och ofta så självklart – för givet taget – att vi i tidigare forskning beskrivit detta som en grundläggande institutionell kraft som driver transnationell styrning (resonemanget utvecklas i inlednings- och avslutningskapitlen i Djelic och Sahlin-Andersson 2006). En av de första saker som görs när något händer eller när ett problem skall lösas är ofta just att skapa en organisation för att hantera situationen eller driva utvecklingen. När vi beskrivit organisering som en institutionell kraft har vi också pekat på att organiserandet utvecklar sin egen dynamik – i delar oberoende av innehållet i verksamheten; en dynamik som får konsekvenser också för statligt och nationellt styrda samhällsfärer. En grundläggande organisationsteoretisk lärdom är den, att när en organisation väl bildats är det svårt att lägga ner den. Det är många som arbetar för att organisationer skall överleva, och ofta för att de skall expandera.

¹ *Yearbook of International Organizations* ges ut av den brysselbaserade organisationen Union of International Associations. Se www.uia.be.

Universitetsfältets intermediärer

Att antalet universitet och högskolor runt om i världen har ökat markant under många decennier är välkänt och har också diskuterats i olika sammanhang. Men en annan typ av organisationer på fältet, som också expanderat kraftigt, är de internationella organisationerna. I ett pågående forskningsprojekt intresserar vi oss för den mängd organisationer som verkar transnationellt på universitetsområdet i syfte att bättre förklara universitetsfältets styrning och utvecklingen av de tidstypiska globala teman som jag nämnde inledningsvis. Vi ser särskilt på de internationella organisationerna som vanligen inte fördelar resurser eller utfärdar tvingande regler, men de deltar i utvecklingen av allianser, bedömningar och kvalitetskriterier. De deltar i lobbyarbete, policyutveckling och agendasättande. De anordnar konferenser och ger ut publikationer. Inom organisationsteorin karaktäriserar vi dem som "intermediärer". De kan sägas verka mellan de styrande staterna och de styrda universiteten. Terminologin är samtidigt i viss mån missvisande då studier av styrning i praktiken, av den typ som exempelvis presenteras i de volymer jag refererat till tidigare (Avant et al 2010, Djelic och Sahlin-Andersson 2006), just visar på att intermediärerna i hög grad är en del av den komplexa styrning som forskningen försökt fånga med hjälp av utveckling av begreppet "governance". Genom att studera vad dessa intermediärer gör, men också deras relationer till varandra och med andra, kan vi se hur de påverkar och omformar det globala universitetsfältet.

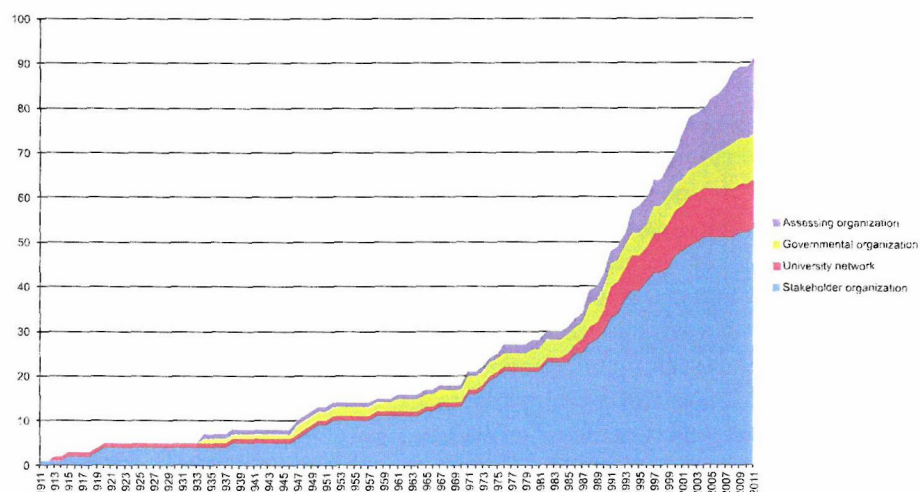
Utvecklingen av internet är till stor hjälp för att enkelt studera och synliggöra dessa intermediärer. Jag har redan hänvisat till *Yearbook of International Organizations*. Med den som bas började vi lista europeiska intermediärer på universitetsområdet. Vi har läst dessa organisationers hemsidor och kompletterade med ytterligare organisationer. Vi har sedan med hjälp av ett så kallat webbcrawling-verktyg mer systematiskt studerat vem som hänvisar till vem, och i vilka sammanhang.² På så sätt får vi fram utvecklade nätverk där vi kan se vilka intermediärer som är centrala respektive perifera, och i vilka sammanhang de är det.³

Det europeiska universitetsfältets intermediärer

Vi har identifierat 98 aktiva och till varandra länkade intermediärer på det europeiska universitetsfältet. Flera av dessa organisationer arbetar förstås också globalt. Det finns fler, men de här är de som visar minst fem länkar till andra organisationer, vilket vi använt som kriterium för att de är integrerade i fältet.

² Denna webbcrawling görs av Achim Öberg, Universitetet i Mannheim, som också är en deltagare i projektet. De figurer som visas i uppsatsen har skapats genom Achim Öbergs dataanalyser.

³ Vi är mitt uppe i det empiriska arbetet och data är ännu preliminära.



Figur 1. Utveckling av intermediärer i det globaliserade europeiska universitetsfältet. Figuren visar antal samt år när organisationerna bildats.

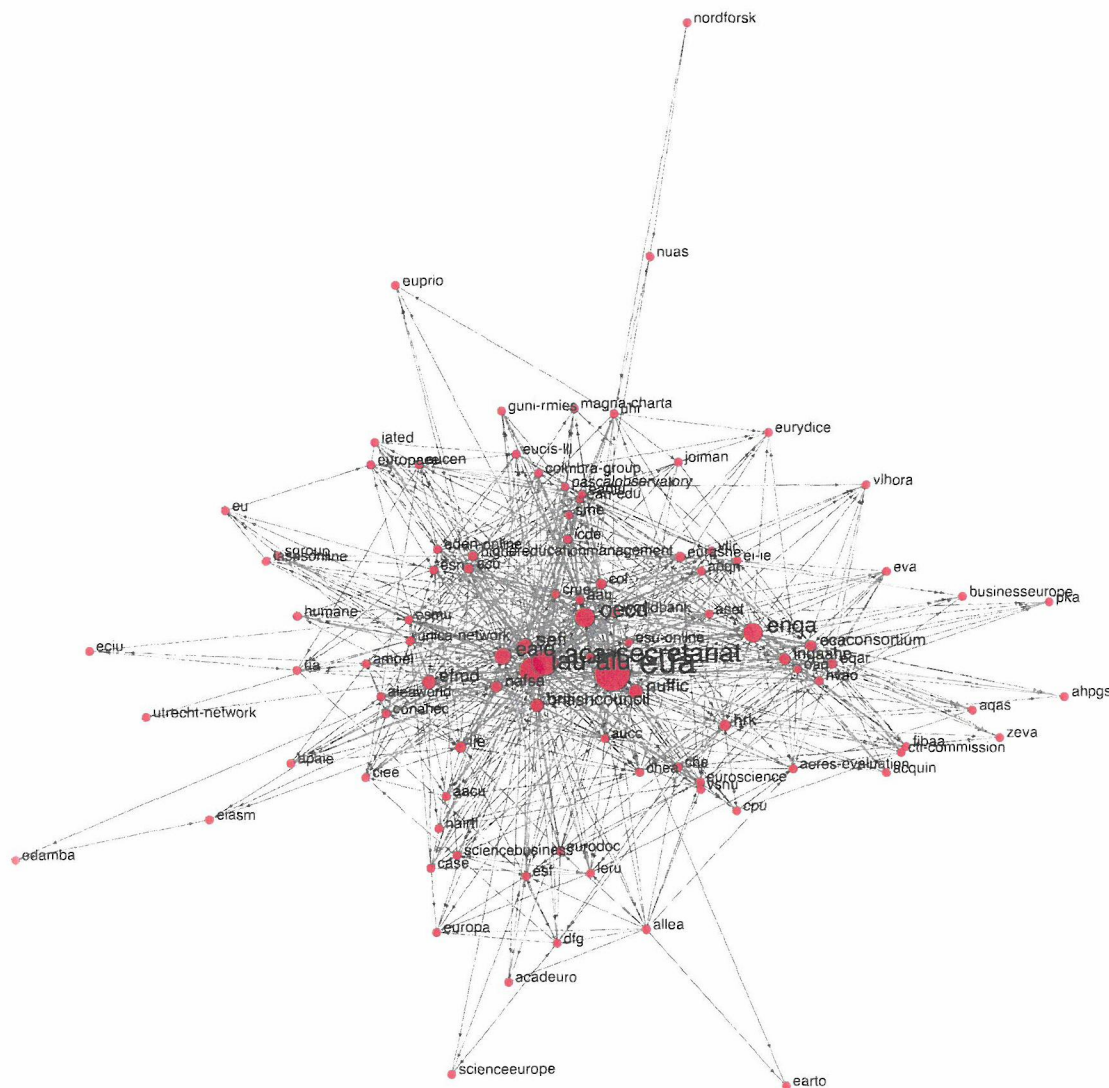
Den äldsta och största gruppen är medlemsorganisationer av nationella sammanslutningar. Några exempel är European University Association, den nyligen bildade Science Europe och den krympande, kanske döende European Science Foundation. På brysselspråk kallas dessa ofta för "stakeholder organizations"; de bevakar intressen och kompetenser särskilt gentemot EU. Antalet sådana expanderade framför allt under 1980-talet. Universitetsnätverk är en annan grupp som växer. Välkända exempel är Coimbragruppen som samlar ett drygt fyrtyotal europeiska universitet och det betydligt mindre och yngre men också mer inflytelserika LERU (League of European Research Universities). Några universitetsnätverk är av äldre datum men ett flertal nya har bildats under 2000-talet, och de har utvecklat täta kontakter med andra intermediärer. Detsamma gäller en tredje grupp av intermediärer, som mer direkt är formade för att utvärdera, ranka och granska universitet eller delar av universitet. Ett knappt tjugotal sådana är i dag aktivt verksamma inom Europa. Flertalet av dem har bildats sedan millennieskiftet. Våra mätningar visar också hur mellanstatliga organisationer som OECD och Världsbanken har ökat sitt engagemang inom högre utbildning, något som också bekräftas av andra studier.⁴

Ur våra analyser växer det fram en bild av ett tätt sammanhållet nätverk av intermediärer. Centrum finns i Bryssel och kopplingarna till EU är täta.

Med hjälp av webcrawling-tekniken kan vi också se vilka ord organisationerna använder på sina hemsidor. Bland topp-20-listan över ord som oftast förekommer (exkluderat de kanske självklara orden "university", "students" och "society", och ord ur vardagspråket) återfinns orden "quality", "evalua-

⁴ Jag har utvecklat resonemanget i Sahlin 2013.

INTERMEDIÄRER OCH GLOBALA TEMAN



Figur 2. Intermediärer i det globaliserade europeiska universitetsfältet 2014.

tion", "governance", "reform", "excellence", "quality assurance", "accreditation", "Bologna", "mobility", "internationalization" och "ranking". "China" och "Chinese" dyker också upp bland de mest frekventa orden, men än mer frekvent är ordet "Africa". När vi ser vilka som använder vilka ord upprepas mönstret med ett tätt sammanflätat nätverk med centrum i de Brysselbaserade och till EU nära kopplade organisationerna.

Självklart kan dessa första preliminära analyser inte i sig tas som grund för slutsatser. Det krävs mer och andra data och mer och andra analyser. Men ändå, när vi jämför dessa preliminära data, och när vi kombinerar studierna av länkar i nätverket och ord med mer kvalitativa studier av intermediärernas

aktiviteter, framträder en bild av organisationer som engagerar sig i liknande teman, som är med och sprider, förstärker och riktar uppmärksamheten på dessa teman – och som är nära sammanlänkade med EU. De försöker påverka EU men utvecklar också samarbeten och beroenden till EU.

Våra resultat så här långt pekar på att de aktiva och växande intermediärerna inte bara förstärker globala teman. De lever i nära samspel med en transnationellt utvecklad politik, en forsknings- och utbildningspolitik som också känns igen från land till land. En hypotes så här långt är att de aktiva intermediärerna förstärker politiseringen av universitetsfältet.

Samspelet mellan olika intermediärer på det globala universitetsfältet kan vi också analysera genom att följa utvecklingen av enstaka teman. När vi följer enstaka teman, och när vi ser till i vilka sammanhang universitetsföreträdare medverkar – bland annat som medlemmar och som deltagare i projekt och konferenser – finner vi ett nära samspel mellan universitet och intermediärer. Våra analyser så här långt indikerar att universiteten i många fall är de som följer, snarare än driver, intermediärernas dagordning.

Jag nämnde inledningsvis några exempel på teman som under de senaste åren tydligt har präglat det globala universitetsfältet: autonomi, akademiskt ledarskap, kvalitetsbaserad resursfördelning, excellens, utvärdering och ranking. Ser vi till utvecklingen i enskilda länder, i Europa och för all del också runt om i världen, återkommer de nämnda orden. En rad länder i Europa, däribland Sverige, har infört olika former av kvalitetsbaserad resursfördelning. Omtalade excellenssatsningar har gjorts i bland annat Frankrike, Tyskland, Danmark och Sverige. Reformen för att ge universiteten mer autonomi känns också igen som en central del de senaste årens svenska universitetspolitik. I andra länder har också universitetens reglering reformerats med autonomi som ledstjärna. Jämförelser mellan länder visar att alla inte gör likadant. Det finns ett stort utrymme för lokala variationer. Olika länders historia och institutionella förhållanden präglar hur de internationellt spridda generella idéerna konkretiseras. De europeiska intermediärerna medverkar i utvecklingen och spridningen av globala teman. Nationella aktörer följer i spåren. På ett generellt plan utvecklar länderna likartade reformer, men hur det sker och vilket innehåll som läggs i de generellt spridda idéerna skiftar.

Alla globala teman tar dock inte vägen genom en nationellt utformad universitetspolitik. Representanter för enskilda universitet, enskilda experter och enskilda grupper deltar i och låter sig påverkas av intermediärernas dagordningar. Ett tydligt exempel på ett globalt tema, som på olika vägar – genom en blandning av statlig politik, individers initiativ och intermediärers aktiviteter – utvecklats globalt och översatts lokalt, är universitetsrankning. En kort exposé över rankningens utveckling, spridning och regionala variation illustrerar dynamiken i det globaliserade universitetsfältet och i den transnationella spridningen av teman.

Exemplet rankning

Inom handelshögskolesfären inleddes en transnationell utvärderings- eller ackrediteringsväg i slutet på 1990-talet. Den brysselbaserade medlemsorganisationen EFMD (European Foundation for Management Development), utvecklade en europeisk ackreditering.⁵ Startskottet för EFMD:s engagemang på ackrediteringsområdet var dels att organisationen höll på att förlora medlemmar och sin position i det europeiska handelshögskolelandskapet, dels att organisationen och dess medlemmar ville värna europeiska handelshögskolors position och särart. Därför utvecklade de ett ackrediteringsprogram, i nära samspel med andra europeiska organisationer och i reaktion mot amerikanska ackrediteringsprogram som höll på att introduceras i Europa. Sedan 1990-talet har EFMD expanderat kraftigt inom och bortom Europa. Organisationen hade i juli 2014 över 800 medlemmar i 81 länder och har ackrediterat 144 handelshögskolor/ekonomprogram runt om i världen. Man har utvecklat nya former för ackreditering, bland annat av särskilda typer av program, och man har utvecklat ett nära samarbete med den amerikanskbaserade ackrediteringsorganisationen AACSB (The Association to Advance Collegiate Schools of Business) som man inledningsvis så aktivt reagerade emot. Jag nämner just EFMD eftersom expansionen här är ett exempel på hur enskilda organisationer utvecklar och sprider nya former av exempelvis utvärdering – delvis genom imitation av andra, delvis i konkurrens med andra – och att denna expansion till dels kan förklaras av organisationens drivkraft att överleva, växa och öka såväl intäkter som attraktion av uppmärksamhet och påverkan. Intresset att värna om regional variation låg också bakom organisationens expansion. Handelshögskolesfären var tidigt föremål för ackreditering och rankning.⁶ Universitet har följt efter.

Internationella rankningslistor har på kort tid kommit att få stor påverkan på universitet – kanske särskilt i frågor om policy, presentation och organisation. De har också, tillsammans med en mer utbredd användning av bibliometri och en kraftig betoning av universitetens marknadsföring, påverkat forskning, rekrytering och utbildning. Den första internationella rankningslistan utformades år 2003 av professor Nian Cai Liu, verksam vid Shanghai Jiao Tong University. Denna lista, ofta kallad Shanghairankningen, är fortfarande den ledande i världen.⁷ Bakgrunden till utformningen var att professor Liu, nyss återkommen till Kina med en doktorsgrad i kemi från Kanada, drogs in i den kinesiska regeringens satsning på att skapa världsklassuniversitet. För att mäta och fastställa kinesiska universitets internationella ställning tog Liu

⁵ De slutsatser om EFMD:s utveckling som jag lyfter fram här bygger i stor utsträckning på Hedmo 2004.

⁶ Linda Wedlin har bedrivit omfattande forskning kring denna utveckling. Se till exempel Wedlin 2006.

⁷ Denna lista, och flera andra varianter, samt shanghaigruppens utveckling och övriga aktiviteter presenteras på www.shanghairanking.com.



Mottagning av nya studenter i Universitetshuset. Internationella rankingslistor har på kort tid kommit att få stor påverkan på universitet – även för rekrytering av studenter. Numera rankas även rankingar.

fram en serie kriterier, baserade på öppna och lätt tillgängliga data (Nobelpris, publikationer i *Science* och *Nature*, highly cited researchers etcetera). Viktigt för att en sådan lista skall få legitimitet är förstås att den bekräftar gängse och spridda uppfattningar. Följdriktigt hamnade Harvarduniversitetet i topp och fick index 100.

Reaktionerna lät inte vänta på sig. Enkla mått och tävling fångar uppmärksamheten i ett samhälle så präglad av informationsöverflöd. Många imponerades. Kurser och konferenser hölls om hur man skulle tolka listorna men också hur man kunde klättra. Att hänvisa till positionen på listan blev en vanlig retorik vid universitetens högtidstal och vid utformning av internationella samarbeten. Men också kritik följde, bland annat med hänvisning till att måtten var alltför enkla, att många aspekter av universiteten – undervisning och samverkan med omgivande samhället till exempel – lämnades därhän, att listorna passade bättre för att jämföra universitet inom vissa regioner (läs USA) än i andra, och att det var alltför grovt att jämföra hela universitet. Nya listor skapades runt om i världen, flera som följd av kritiken och med ambitionen att ge utrymme för mer regional variation. Listorna lockade, men många kände sig kallade att hitta bättre mått. Rapporter skrevs och jämförelser gjordes. European University Association granskade och jämförde i en ganska kritisk rapport 13 rankingslistor (Rauhvargers 2011). Andra internationella organisationer var mer positiva och proaktiva. En särskild expertgrupp, International Ranking Expert Group, formades i samarbete mellan Unesco European Centre for Higher Education i Bukarest och Institute for Higher Education Policy i Washington DC. De har utformat principer för hur ranking bör göras och de håller regelbundna möten. Och för några år sedan startade de en "ranking audit" – så nu rankas rankingar.

Efter flera års utredande och omfattande diskussioner har på EU:s initiativ en europeisk multirank lanserats våren 2014 där olika aspekter av universitet värderas och jämförs.⁸ En standardisering med variation. Multirank har lanserats med frasen "Universities Compared. Your way".

I spåren av rankingarnas utbredning har nya internationella organisationer bildats, existerande har mobiliserats och inte minst de privata tidskriftsförlag som äger bibliometriska databaser drivit på. Universitet har skapat egna policyer och egna grupper för att bevaka utvecklingen, ibland för att aktivt klättra på listorna. Universitet och hela universitetssystem har reformerats med hänvisning till rankingen för att bli internationellt mer konkurrenskraftiga. Sätten att mäta som ligger till grund för många rankingslistor har också plockats upp i delar – även av vår egen regering – som en grund för resursomfördelning.

Avslutningsvis

I den här uppsatsen har jag gjort några nedslag i min och mina kollegers tidigare och pågående forskning om intermediärer, transnationell styrning och globala teman. Alla gör inte samma sak i det globaliserade universitetsfältet och alla är inte eniga. Exemplet ranking visar att just en strävan efter variation och lokal och regional anpassning är en viktig drivkraft bakom temans

⁸ Se www.umultirank.org.



har på
denter.

delpris,
Viktigt
gse och
pp och

globala utbredning. Med utvecklingen har också fältet stratifierats och hela grupper av universitet och länder marginaliserats.

Likriktning och variation blir varandras drivkrafter. En aktiv kritik har inte bromsat utvecklingen utan snarare drivit på, med skapande av fler grupper och fler mått, med utvecklade administration och fler möten. Sätten att reagera på de globala temana skiftar mellan regioner, länder och lärosäten. Men temana har ett sådant genomslag att de rör alla. De likriktar i viss mån kvalitetsmått och ambitioner, men de är ofta så generella att de ger utrymmen för lokala anpassningar. Ibland handlar temana mest om policyer och strategier medan utbildningens och forskningens praktik präglas av lokala traditioner och stabilitet. Men det är få som står helt utanför. En av de kanske viktigaste konsekvenserna av de transnationellt spridda temana är att de ökar administrationen och organisationen både inom enskilda lärosäten och i universitetsfältet i stort.

Referenser

- Avant, Deborah, Martha Finnemore och Susan Kell (red.) 2010, *Who Governs the Globe?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Djelic Marie-Laure och Kerstin Sahlin-Andersson 2006 (red.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedmo, Tina 2004, *Rulemaking in the Transnational Space: The Development of European Accreditation of Management Education*. Doktorsavhandling. Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Rauhvargers, Andrejs 2011, *Global University Rankings and Their Impacts*. Brussels: European University Association.
- Sahlin, Kerstin 2013, "Global themes and institutional ambiguity in the university field: rankings and management models on the move", i G. S. Drori, M. Höllerer och P. Walgenbach, (red.), *Global Themes and Local Variations in Organization and Management: Perspectives on Glocalization*. New York: Routledge.
- Wedlin, Linda 2006, *Ranking Business Schools. Forming Fields, Identities and Boundaries in International Management Education*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Yearbook of International Organizations*. Union of International Associations. www.uia.be.