

Frihetsretorik och marknadslogik



JOHANNA RINGARP

Frihetsretorik och marknadslogik

En analys av den svenska högskolepolitiken 1970–2014

MAKADAM

MAKADAM FÖRLAG
GÖTEBORG · STOCKHOLM
WWW.MAKADAMBOK.SE



ÖSTERSJÖ-
STIFTELSEN

THE FOUNDATION FOR BALTIC
AND EAST EUROPEAN STUDIES

Denna bok är publicerad med stöd från
Östersjöstiftelsen (dnr 11/18)



Denna bok är utgiven inom Kriterium, ett konsortium som sakkunniggranskar svensk vetenskaplig litteratur. Samtliga böcker utgivna inom Kriterium finns tillgängliga open access via hemsidan www.kriterium.se.

ISSN 2002-2131 Kriterium (Online)
<https://doi.org/10.22188/kriterium.58>

Frihetsretorik och marknadslogik.
En analys av den svenska högskolepolitiken 1970–2014
© Johanna Ringarp 2024
Omslagsillustration Freddot Carlsson Andersson
ISBN 978-91-7655-445-6 (pdf)

Innehåll

1. Inledning	7
Två reformperioder – demokratisering och marknadsorientering	12
Utgångspunkter	13
NPM och de professionella	14
Frihet och autonomi	19
Material och metod	24
Disposition	27
2. Reformen inom högre utbildning	29
Marknadsorienteringen inom den högre utbildningen	32
Sammanfattning	34
3. Borgerlighetens syn på 1970-talets högskolereformer	37
Borgerlighetens kritik	39
Ökad decentralisering	42
Forskningspolitiken	44
Den konfliktfyllda enigheten	46
Sammanfattning	48
4. Fria universitet och högskolor	50
Utbildningspolitikens symbolvärde	51
Mångfald och flexibilitet	53
Ägarfrågan och City-universitetet	58
Stiftelsehögskolorna och löntagarfonderna	63
Löntagarfonderna	66
Sammanfattning	73

5. Valfrihetsreformer inom högskolesektorn	75
Företagen som förebild	76
Forskningens villkor	84
En ny myndighetsstruktur	87
Ökad granskning och friare organisationsformer	90
Sammanfattning	97
6. Fler reformer eller status quo? Socialdemokraternas högskolepolitik 1994–1998	101
Frihet för vem?	102
Regionalisering och Thamprofessorerna	104
Sammanfattning	114
7. Alliansregeringen: 1990-talets reformer i 2000-talets tappning	117
Kunskap, frihet och kvalitet	119
Sammanfattning	126
8. Frihetsretorik och marknadslogik	129
Borgerligheten under två reformperioder	129
Globaliseringens påverkan	132
Brott eller kontinuitet?	134
Professionslogikens återkomst?	136
Efterord	139
Källor och litteratur	141
Förkortningar	170
Personregister	172

I. Inledning

I början av 1990-talet var reformivern stor inom den offentliga sektorn. De sittande regeringarna realiserade flera stora reformer för att öka valfriheten och avreglera den offentliga förvaltningen. Vad gäller reformeringen av utbildningssektorn har den i efterhand beskrivits som ett utbildningspolitiskt systemskifte med avregleringar och förändrad resursfördelning som följd. I högre grad än tidigare kom begrepp som konkurrensutsättning och humankapital att definiera utbildningsområdet.¹ I vilken grad det handlar om ett brott med den tidigare förda politiken kan dock diskuteras. Idén om att öka marknadsstyrningen inom utbildningssektorn var, som jag kommer att visa, nämligen inte ny. Däremot var det först under 1990-talet, och inte minst under den borgerliga regeringen som tillträdde 1991, som en omläggning av politiken kunde realiserats. Utan att förekomma händelseförloppet alltför mycket återges här i korta drag två minnesbilder av 1990-talets reformer.

I sina memoarer ger Sture Eskilsson, tidigare informationsdirektör för Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), sin syn på den borgerliga regeringens reformarbete.

1. Englund, Tomas, "Två artskilda perioder för pedagogisk forskning: Det utbildningspolitiska systemskiftets juridiska dimension och dess djupgående konsekvenser för samhälle, skola och pedagogik?", *Pedagogisk forskning i Sverige* 23(5), 2018, s. 20–42; Englund, Tomas, "Introduktion", Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, HLS, Stockholm, 1996, s. 21f.

Vännerna i kanslihuset hann göra mycket nytta. De öppnade för privatiseringar av skolor och daghem och de förde Sverige in i Europa. Det kanske viktigaste i mina ögon var Per Unckels reform av universitetsväsendet. Den gav hopp om ett återuppväckande av lärosätena som en fristående samhällskraft.²

Den ovan nämnda utbildningsministern Per Unckel (M) har i efterhand själv beskrivit hur regeringens ”förhandlingslinjer [...] medförde en betydande förnyelse av hela det svenska utbildningsväsendet, från de första skolåren till den mest avancerade forskningen”.³ Primärt handlade det från regeringens sida om att uppvärdera utbildningen utifrån tre teman.

Det första avsåg utbildningens och forskningens roll i samhället. Det skulle bli viktigare att förkovra sig. [...] *Det andra* var att öppna utbildningsväsendet för den variationsrikedom och rörlighet som en ny tid kommer att göra angelägen. [...] *Det tredje* var att understödja utvecklingen av kunskapscentra i den internationella frontlinjen.⁴

Frigörelse från staten var, enligt Unckel, ett huvudsyfte. Motivet för det var för det första ”den humboldtska idén om att universiteten inte skulle vara en vanlig del av staten, även om det var staten som betalade”.⁵ Vanliga här förstås som att den borgerliga regeringen ville försvaga statsmakternas direkta styrning av högskoleväsendet. För det andra fanns det en önskan om att öka konkurrensen och avskaffa monopolstrukturen.⁶

Intentionerna som låg bakom förändringarna mot ett mer kunskapsproducerande förhållningssätt inom högre utbildning i Sverige och vilka argument som fördes fram, och när, av de politiska aktörerna är det som främst kommer att analyseras. Jag kommer att dels granska de argument

2. Eskilsson, Sture, *Från Folkhem till nytt klassamhälle: Ett högerspöke berättar*, Fischer & Co, Rimbo, 2005, s. 323f.

3. Unckel, Per, *Kunskap som egen investering*, Timbro, Stockholm, 1998, s. 70.

4. Unckel, 1998, s. 70f, kursiv i original.

5. Unckel, 1998, s. 73f.

6. Unckel, 1998, s. 74.

som fördes fram i riksdagsdebatterna när idéerna om en omläggning av högskolepolitiken började ta form, dels beskriva reformernas implementering och resonera kring dess konsekvenser. Därigenom kommer boken att kunna ge ett bidrag till forskningen om Sveriges förvandling från en välfärdsstat till en marknadsstat.⁷

Det ska här poängteras att reformer i mer marknadsliberal riktning genomfördes både av borgerliga regeringar och av socialdemokratiska regeringar. I detta finns en kontinuitet. För att kunna förklara omvandlingen av högskolesektorn under 1990-talet kommer därför både tidigare och efterföljande reformförslag – framlagda av såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar – gällande högskolesektorn att behandlas. Det går emellertid inte att bortse från att organisationer som Timbro och SAF – som stod framförallt Moderaterna nära – var drivande i att sprida marknadsliberala idéer i Sverige.⁸ Av det skälet kommer särskilt Moderaternas och dåvarande Folkpartiets högskolepolitik att stå i centrum för analysen.

I den offentliga diskussionen om utbildningssektorn är det främst de förändringar som skedde inom grund- och gymnasieskolorna som har uppmärksammats. Här har vi sett en intensiv debatt om fristående skolors vara eller icke vara och kring de försämrade kunskapsresultaten för svenska elever i internationella kunskapsmätningar.⁹ En rad forskare från olika discipliner har analyserat reformerna inom det obligatoriska skolväsendet och gymnasiet under slutet av 1980-talet och början av

7. För en utförligare beskrivning av denna utveckling se Andersson, Catrin, Erlandsson, Magnus & Sundström, Göran, *Marknadsstaten: Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*, Liber, Stockholm, 2017, passim.

8. Boréus, Kristina, *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*, Tiden, Stockholm, 1994, kap. 3; Westerberg, Rikard, *Sista striden det är: Historien om löntagarfönderna*, Fri tanke, Stockholm, 2023, s. 52–63, 81–89.

9. Hultén, Magnus, *Striden om den goda skolan: Hur kunskapsfrågan enat, splittrat och förändrat svensk skola och skoldebatt*, Nordic Academic Press, Lund, 2019; Ringarp, Johanna, "1990-talets skolreformer – hur var de möjliga?", Kornhall, Per, Svensson, Sten, Allelin, Majsa & Karlsson, Bo (red.), *När skolan blev en marknad: Trettio år med friskolor*, Natur & Kultur, Stockholm, 2022, s. 170–180; Ringarp, Johanna, "PISA Lends Legitimacy: A Study of Education Policy Changes in Germany and Sweden After 2000", *European Educational Research Journal* 15(4), 2016, s. 447–461.

1990-talet.¹⁰ Trots studiernas olika perspektiv och tyngdpunkt – lärare, elever eller skolorganisation – står det klart att det svenska utbildnings-systemet från och med 1990-talet fick ett alltmer marknadsanpassat fokus, med minskad likvärdighet och ökad skolsegregation som följd. Därefter har offentliga medel inte bara använts till att finansiera kommunala skolor utan även till ett växande antal skolor som drivs av fristående aktörer. Utvecklingen beskrivs ofta i termer av ett brott med den tidigare synen på utbildning i Sverige, men det finns också de som hävdar att det handlar mer om en målförskjutning gällande utbildningens roll. Från bildning och fostran till mer mätbara mål.¹¹

Den betydelse som införandet av marknadsliberala idéer fick för högskolesektorn har inte rönt samma uppmärksamhet. Det kan tyckas märkligt av flera anledningar. För det första är högskolan sett till antalet anställda den största statliga sektorn. Beräknat på heltidsekvivalenter var antalet 65 547,2 för år 2022.¹² Därutöver har mellan åren 1996 och

10. Se exempelvis Allelin, Majsa, *Skola för lönsamhet: Om elevers marknadsanpassade villkor och vardag*, Göteborgs universitet, Göteborg, 2019; Lundahl, Lisbeth, "Equality, Inclusion and Marketization of Nordic Education: Introductory Notes", *Research in Comparative & International Education* 11(1), 2016, s. 3–12; Rönnberg, Linda, Benerdal, Malin, Carlbaum, Sara & Holm, Ann-Sofie, "The Flow of Public Funding to Private Actors in Education: The Swedish Case", Hogan, Anna & Thompson, Greg (red.), *Privatisation and Commercialisation in Public Education: How the Public Nature of Schooling is Changing*, Routledge, London, 2021, s. 134–151; Larsson, Eric, *Innerstadsgymnasierna: En studie av tre elitpräglade gymnasieskolor i Stockholm och deras positionering på utbildningsmarknaden*, Stockholms universitet, Stockholm, 2019; Forsberg, Håkan, *Gymnasiefältet och skolmarknadens framväxt, 1987–2011*, Uppsala universitet, Uppsala, 2015; Parding, Karolina, "Lärares arbetsvillkor: Handlingsutrymme i tider av förändrad styrning", *Didaktisk tidskrift* 19(2), 2010, s. 95–111; Lundström, Ulf & Parding, Karolina, "Teachers' Experiences with School Choice: Clashing Logics in the Swedish Education System", *Education Research International*, 2011; Schüllerqvist, Ulf, "Förskjutningar av svensk skolpolitisk debatt under det senaste decenniet", Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, HLS, Stockholm, 1996, s. 44–106.

11. Parding, Karolina, "Forskning om den svenska friskolereformens effekter – en litteraturoversikt", *Didaktisk tidskrift* 20(4), 2011, s. 233; Östlund, Hans-Erik, "Utbildning som instrument i samhällsutvecklingen", Östlund, Hans-Erik (red.), *Spjutspets eller släpvagn? Utbildningens roll i ekonomisk och regional utveckling*, Liber, Stockholm, 1986, s. 10ff, 29–34.

12. Universitetskanslersämbetet, "Antalet heltidsekvivalenter 2022". Detta tal ska

2023 antalet examina på grundnivå och avancerad nivå ökat från 33 118 till 85 363.¹³ För det andra kostade år 2022 verksamheten vid universitet och högskolor drygt 80 miljarder kronor. Av detta var statliga medel för utbildning på grundnivå och avancerad nivå cirka 30 miljarder och hyreskostnader till Akademiska Hus drygt 10 miljarder.¹⁴ Detta kan jämföras med kostnader för undervisning och hyreskostnader för grundskolor, inklusive förskoleklass, som samma år låg på 117 miljarder för kommunala och 21 miljarder för fristående grundskolor.¹⁵ Kostnaden för verksamheten är således stor. Även detta är, tillsammans med de höga förväntningar som finns på att högre utbildning ska stärka landets konkurrenskraft internationellt, en anledning att belysa reformernas påverkan på högskolesektorn.

Den uteblivna uppmärksamheten hör möjligen samman med att högskolor och universitet, till skillnad från de fristående grund- och gymnasieskolorna, inte drivs av privata stiftelser eller organisationer. Undantagen är Handelshögskolan i Stockholm, som bildades 1909 primärt genom privat finansiering, och de två stiftelsehögskolorna – Jönköpings universitet och Chalmers tekniska högskola – som tillkom på 1990-talet.¹⁶ Att det inte finns några vinstdrivande aktörer kan vara ett annat skäl. Ytterligare en anledning till att de marknadsliberala idéerna inte har fått

inte blandas samman med de enskilt största arbetsgivarna i staten, vilka är Polisen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården. Se Arbetsgivarverket, ”Hur ska statsförvaltningen möta kompetensutmaningen på en förändrad arbetsmarknad? En rapport om statens kompetensförsörjning och unga akademikers syn på att jobba statligt”, Rapportserie 2021 #3, Stockholm, 2021, s. 15.

13. Universitetskanslersämbetet, ”Antalet examinerade 2023”.

14. SCB, ”Kostnader för universitet och högskola efter kostnadsslag. År 2007–2022”.

15. Gällande grundskolan ingick inte kostnader för skolskjutsar i beloppet. SCB, ”Kostnader för grundskola och gymnasieskola efter skolform, huvudman, kostnadsslag. År 2007–2022”.

16. Holmén, Janne, ”Making Ends Meet: Limiting Factors for Managerial Bureaucratization at the University of Helsinki and Stockholm School of Economics in the 2010s”, Benner, Mats & Holmqvist, Mikael (red.), *Universities under Neoliberalism: Ideologies, Discourses and Management Practices*, Routledge, New York, 2023, s. 110–132; Holmén, Janne & Ringarp, Johanna, ”Public, Private or Between? Institutional Isomorphism and the Legal Entities in Swedish and Finnish Higher Education”, *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 9(1), 2023, s. 57–71.

samma genomslag vad gäller högskolorna är att tillströmningen av studenter kontinuerligt har varit hög. Det har medfört att lärosätena har nått upp till sitt takbelopp. Detta till trots går det att se en viss systemanpassning, det vill säga att lärosätena försöker satsa på utbildningar med höga ersättningsbelopp.

Två reformperioder – demokratisering och marknadsorientering

Teknik- och vetenskapshistorikern Johan Gribbe har beskrivit det som att utan kunskap om högskolesektorns utveckling över tid är det ”omöjligt att förstå strukturen hos dagens svenska högskolelandskap”.¹⁷ Det är en formulering som jag ställer mig bakom och som motiverar behovet av att sätta in dagens diskussion i ett historiskt perspektiv.

En utgångspunkt för boken är att det har funnits två reformperioder under perioden 1960–1990, där internationella trender har influerat högskolesektorn. Den första tog sin början i studentrevoltens krav på demokratiskt inflytande på 1960-talet. Tidigare hade universiteten varit relativt autonoma och styrts av professorer. Reformerna på 1960- och 1970-talen kom att utmana det meritokratiska idealet. Ett skäl till det var det ökade kravet från politiskt håll på att lärosätena skulle vara mer demokratiska, både i fråga om den interna styrningen och i förhållande till det omgivande samhället.¹⁸ En utförligare beskrivning av den första reformperioden, med U68 och de efterföljande reformerna H75 och H77, finns i kapitel 3.

17. Gribbe, Johan, *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*, UKÄ, Stockholm, 2022, s. 199.

18. För en utförligare beskrivning av den första reformperioden se Holmén, Janne & Ringarp, Johanna, ”1968 och reformer av högre utbildning i Finland och Sverige”, Burman, Anders & Lundahl, Joakim (red.), *1968 och pedagogiken*, Södertörn Studies in Intellectual and Cultural History 4, Södertörns högskola, Huddinge, 2020, s. 49–69. Ett liknande resonemang om två reformperioder i Sverige finns i Berggren, Henrik, *Den akademiska frågan: En ESO-rapport i den högre skolan*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:3, Finansdepartementet, Stockholm, 2012, s. 13, 63–78. För en internationell utblick se Gerard Delantys diskussion utifrån bland andra Gibbons beskrivning av två ”moder”, ett med början under 1960-talet och ett andra under 1980-talet. Delanty, Gerard, *Challenging Knowledge: The University in the Knowledge Society*, Society for Research into Higher Education, Philadelphia, 2001, s. 1–10, 102–106, 108ff; Gibbons, Michael, Limoges, Camille, Nowotny, Helga, Schwartzman,

Införandet av mål- och resultatstyrning inom den offentliga sektorn under slutet av 1980-talet ser jag som startpunkten för den andra reformperioden, där ett ökat fokus på marknadslösningar och managementtänkande kom att få stort utrymme. Den marknadsliberala styrningsmodellen har varken en meritokratisk eller en demokratisk karaktär, utan är inspirerad av företagsekonomiska idéer som gör att universiteten har kommit att ses mer som kunskapsproducenter och motorer för ekonomisk tillväxt.¹⁹ Att man ökar ett lands konkurrenskraft genom att styra lärosätena mot att ge vissa typer av utbildningar och satsa på viss sorts forskning har blivit allt vanligare de senaste trettio åren. För universiteten innebar detta att de som organisationer alltmer började likna företag på en global kunskapsmarknad. Vetenskap har följaktligen alltmer kommit att framstå som en motor i den nya kunskapsekonomin.²⁰

Utgångspunkter

Det huvudsakliga syftet med boken är alltså att undersöka införandet av marknadsliberala idéer inom den högre utbildningen i Sverige och diskutera i vilken mån universitetens övergång till att bli mer av kunskapsproducerande institutioner i början av 1990-talet var ett brott med tidigare förd politik eller ej. Jag kommer främst att fokusera på argumenten som lyfts fram av de politiska aktörerna i debatter och policydokument under 1990-talet. För att kunna sätta in den högskolepolitiska diskussionen i ett längre perspektiv kommer jag även att relatera Bildtregeringens högskolepolitiska ambition till det som skedde decennierna före och efter 1991. Av det skälet kommer både tidigare och efterföljande reformförslag

Simon, Scott, Peter & Trow, Martin, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage Publications, London, 1994.

19. Mandler, Peter, *The Crisis of the Meritocracy: Britain's Transition to Mass Education since the Second World War*, Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 15; Benner, Mats, *Kontrovers och konsensus: Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*, SISTER, Stockholm, 2001, s. 30f, 85f.

20. Hasselberg, Ylva, "Demand or Discretion? The Market Model Applied to Science and its Core Values and institutions", *Ethics in Science and Environmental Politics* 12 (1), 2012, s. 34–51; Hasselberg, Ylva, *Vetenskap som arbete: Normer och arbetsorganisation i den kommodifierade vetenskapen*, Gidlunds förlag, Möklinta, 2012.

– framlagda av såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar – gällande högskolesektorn att behandlas.

Först kartläggs de yttre ramarna för reformerna och de förändringar som skedde inom den högre utbildningspolitiken. Frågor som kommer att vägleda denna del av studien är: *Från vilken tid går det att finna argument för att politiken drev på för att öka marknadsstyrningen av högskoleväsendet? Vilka var de politiska företrädarnas argument för reformeringen av den högre utbildningen?* Därefter kommer jag att empiriskt undersöka den debatt som fördes av olika politiska aktörer under 1990-talet och analysera deras argument. Konkret undersöks i denna del av studien den retorik som fördes fram under reformarbetet av de politiska aktörerna. *Vad inrymdes i begreppen frihet och autonomi under 1990-talets diskussion? Vad skulle reformerna leda till?* Där det är möjligt kommer jag att uppmärksamma i vilken mån det är retoriken som har förändrats eller om det också är utfallet som blivit ett annat. Det vill säga hur och (eventuellt) när idéerna gick från ord till handling.²¹

I blickfånget står alltså dels styrningen och ledningen av högskolan som organisation, dels politikernas syn på högre utbildning, inte innehållet i utbildningarna eller lärarnas och studenternas upplevelse av förändringen. Jag kommer inte heller att i detalj beskriva och analysera förändringarna av ersättningsystemet – för det krävs en annan typ av studie.

NPM och de professionella

För att kunna undersöka marknadsorienteringen av den högre utbildningen är New Public Management (NPM) och den roll som tilldelades begrepp som frihet och autonomi under perioden viktiga.

Det styrningspolitiska systemskifte som i en internationell kontext går under namnet NPM kan beskrivas som en samling reformer som länkar ihop flera administrativa trender som började implementeras i den

21. Brunsson, Nils, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, CBS Press, Copenhagen, 2019, passim. Jämför diskussion i Pollitt, Christopher, ”Convergence: The Useful Myth?”, *Public Administration* 79(4), 2001, framförallt s. 934f, 938f; Andersson, Erlandsson & Sundström, 2017, s. 213f.

offentliga sektorn i en rad länder under 1980- och 1990-talen.²² Inom NPM skiljer man mellan management- och marknadsideal. De förstnämnda handlar om mål- och resultatstyrning och den interna organiseringen av verksamheten i form av resultatenheter och interndebitering.²³ Ett annat viktigt inslag i managementdelen är tilltron till ”det starka och rationella ledarskapet”. Det vill säga ett ledarskap som ”härbärgerar idén om att ledningens erfarenhet av verksamheten som ska ledas inte är det viktiga – mottot är snarare ’låt chefer vara chefer’”.²⁴ Det i sig har inneburit att förtroendet för de professionella har minskat till förmån för en ökad tillit till marknadens och näringslivets metoder. I sammanhanget har också styrning, uppföljning och redovisning kommit att bli viktiga incitament att mäta förvaltningarnas måluppfyllnad och resultat.²⁵ Marknadsdelen inom NPM innebär dels att de offentliga sektorernas verksamhetsmonopol avskaffas och att de istället konkurrensutsätts gentemot privata aktörer.²⁶ Dels en individualiseringstrend, där skattebetalaren är en kund vars intressen ska prioriteras.²⁷ Användningen av beteckningen kunder

22. Ehn, Peter & Sundström, Göran, ”Förvaltningspolitik i förändring”, Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi om offentlig sektor*, Statskontoret, Stockholm, 2020, s. 17f; Newman, Janet, ”Beyond the New Public Management? Modernizing Public Service”, Clarke, Johan, Gewirtz, Sharon & McLaughlin, Eugene (red.), *New Managerialism, New Welfare?*, Sage, London, 2000, s. 45–48; Benner, Mats, ”Vetenskap och politik som gränsarbete: Staten, akademien och kunskapen”, Salö, Linus & Benner, Mats (red.), *Humanvetenskapernas verkningar: Kunskap, samverkan, genomslag*, Dialogos, Stockholm, 2021, s. 216.

23. Hood, Christopher, ”A Public Management for All Seasons”, *Public Administration* 69(1), 1991, s. 3–19; Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, ”Att göra rätt – även när ingen ser på”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), 2016, s. 11ff.

24. Ahlbäck Öberg, Shirin & Sundberg, Elin, ”Avkollegialiseringen av den svenska högskolan”, Ahlbäck Öberg, Shirin, Bennich-Björkman, Li, Hermansson, Jörgen, Jarstad, Anna, Karlsson, Christer & Widmalm, Sten (red.), *Det hotade universitetet*, Dialogos, Stockholm, 2016, s. 48.

25. Almqvist, Roland, *New Public Management: Om konkurrensutställning, kontrakt och kontroll*, Liber, Malmö, 2006, s. 24.

26. Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016, s. 11ff; Karlsson, Tom S., ”Att vara kund till staten”, Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi om offentlig sektor*, Statskontoret, Stockholm, 2020, s. 91–109.

27. Almqvist, 2006, s. 17, 22; Ljung, Martin & Ivarsson Westerberg, Anders, *När målstyrning blev detaljstyrning: Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten*, Förvaltningsakademien, Södertörns högskola, Huddinge, 2017, s. 7.

istället för medborgare inom myndighetsfären är ett exempel på att även språkbruket förändrades under perioden.²⁸ I texten ”Att vara kund till staten” presenterar Tom S. Karlsson en typologisk beskrivning gällande medborgarnas relation till staten och vilka förutsättningar det finns inom olika statliga verksamheter för att skapa en kundrelation. Karlsson beskriver det som att det finns en skillnad i hur hög grad som medborgarna känner sig som kunder i olika sammanhang beroende på dels i vilken omfattning verksamheterna är reglerade, dels graden av valbarhet i systemet.²⁹ Detta synsätt har också en bäring på utbildningssektorn. För trots att både ungdomsskolan och högskolan är utbildningsinstitutioner skiljer sig deras uppdrag åt och därmed också hur väl de passar in i marknadsstatens syn på valfrihet och kundrelationer.³⁰

Vad gäller marknadsorienteringen av det obligatoriska skolväsendet har forskning visat att den tidigare balansen mellan professionens och byråkratins logiker har rubbats då de numera konkurrerar med marknadens logik om tolkningsföreträdet.³¹ Konkurrens och effektivitet har i många fall blivit ledord i kampanjer för att förändra styrningen av den offentliga sektorn.³² Inom högskolesektorn har det kommit att handla om hur de yrkesverksamma – forskare och undervisande lärare på högskolorna och universiteten – har kunnat använda sina färdigheter och sitt omdöme inom organisationen, när linjestyrningen har fått en alltmer framträdande roll. Om linjestyrning handlar om styrning ovanifrån som skapar en

28. Ringarp, Johanna, ”Till toner av Bolero: AmuGruppens reformering från myndighet till utbildningsföretag”, *Historisk tidskrift* (4), 2020, s. 642–673; Almqvist, 2006, s. 22.

29. Karlsson, 2020, s. 91–109.

30. Jämför Karlsson, Tom S. & Karlsson, Susanna, ”Marketization of Higher Education”, Farazmand, Ali (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham, 2021; Molesworth, Mike, Nixon, Elizabeth & Scullion, Richard, ”Having, Being and Higher Education: The Marketisation of the University and the Transformation of the Student into Consumer”, *Teaching in Higher Education* 14(3), 2009, s. 277–287.

31. Lundström & Parding, 2011, s. 2ff; Krantz, Joakim & Fritzen, Lena, ”Changes in the Identity of the Teaching Profession: A Study of a Teacher Union in Sweden from 1990 to 2017”, *Journal of Educational Change* 23, 2021.

32. Freidson, Eliot, *Professionalism: The Third Logic*, Political Press, Cambridge, 2001, s. 189f.

lojalitet till ledningen genom ”ordning och kontroll, regler och kvantiteter” handlar istället kollegial styrning om ”frihet och tillit, normer och kvaliteter” och om att ge de professionella möjlighet att gemensamt styra verksamheten.³³ Det är de ”professionellas kunskaper och erfarenheter” som garanterar att kvaliteten i forskningen och undervisningen håller hög standard. Det sker bland annat genom *peer review*-förfarande vid publicering och genom sakkunniggranskning vid tillsättning av tjänster och vid befordringar. Det är den vetenskapliga grunden som ska utgöra utgångspunkt för beslut inom akademiska verksamheter.³⁴ Utvecklingen har på senare tid också gett upphov till diskussion kring vad ett universitet är och hur fria lärosätena ska vara gentemot statsmakterna samt hur den akademiska friheten står sig i ett alltmer marknadsstyrt system.³⁵

Ola Agevall och Gunnar Olofsson har visat hur antalet anställda inom administration i den svenska högskolesektorn har ökat under perioden 2001–2018. Enligt de båda sociologerna går förändringen att härleda tillbaka till 1993 års nya budget- och styrningsmodell som fick till följd att högskoleledningarna ökade sin styrning över lärares och forskares prestationer. Något som i sin tur medförde ett behov av att anställa nya typer av (administrativa) tjänstemän för att rusta lärosätena för såväl den ökade konkurrensen som den ökade mängden kontroller och utvärderingar.³⁶ Utbildningshistorikern Janne Holmén har i en studie av finansieringen av lärosätena i Finland och Sverige under 2010-talet dragit liknande slutsatser. Holmén påvisar att det framförallt är nya grupper inom administra-

33. Björck, Henrik, ”Om kollegialitet”, *SULF:s skriftserie XLI*, Sveriges Universitetslärarförbund, Stockholm, 2013, s. 47.

34. Ahlbäck Öberg & Sundberg, 2016, s. 46, 48ff; Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla, *Kollegialitet: En modern styrform*, 2016, Studentlitteratur, Lund, s. 17, 61–68. Se även Björck, 2013, s. 30, 37–40, 47; Sahlin, Kerstin, ”Att leda universitet och högskolor: En balansakt i den högre skolan”, Lindh, Maria & Sundeen, Johan (red.), *Från högskolan i Borås till Humboldt: Den svenska högskolans roll i en motsägelsefull tid*, Rapport nr 15, Högskolan i Borås, Borås, 2010, s. 45–58.

35. Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan, ”Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), 2022, s. 157–209; Ahlbäck Öberg & Sundberg, 2016, s. 45–69.

36. Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar, ”Administratörerna: Administration, kontroll och styrning vid svenska universitet och högskolor”, *ARKIV. Tidskrift för samhällsanalys* (12), 2020, s. 7–59.

tion, som kommunikatörer, som har ökat i storlek medan annan personal, som bibliotekarier och teknisk personal, har blivit färre till antalet.³⁷

Managementiseringen, även kallad företagiseringen, av offentlig sektor har intentionerna till trots alltså medfört ökad administration. Inom denna har en ny professionstyp – de managementprofessionella – vuxit fram och övertagit ledningen för verksamheten.³⁸ I sammanhanget frågar sig Agevall och Olofsson om utvecklingen i Sverige kommer att gå i samma riktning som i USA och Storbritannien, där universitetsadministratörerna är organiserade i professionella sammanslutningar, och vad detta i så fall skulle innebära för lärares och forskares handlingsutrymme och autonomi i Sverige. Deras svar blir att det finns tecken på att Sverige är på väg i den riktningen och att en fara med en sådan utveckling skulle vara att den kollegiala styrmodellen marginaliseras än mer.³⁹ Forskarnas slutsatser innebär att sociologen Eliot Freidsons resonemang om att återupprätta den professionella logiken inom offentlig sektor blir en viktig fråga. Enligt Freidson pågår professionellas arbete i spänningsfältet mellan olika och i viss mån konkurrerande logiker – professionens, byråkratins och marknadens logik – och att det är de professionellas skyldighet att stå upp som moraliska väktare mot ekonomiska och politiska restriktioner som godtyckligt begränsar de fördelar som samhället får av de professionellas arbete.⁴⁰

De förändringar som införandet av NPM:s båda delar – marknadsivering och managementisering – innebar för den offentliga sektorn är följaktligen känt sedan tidigare. Det finns också gott om forskning som behandlar reformerna inom den högre utbildningen i Sverige under samma tid som jag undersöker. I flera texter har exempelvis sociologen och vetenskapsforskaren Mats Benner undersökt den svenska kunskapspolitikens målsättningar och förutsättningar under perioden.⁴¹ I dessa visar

37. Holmén, 2023, s. 110–132. Se även Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor. Årsrapport 2023*, s. 105.

38. Gällande ökat inflytande från nya personalgrupper inom offentlig sektor se exempelvis Hugemark, Agneta, *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Studentlitteratur, Lund, 1994; Røvik, Kjell Arne, *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*, Liber, Malmö, 2008, s. 72–75.

39. Agevall & Olofsson, 2020, s. 7f, 53–57.

40. Freidson, 2001, s. 1–4, 197–222.

41. Se Benner, 2021; Benner, Mats, *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt*

Benner bland annat hur forskningens tillstånd har ändrats till följd av förändrade politiska målsättningar för högskolesektorn och globaliseringen.⁴² Vad som kommer att undersökas i föreliggande studie är argumentationen bakom högskolereformerna. Genom att analysera när och på vilket sätt frihet, autonomi och marknad användes som argument i reformarbetet blir det möjligt att tydliggöra de politiska trenderna. Likaså gör min periodisering, att följa samhällsutvecklingen från början av 1970-talet fram till dess att den borgerliga regeringen Reinfeldt förlorade sitt maktinnehav år 2014, det möjligt att diskutera utfallet i relation till frågan om kontinuitet och förändring över tid. Mitt bidrag till den omfattande forskningen blir således att genom en detaljerad genomgång av källorna försöka omtolka den tidigare tesen om ett utbildningspolitiskt systemskifte 1991. Därutöver kommer jag, där det är möjligt, att betona hur de olika regeringarna ställde sig till de professionellas frihet och autonomi i relation till den ökade marknadsorienteringen.

Frihet och autonomi

För att kunna förstå den dragkamp om högskolefältet som uppstod är det viktigt att också ha kunskap om den diskussion gällande frihet och autonomi som har förts. Under hela den undersökta perioden har frågan om styrningen av universiteten och högskolorna, liksom spörsmål om akademisk frihet och lärosätenas autonomi, varit uppe till diskussion. Begreppen frihet och autonomi är dock mångtydiga vilket gör att det är viktigt att undersöka vilka ideologier och vilken politik som ligger bakom

i svensk forskning, SISTER, Stockholm, 2009; Benner, 2001; Benner, Mats, ”Den enfaldiga forskningspolitiken: En diagnos”, Fridlund, Mats & Sandström, Ulf (red.), *Universitetets värden: Bidrag till den forskningspolitiska debatten*, SNS förlag, Stockholm, 2000. Andra närliggande undersökningar av den svenska kontexten är Bjare, Ulrika, *Vetenskapens självstyre: Styrning, organisation och genomförande av universitetsforskning*, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm, 2023; Gribbe, 2022; Holmberg, Daniel, *Vem formar den strategiska forskningen? Institutionell dynamik och anslagspolitisk utveckling i KK-stiftelsen*, Lunds universitet, Lund, 2012; Sörlin, Sverker (red.), ”I den absoluta frontlinjen”: *En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*, Nya Doxa, Nora, 2005.

42. Benner, 2009; Benner, 2000.

när man från offentligt håll argumenterar för att genomdriva reformer i deras namn. Många gånger används begreppen för att motivera förändringar, men vad olika aktörer menar med frihet och autonomi är inte helt tydligt. Istället framstår det mer som en diskursiv kamp där aktörerna fyller begreppen med olika innehåll, beroende på ideologisk uppfattning. I sammanhanget kan man fråga sig: Frihet och autonomi för vem? Handlar det om ett ökat handlingsutrymme för den akademiska personalen eller för högskoleledningen gentemot staten? Det vill säga minskad statlig styrning och möjlighet att lägga upp den inre ledningen och organisationen efter eget behag?

Märkbart är att ord som kunskapsproduktion och global ekonomi har kommit att bli mer framträdande när man talar om högre utbildning.⁴³ Ett exempel på det är Bolognadeklarationen från 1999. I EU:s gemensamma målsättning för högre utbildning sattes fokus på att förena näringslivets och regeringarnas krav på en utbildning som leder till anställbarhet. Detta innebar att forskningens och undervisningens egenvärde, till exempel i form av bildning, tonades ner i debatten.⁴⁴ Resultatet blev, som sociologen Edward Shils har beskrivit det utifrån en nordamerikansk kontext, en standardisering och omstöpning av universiteten till entreprenöriella universitet.⁴⁵

Inom det tyska utbildningsväsendet reagerade man starkt mot utvecklingen, som man menade ledde bort från Wilhelm von Humboldts (1767–1835) principer kring bildning och utbildning.⁴⁶ Principerna och diskussionen kring innebörden av akademisk frihet och lärosätenas autonomi utvecklades dock mestadels efter det att Humboldt lämnat den

43. Collini, Stefan, *What Are Universities For?*, Penguin Books, London, 2012, s. 15–19.

44. Liedman, Sven-Eric, "Fritt kunskapssökande eller mätbara högskolor?", Lindh, Maria & Sundeen, Johan (red.), *Från högskolan i Borås till Humboldt: Den svenska högskolans roll i en motsägelsefull tid*, Rapport nr 15, Högskolan i Borås, Borås, 2010, s. 23–27; Sahlin, 2010, s. 39f.

45. Shils, Edward, "Do we still need Academic Freedom?", *The American Scholar* 62(2), 1993, s. 187–209.

46. Josephson, Peter, Karlsruhn, Thomas & Östling, Johan, "The Humboldtian Tradition and Its Transformation", Josephson, Peter, Karlsruhn, Thomas & Östling, Johan (red.), *The Humboldtian Tradition: Origins and Legacies*, Brill, Leiden, 2014, s. 13f.

pedagogiska scenen. Det är ändå värt att stanna upp vid Humboldts principer, eftersom de i den allmänna diskussionen är en återkommande referenspunkt.

Humboldts principer sammanfattas ofta med orden *Lehrfreiheit*, *Lernfreiheit* och *Freiheit der Wissenschaft*. *Lehrfreiheit* innebar att lärare ska ha rätt att undervisa utifrån sin forskning och sina intressen, medan *Lernfreiheit* utgick från studenterna och deras rätt att studera vad de själva vill.⁴⁷ Dessa grundbegrepp är fortsatt av stor betydelse för högskolesektorn. Inom EU förtydligades detta bland annat genom det Magna Charta Universitatum som tillkom 1988 i samband med att universitetet i Bologna firade sitt 900-årsjubileum.⁴⁸ *Freiheit der Wissenschaft*, slutligen, handlade om att den akademiska friheten på de tyska universiteten även innebar rätt till akademisk självstyrning och institutionell autonomi.⁴⁹ I Humboldts förståelse av det autonoma universitetet krävdes också att lärosätena hade en självständig ekonomisk bas. Denna idé har funnits kvar inom det tyska universitetsväsendet och har med tiden fått allt större betydelse, men den kom också att ifrågasättas bland annat genom Bolognaprocessen.⁵⁰

Redaktörerna för antologin *The Humboldtian Tradition* menar att de som är kritiska till den akademiska friheten från ett humboldtianskt perspektiv tydligt försöker påvisa att den tyska universitetsreformatorn och hans uppfattning om universitetet saknar relevans för samhället idag.⁵¹ Stämmer den beskrivningen av utvecklingen? Eller finns fortfarande de

47. Östling, Johan, *Humboldts universitet: Bildning och vetenskap i det moderna Tysklands historia*, Atlantis, Stockholm, 2016, s. 47ff; Nybom, Thorsten, "A Rule-governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University", Maassen, Peter & Olsen, Johan P. (red.), *University Dynamics and European Integration* [elektronisk resurs], Springer Science+Business Media B.V., Dordrecht, 2007, s. 61f.

48. Sveriges Universitets & Högskoleförbund, *Universitetens Magna Charta*, Bologna 1988, December 1999; Lay, Stephen, "The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles", *Magna Charta Observatory*, Bologna University Press, Bologna, 2004, s. 48.

49. Karran, Terence, "Academic Freedom: In Justification of a Universal Ideal", *Studies in Higher Education*, 2009, 34 (3), s. 267; Nybom, 2007, s. 61.

50. Östling, 2016, s. 228.

51. Josephson, Karlsohn & Östling, 2000, s. 287. Jämför Gibbons m.fl., 1994, kap. 1.

humboldtska idealen om frihet och autonomi kvar, om än i ny skepnad? När det danska högskoleväsendet marknadsanpassades för att universiteten skulle gå mer i linje med OECD:s syn på kunskapsekonomin gjordes det, enligt utbildningsforskaren Susan Wright, under förevändningen att man ville öka den akademiska friheten och autonomi. Det som många inte förstod var att reformerna hade gett begreppen en annan innebörd.⁵² Sammantaget menar Wright att universitetens autonomi och frihet numera innehåller en rad motstridigheter, några kopplade till marknadens syn på kunskap och bildning, andra till Humboldts principer. Problemet är att så länge skillnaderna mellan dessa båda hållningar inte tydligt klargörs så exponeras och ifrågasätts inte det faktum att marknadsdiskursen inom högre utbildning ökar. Det medför i sin tur att förespråkare för marknadslösningar kan motivera nya reformer genom att hänvisa till att de leder till ökad frihet och autonomi, enligt de principer som Humboldt är förknippad med, samtidigt som begreppen överförs till en kontext där de får en helt annan innebörd.⁵³

En annan betydelsefull distinktion är den mellan individuell och institutionell autonomi. Det vill säga mellan å ena sidan akademisk frihet, å andra sidan lärosätenas ledningars autonomi. Det senare brukar i forskningen benämnas institutionell autonomi.⁵⁴ Enligt historikern Ulrika Bjare har den akademiska friheten traditionellt dominerat debatten i Europa, medan den institutionella friheten har varit mer framträdande i debatten i USA.⁵⁵ Statsvetaren Håkan Gadd har i en avhandling behandlat förändringar i det svenska högskolesystemet 1983–2003 med fokus på individuell och institutionell autonomi. Enligt Gadd handlar individuell autonomi om den personliga autonomi, det vill säga forskarnas, lärar-

52. Wright, Susan, "Humboldt' Humbug! Contemporary Mobilizations of 'Humboldt' as a Discourse to Support the Corporatization and Marketization of Universities and Disparage Alternatives", Josephson, Peter, Karlsohn, Thomas & Östling, Johan (red.), *The Humboldtian Tradition: Origins and Legacies*, Brill, Leiden, 2014, s. 144–163.

53. Wright, 2014, s. 147f.

54. Bladh, Agneta, "New academic management: Akademin tar ansvar", Erikson, Martin G., Johannison, Jenny, Bladh, Agneta & Eriksson-Zetterquist, Ulla (red.), *Från Högskolan i Borås till Humboldt: Akademiskt ansvar*, Högskolan i Borås, Borås, 2018, s. 31.

55. Bjare, 2023, s. 8.

nas och studenternas handlingsutrymme att själva välja forskningsfrågor och kurser, medan institutionell autonomi handlar om lärosätenas självständighet som myndigheter.⁵⁶ Den institutionella autonomin har av andra delats upp i olika beståndsdelar. Exempelvis har European University Association (EUA) gjort en mer distinkt uppdelning av institutionell autonomi i fyra delar: akademisk autonomi, organisatorisk autonomi, personell autonomi och finansiell autonomi.⁵⁷ EUA:s definition av den akademiska autonomin ligger nära de humboldtska principerna. I det sammanhanget blir synen på kollegial styrning kontra linjestyrning av de högre lärosätena en viktig fråga. Akademisk frihet handlar nämligen också om institutionell autonomi i fråga om akademiska spörsmål. Detta eftersom det är viktigt att högskolor och universitet fattar beslut om lärande och forskning på basis av akademiska kriterier och inte på grund av externt politiskt tryck eller godtyckliga administrativa sanktioner.⁵⁸ EUA:s definition av de övriga tre delarna av institutionell autonomi handlar däremot mer om beslutanderätt över tillsättande av rektor och övriga tjänster och om löner och intäkter. Förändringarna som har skett inom den svenska högskolesektorn de senaste åren har, anser statsvetaren Agneta Bladh, medfört att staten har ökat den institutionella autonomin, framförallt den organisatoriska autonomin, på den akademiska autonomins bekostnad.⁵⁹

De flesta verkar således vara överens om att det på senare tid har skett en förskjutning där ledningen av universitet och högskolor världen över alltmer har gått i riktning mot linjestyrning.⁶⁰ Enligt juristen Francine Rochford har ett skäl till detta varit att det har funnits en oro över den traditionella kollegiala strukturens förmåga att hantera det ökade fokuset på effektivisering av sektorn.⁶¹ För att synliggöra omvandlingen inom den

56. Gadd, Håkan, *Autonomi och effektivitet i det svenska högskolesystemet*, Åbo Akademi University Press, Åbo, 2005, s. 55–60.

57. Estermann, Thomas, Nokkala, Terhi & Steinel, Monika, *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*, European University Association, Brussels, 2011, s. 11.

58. Gerber, Larry G., ”Inextricably Linked’: Shared Governance and Academic Freedom”, *Academic Online*, 2001, s. 2; Karran, 2007, s. 298.

59. Bladh, 2018, s. 32.

60. Sahlin, 2010, s. 40–43.

61. Rochford, Francine, ”Academic Freedom as Insubordination: The Legalization

högre utbildningen och analysera i vilken mån universitetens övergång till att bli mer kunskapsproducerande institutioner i början av 1990-talet var ett brott med tidigare förd politik kommer jag att undersöka hur begrepp som frihet och autonomi beskrivs och förändras över tid samt på vilket sätt de relateras till andra företeelser i samhället. Det handlar alltså om att analysera vilka narrativ eller argument om högre utbildning som har haft övertag under olika perioder och i vilken mån det har funnits konsensus kring diskursen om högre utbildning.

Material och metod

Källmaterialet består till största delen av offentligt tryck i form av statliga utredningar (SOU), propositioner och riksdagsmaterial, men också av (debatt)skrifter skrivna av några av de då verksamma politikerna och högre tjänstemännen. Jag har läst och analyserat SOU:er, propositioner och motioner som behandlar styrning, ledning och organisering av universitet och högskolor under perioden 1970–2014. Även om 1990-talets reformer står i fokus menar jag att den långa tidsperioden är nödvändig för att kunna analysera utvecklingen från den första reformperiodens början till nutida debatter gällande högre utbildning. Som ett komplement har också pressmaterial från 1990-talet och framåt använts. Vad gäller nyhetsartiklar från dagspressen har jag främst använt söktjänsten ”Svenska dagstidningar” som finns på Kungliga biblioteket samt *Dagens Nyheter*s arkiv.⁶² Sökningar har gjorts på de olika reformernas namn och på de politiska partiernas debattartiklar gällande högre utbildning, utbildningspolitik och reformer.

För att komplettera det skrivna materialet har jag genomfört sju intervjuer. I första hand har utbildningsministrarna under perioden 1986–1998 och 2006–2014 intervjuats. Detta var bara möjligt i ett fall, med Carl Tham, som var utbildningsminister 1994–1998. Vad gäller de övriga utbildningsministrarna under perioden – Bengt Göransson, Per Unckel, Lars Leijonborg och Jan Björklund – har istället deras statssekreterare

of the Academy”, *Education and the Law* 15(4), 2003, s. 252f.

62. Svenska dagstidningar finns tillgängliga via www.tidningar.kb.se.

utfrågats.⁶³ Statssekreterarnas roll inom Regeringskansliet är dubbel, eftersom de både har det högsta administrativa ansvaret och är politiska rådgivare. Organisationsforskaren Anders Ivarsson Westerberg har undersökt statssekreterarrollen och menar att det har skett en förskjutning som gör att det alltmer går att kalla statssekreterare för skuggministrar.⁶⁴ Utifrån det argumentet bedömde jag det vara adekvat att i vissa fall intervjua statssekreteraren istället för den ansvariga ministern. Därutöver har jag intervjuat tre personer som hade framstående positioner inom den högre utbildningssektorn eller var politiskt sakkunniga under den undersökta perioden.⁶⁵

Intervjuerna var semistrukturerade djupintervjuer om cirka en timme vardera, där övergripande teman som högskolesektorns förändring och de olika reformförslagen berördes.⁶⁶ Dessutom tillfrågades alla om sin väg in i utbildningspolitiken och vilka reformer de i efterhand såg som mest betydelsefulla. De öppna frågorna innebar att intervjuerna fick karaktär av samtal, där jag vid behov bad intervjupersonen fördjupa sina svar och förklara saker som kom upp under samtalets gång.⁶⁷ Före intervjun skickade jag ut en beskrivning av de teman som skulle tas upp och frågade om de godkände att samtalet spelades in samt informerade om att de senare skulle få läsa och godkänna de delar av intervjun som användes. Intervjuerna spelades sedan in och transkriberades. Vid behov kontaktades informanterna igen för kompletterande frågor. Eftersom de

63. Sverker Gustavsson, statssekreterare på Utbildningsdepartementet 1986–1991; Bjarne Kirsebom, statssekreterare på Utbildningsdepartementet 1991–1994; Peter Honeth, statssekreterare för forskning och högre utbildning 2006–2014.

64. För en diskussion om statssekreterarens roll i svensk politik se Ivarsson Westerberg, Anders, *Makthavare i ministerns skugga*, Boréa, Umeå, 2010, s. 197ff.

65. Dan Brändström, universitetsdirektör vid Umeå universitet 1982–1992 och utredare för den statliga utredningen RUT-93; Peter Egardt, statssekreterare för Carl Bildt, tillika statssekreterare i statsrådsberedningen 1991–1994; Nils Karlson, politiskt sakkunnig på Utbildningsdepartementet 1991–1994 och rektor vid City-universitetet 1994–2002.

66. Angående semistrukturerade intervjuer se Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber, Stockholm, 2018, s. 563–568.

67. För en diskussion om relevansen av muntliga källor i historiska studier se Thompson, Paul, *Det förgångnas röst: Den muntliga historieforskningens grunder*, Gidlund, Stockholm, 1980.

intervjuade haft en framträdande plats i partipolitiken eller inom högskoleväsendet har det inte varit möjligt att anonymisera dem i texten. Det är också viktigt att det framgår vem som har sagt vad så att en person inte tillskrivs någon annans utsaga. De intervjuade har på förhand fått läsa de stycken där de citeras och har gett sitt medgivande till att dessa publiceras. I vissa fall återkom de med ändringar eller kompletteringar som de menade behövde göras. Dessa delar av texten skrev jag då om och skickade till personen för godkännande. De inspelade intervjuerna och avskrifterna har förvarats så att ingen annan än jag har kunnat ta del av dem.

Några källkritiska kommentarer är på sin plats. För det första kan intervjupersonernas minnesbilder vara både tendentiösa och förvanskade, till följd av den tid som har förflutit. Även utfallet av en reform kan ha betydelse för hur personer i efterhand värderar den.⁶⁸ För det andra var flera av dem som idag forskar om eller utreder universitetspolitiken själva aktörer vid vissa av de politiska beslut som här behandlas. Likväl menar jag att intervjuerna ger en dimension utöver den som kommer fram i skriftliga källor, eftersom intervjuerna ger fördjupad information om händelser och skeenden som inte alltid är väl dokumenterade.⁶⁹ För att kunna validera informanternas minnesbilder har jag analyserat deras uttalanden tillsammans med de skriftliga dokument som finns från perioden.⁷⁰ Skriftligt material har emellertid också sina källkritiska problem. Exempelvis är propositioner och valprogram tendentiösa eftersom de innehåller information och argument för att legitimera en viss politisk inriktning. Sammantaget kan man säga att jag genom en studie av både muntligt och skriftligt material får en mer heltäckande bild och i viss mån också ett ”inifrånperspektiv” på de frågor som boken behandlar.

Ett klagörande behövs också gällande citaten från riksdagsdebatterna. Regeringsarbetet är ett lagarbete. Det är alltså inte de enskilda ministrarna eller departementen som beslutar om eventuella reformer, även om

68. Waldemarson, Ylva, ”Politiska makthavare som historisk källa”, *Arkiv, samhälle och forskning* (2), 2007, s. 13–18.

69. Yin, Robert K., *Case Study Research: Design and Method*, Sage, Thousand Oaks, 2014, s. 105–110.

70. Se diskussion i Dalen, Monica, *Intervju som metod*, Gleerups, Malmö, 2008, s. 13, kap. 4.

Finansdepartementet oftast har utslagsröst.⁷¹ Samtidigt behöver ministern, som politisk ledare, ha vissa ledarskapsförmågor för att kunna leda och spegla opinionen.⁷² I forskning om politiskt ledarskap påtalas ofta den betydelse som en ledares personlighet och karaktärsdrag har både för politisk utveckling och för hur handlingskraftig ledaren är.⁷³ Enligt företagsekonomen Bengt Jacobsson finns det tre ledarskapsförmågor som är betydelsefulla för en politisk ledare. Det är för det första förmågan att reflektera, det vill säga att skapa arenor för att tänka nytt och fritt. För det andra krävs förmåga att organisera och att skapa förutsättningar för att åstadkomma det man vill uppnå. Förmågan att handla, slutligen, innebär att kunna vara tydlig i fråga om tal och beslut, för att därigenom visa på en tydlig politisk riktning.⁷⁴ Per Unckel verkar ha haft dessa ledarskapsförmågor. Trots att han tidigare inte hade varit speciellt inriktad på utbildningsfrågor kom hans ledarstil och förmåga att reflektera, organisera och handla att kraftfullt påverka högskolesektorn.⁷⁵ Av det skälet anser jag det motiverat att använda mig av uttalanden av Unckel för att exemplifiera Bildtregeringens högskolepolitik.

Disposition

Det är reformeringen av högskolesektorn i mer marknadsliberal riktning på 1990-talet som står i centrum, men tesen om två reformperioder innebär samtidigt att hela perioden 1970–2014 i viss mån kommer att behandlas. För att kunna förstå utvecklingen på 1990-talet behöver jag nämligen både lyfta fram huvuddragen i den tidigare perioden och visa hur 1990-talets reformer kom att leva vidare under 2000-talet.

71. Kirsebom, Bjarne, *Fragment: Från ett yrkesliv inom forsknings- och utbildningspolitik*, 2022, s. 38; intervju med Peter Egardt 2020-12-08.

72. Möller, Tommy, *Politiskt ledarskap*, Liber, Stockholm, 2016, s. 29.

73. Daléus, Pär, *Politisk ledarskapsstil: Om interaktionen mellan personlighet och institutioner i utövandet av det svenska statsministerämbetet*, Stockholms universitet, Stockholm, 2012, s. 17ff, 26–30 samt däri refererad litteratur.

74. Jacobsson, Bengt, ”Ledarskap inom politiken”, Jönsson, Sten A. & Strannegård, Lars (red.), *Ledarskapsboken*, Liber, Malmö, 2009, s. 75–79.

75. Kirsebom, 2022, s. 36f.

Forskning om politiska reformer av högre utbildning är ur såväl ett internationellt som ett nationellt perspektiv omfångsrik. I kapitel 2 redogörs för delar av den forskning som finns på området under den period jag kallar för den andra reformperioden. I kapitlet kommer också diskussionen om brott och kontinuitet inom högskolesektorn att synliggöras genom andra forskares resultat. Därefter följer bokens disposition utvecklingen inom den högre utbildningen i kronologisk ordning. Som en bakgrund till 1990-talets reformer redogörs i kapitel 3 för de reformer som skedde under den första reformperioden. Jag gör också några nedslag i den politiska diskussion som fördes om reformering av den offentliga sektorn i allmänhet och högskolesektorn i synnerhet. Jag argumenterar här för att förändringen, som främst gick i demokratiseringens tecken, kom att ligga till grund både för debatten och för de förslag på reformer som lades fram under senare decennier. Kapitel 4 och 5 är bokens centrala delar: där beskrivs och analyseras reformerna inom högskolesektorn under den andra reformperioden. I kapitel 6 och 7 diskuteras den fortsatta utvecklingen av högskolesektorn från mitten av 1990-talet och fram till 2014. Slutligen, i kapitel 8, knyts säcken ihop genom att resultaten av det som har kommit fram i de empiriska avsnitten sammanfattas och relateras till såväl tidigare forskning som dagens utbildningspolitiska diskussion.

2. Reformen inom högre utbildning

Högskolesektorns utveckling i marknadsliberal riktning har diskuterats av en rad forskare världen över.⁷⁶ I diskussionen har de professionellas autonomi, eller mer exakt bristen på handlingsutrymme inom högre utbildning och forskning, uppmärksammats alltmer. För svenska förhållanden har de förslag som Autonomiutredningen lade fram 2008 stått i fokus de senaste åren.⁷⁷ Utredningen, men också den efterföljande propositionen, resulterade i en högskolepolitisk debatt. Flertalet professionsforskare och statsvetare såg framför sig att reformerna av den högre utbildningen, såsom de framställdes i propositionen, skulle leda till en form av utbildningsmarknad jämförbar med den utveckling som hade skett inom den obligatoriska utbildningen i början av 1990-talet.⁷⁸ I det senare fallet hade resultatet blivit ökad marknadsisering, och – menade kritikerna – en mer ojämlig skola. När de högre lärosätenas ledningar fick större handlingsutrymme att styra och leda verksamheten fanns fog att tro att den högre utbildningen skulle hamna i en liknande situation. Företrädarna, bland

76. För en genomgång av forskningen se exempelvis Pruisken, Insa & Jansen, Dorothea, "Introduction: The Changing Governance of PhD Education and Research: Multilevel Perspectives", Jansen, Dorothea & Pruisken, Insa (red.), *The Changing Governance for Higher Education and Research: Multilevel Perspectives*, Higher Education Dynamics, Springer International Publishing, Cham, 2015, s. 1–11.

77. SOU 2008:104, *Självständiga lärosäten*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 2008; regeringens proposition 2009/10:149, *En akademi i tiden: Ökad frihet för universitet och högskolor*, Stockholm, 2010.

78. Se exempelvis Hasselberg, Ylva, "Akademisk frihet, inte för alla?", *Göteborgs-Posten*, 2018-11-20.

vilka intressenter från både politiken och näringslivet fanns, menade där-
emot att skolreformerna på 1990-talet gav individerna större frihet att
själva välja skola utifrån egna premisser och inte efter bostadsort. De såg
också en förändring av den högre utbildningen som en välbehövlig injek-
tion för en ökad differentiering av och konkurrens inom sektorn.

I dessa diskussioner finns det en underliggande fråga: Är det brott eller
kontinuitet som har varit mest framträdande i reformarbetet? Där några
påtar att grundläggande och tydliga förändringar skedde argumenterar
kontinuitetsteoretikerna för att det hela tiden sker förändringar, men inte
så abrupt och grundläggande som diskontinuitetsteoretikerna påstår.

Det saknas dock forskning som behandlar reformerna av högre utbild-
ning i ett längre historiskt perspektiv och som medger en mer nyanserad
analys av samtiden. Ett undantag är en studie av 1977 års högskolereform
av Fredrik Bragesjö, Aant Alzinga och Dick Kasperowski. I sin analys an-
vänder sig författarna av en modell för styrning i relation till vetenskap
och teknologi som utvecklats av Rob Hagendijk och Alan Irwin.⁷⁹ Enligt
Hagendijk och Irwin finns det ingen enhetlig styrningsprincip som är
dominerande. Istället handlar det om ett komplext mönster av typolo-
gier av styrning. Enskilda länder kan dels uppvisa likheter med varandra,
dels röra sig från en typologi till en annan.⁸⁰ Sverige, som länge utmärkte
sig för sin korporativa styrning, har enligt Hagendijk och Irwin alltmer
kommit att anamma den deliberativa styrningen även om det också finns
tendenser som gör att man kan tala om ett visst mått av utbildningsstyr-
ning.⁸¹ I studien av 1977 års högskolereform bedömde Bragesjö med flera
att de genom att använda sig av Hagendijks och Irwins styrningsmodell
kunde påvisa – i motsats till den tidigare bild som diskontinuitetsteo-
retiker gett – att det har funnits samexisterande sätt att styra vetenskap
i Sverige under 1900-talet.⁸² Det vill säga att kontinuitetsperspektivet

79. Hagendijk, Rob & Irwin, Alan, "Public Deliberation and Governance: Engaging with Science and Technology in Contemporary Europe", *Minerva* 44(2), 2006, s. 167–184.

80. Hagendijk & Irwin, 2006, s. 173.

81. Hagendijk & Irwin 2006, s. 172f.

82. Bragesjö, Fredrik, Alzinga, Aant & Kasperowski, Dick, "Continuity or Discontinuity? Scientific Governance in the Pre-history of the 1977 Law of Higher Education and Research in Sweden", *Minerva* (50), 2012, s. 65–96.

har varit mer framträdande i reformarbete än vad tidigare forskning har framhållit. Det de såg skulle man med utbildningsutredaren Hans-Erik Östlunds vokabulär kunna kalla för en ”konfliktfylld enighet”.⁸³ Med det menar Östlund att de stora utbildningsreformerna från och med 1962 oftast har genomförts i samförstånd, och att den kritik som har funnits mot reformerna har behandlats i utredningar och i reservationer mot detaljer i propositionerna. Man kan emellertid se en tendens till större skillnader gällande synen på bildningens och utbildningens roll i samhället med åren.⁸⁴ Universitetens grundvärden – utbildning och kunskap – har alltmer kommit att överskuggas av den globala ekonomins behov av forskning och innovationer.

Enligt vetenskapshistorikern Thomas Kaiserfeld innebar den framväxt av massuniversitet som inleddes i slutet av 1960-talet att forskningspolitiken i Sverige kom att bli mer inriktad på ökad samverkan mellan företagen och universiteten.⁸⁵ Hans ingång är därmed att den debatt om universitetens gränser som alltmer har kommit att diskuteras utifrån mer nutida utbildningspolitiska beslut inte är något nytt, utan att det går att se att dessa idéer kom i svang redan under tidigare decennier. Skillnaden från när den marknadsliberala styrningsprincipen kom att bli mer allmänt utbredd är, enligt Kaiserfeld, att ”universitetsanställda forskare ännu under 1960- och 70-talen åtnjöt stora mått av eget verksamhetsansvar och ännu inte utvärderades av administrativt initierade kontrollsystem”.⁸⁶ Samtidigt, menar Kaiserfeld, går det inte att bortse från att den forskningspolitiska inriktningen i slutet av 1960-talet, då näringslivet ansåg sig ha behov av allt större forskningsresurser, utgör ”en viktig bakgrund”.⁸⁷

Som Mats Benner framhåller fanns det varken i industrisamhället eller i det framväxande kunskapsamhället någon konsensus, utan olika aktörer försökte formera sin bild av det kunskapspolitiska målet. Därmed blev

83. Östlund, 1986, s. 8.

84. Östlund, 1986, s. 30f.

85. Kaiserfeld, Thomas, ”Massuniversitetets forskningspolitik: Samverkan och innovation i slutet av 1960-talet”, Josephson, Peter & Karlsohn, Thomas (red.), *Universitetets gränser*, Arche Press, Göteborg, 2019, s. 138–167.

86. Kaiserfeld, 2019, s. 141.

87. Kaiserfeld, 2019, s. 141.

kunskap ”ett strategiskt medel i en globaliserad ekonomi och ett stöd i formering av politik inom olika områden”.⁸⁸

Dessa studiers slutsatser ligger nära denna boks grundtes: att det, reformerna till trots, går att se en kontinuitet gällande högskolepolitiken under perioden. Det hela går att beskriva som att ”’äldre’ politiska modeller och mål” har ”återupptäckts och används på nytt”.⁸⁹ Nyanvändningen kan i sig leda till förändringar och få andra inriktningar än det från början var meningen. Det viktigaste för den föreliggande analysen är emellertid att det inte handlade om ett reellt brott utan om en omförhandling av gamla värden för att dessa skulle passa in i den nya samhällsbilden. Ett samhälle där, som pedagogen Ingrid Unemar Öst beskriver det, akademisk frihet och autonomi fick stå tillbaka när ”utbildningens avkastning och nytta” hamnade i centrum.⁹⁰ Andra har beskrivit utvecklingen som en förskjutning från ett humboldskt till ett entreprenöriellt universitetsideal.⁹¹ Förskjutningen innebar enligt Unemar Öst att en form av tillhandahållare–konsumentrelation kom att upprättas mellan samhället, institutionen och individen, men också ett ökat fokus på ekonomisk tillväxt i globaliseringens spår.⁹²

Marknadsorienteringen inom den högre utbildningen

Det är inte bara i Sverige som marknadsorienteringen har blivit mer framträdande. I sin bok *University, Inc.: The Corporate Corruption of Higher Education* påtalar journalisten Jennifer Washburn att rörelsen mot marknadsorientering påbörjades redan i slutet av 1970-talet i USA. Ett skäl för universiteten att knyta till sig privata företag var, enligt Washburn, att lärosätena därigenom kunde omvandla sig själva till motorer för ekono-

88. Benner, 2009, s. 13, 19f. Citat s. 19.

89. Benner, Mats, *The New Global Politics of Science: Knowledge, Markets and the State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, s. 169 (min översättning).

90. Unemar Öst, Ingrid, *Kampen om den högre utbildningens syften och mål*, Örebro universitet, Örebro, 2009, s. 245.

91. Se diskussion om detta i Melander, Fredrik, *Lokal forskningspolitik: Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling av Lunds universitet 1980–2005*, Lunds universitet, Lund, 2006, s. 16f, kap. 7.

92. Unemar Öst, 2009, s. 239f.

misk tillväxt. Resultatet, som också måste ses i relation till andra länders ökade fokus på kunskapsekonomi, var dock att uppgiften att undervisa studenterna kom att skjutas åt sidan. Detta trots att universitetens viktigaste uppgift borde vara att ha fokus på utbildning och kreativitet.⁹³ I Storbritannien, varifrån många av de marknadsliberala idéerna spreds vidare i Europa, var det främst under Thatchers regeringsperiod som den offentliga sektorn, däribland utbildningssystemet, kom att konkurrensut-sättas och en mer företagsekonomisk typ av styrning infördes. Under de följande decennierna kom flera länder, om än i olika grad, att förändra styrningen av högskolesektorn i linje med NPM.⁹⁴ Staten försökte alltmer styra och leda högskolesektorn på samma sätt som den gjorde med andra offentligt finansierade tjänster. Eftersom förändringen skedde samtidigt som den offentliga sektorn konkurrensutsattes kom undervisning och lärande att ses mer som en vara och den akademiska friheten kom att omdefinieras.⁹⁵

Sociologen Gerard Delanty hävdar att globaliseringen och EU:s utbildningspolitiska mål har inneburit ökad standardisering av den högre utbildningen. Universiteten, som tidigare var relativt opåverkade av sociala förändringar, har behövt anpassa sig efter marknadens villkor på ett annat sätt.⁹⁶ Ett jämförbart resonemang för pedagogen Peter Jarvis i sin analys av den globala ekonomins påverkan på sektorn.⁹⁷ Marknadsorienteringen har således gjort det svårare för universiteten att stå upp för sina traditionella värden från en tid då forskarna och lärarna påverkade den akademiska administrationen och beslutsfattandet. Istället har hand-

93. Washburn, Jennifer, *University, Inc.: The Corporate Corruption of American Higher Education*, Basic Books, New York, 2005, s. xi.

94. Ferlie, Musselin & Andresani, 2008, s. 325–348; Mandler, 2020, s. 165–168, 207; Townely, Barbara, ”The Institutional Logic of Performance Appraisal”, *Organization Studies* 18(2), 1997, s. 261–285.

95. Ferlie, Musselin & Andresani, 2008, s. 326ff; Alexiadou, Nafsika & Lundahl, Lisbeth, ”Reforming Swedish Education by Introduction of Quasimarkets and Competition”, Gunter, Helen M., Grimaldi, Emiliano, Hall, David & Serpieri, Roberto (red.), *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*, Routledge, London & New York, 2016, s. 66–80.

96. Delanty, 2001, s. 116–126.

97. Jarvis, Peter, *Universities and Corporate Universities: The Higher Learning Industry in Global Society*, Kogan Page, London, 2001, s. 28f.

lingsutrymmet för de professionella minskat när lärosätena genom den globala ekonomin alltmer har blivit kunskapsproducenter och utbildning lyfts fram som ett viktigt styrinstrument både för internationella organisationer som OECD och EU och för enskilda länder.⁹⁸ Det i sin tur har medfört att en typ av ”hybridliknande universitetsmodell” med entreprenöriella ambitioner och ideal har vuxit fram.⁹⁹ En modell som enligt statsvetaren Fredrik Melander ”betonar den centrala ledningens behov av ökad styrningskompetens och framväxten av nya ämnesöverskridande forskningsstrukturer”.¹⁰⁰

Sammanfattning

Sammantaget visar tidigare forskning att likartade reformer skedde i en rad länder och att de internationella influenserna har varit starka. Inte minst genom att transnationella organisationer, såsom OECD och EU, har påtalat vikten av förnyelse av sektorn för att länderna ska kunna stå starka i kunskapssamhället. Ytterligare en faktor som har spelat in på senare år är den ökade globaliseringen och mobiliteten. Människor ska lättare kunna studera och arbeta i andra länder. För att det egna landet ska kunna stå sig i konkurrens med andra länder har man således både som en följd av samarbeten mellan transnationella organisationer och av nationella orsaker kommit att förändra styrningen och ledningen av högskoleväsendet. Kort sagt, färre interna (kollegiala) organ är engagerade i att bevara universitetens autonomi och ännu färre kan försvara konceptet att sträva efter kunskap för kunskapens skull.¹⁰¹ Samtidigt har de internationellt influerade reformerna präglats av nationernas samhällsutveckling och utbildningstraditioner. Skiljelinjen både inom och mellan länderna

98. Se exempelvis Etzkowitz, Henry & Leydesdorff, Loet (red.), *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, Casell Academic, London, 1997; Rip, Arie & Kulati, Tembile, ”Multilevel Dynamics in Universities in Changing Research Landscapes”, Jansen, Dorothea & Pruiskien, Insa (red.), *The Changing Governance for Higher Education and Research: Multilevel Perspectives*, Higher Education Dynamics, Springer, Cham, 2015, s. 106f.

99. Melander, 2006, s. 315.

100. Melander, 2006, s. 199.

101. Washburn, 2005, s. 47.

går mellan dem som vill värna de traditionella (humboldtska) idealen, enligt vilka universiteten har en särställning och inte bör anpassas efter marknaden, och dem som menar att högskolesektorn måste anpassas efter dagens och morgondagens behov av arbetskraft och samhällsstruktur.¹⁰² Utifrån viss tidigare forskning kan utvecklingen ses både som ett reellt brott och som en målförskjutning för att harmonisera utbildningen med en mer globaliserad kunskapsmarknad.

De som framhåller brott och de som ser utvecklingen som en kontinuitet är emellertid ense om att marknadsliberala idéer har fått större inflytande på högskolepolitiken. Enligt tidigare forskning har införande av marknadsprinciper i högskolesektorn inneburit att statens styrning har ändrats från input- till outputstyrning – det vill säga från att reglera budget, tjänsteställningar, programutbud och studentantal till att utvärdera utbildningskvaliteten och resursanvändningen. Dessutom har konkurrens mellan olika institutioner och lärosäten ökat vad gäller studenttag och forskningsfinansiering, samtidigt som man på en del håll infört (högre) studentavgifter. Överlag har konsumentperspektiv och prestationsförväntningar allt tydligare kommit att bli en realitet inom sektorn.¹⁰³ Fysikern och vetenskapssociologen John Ziman beskriver det som att vetenskapen har gått från att stå för de akademiska idealen om fritt sanningssökande och oberoende till att inbegripa ekonomiska, poli-

102. Askling, 2016, s. 25ff; Teelken, Christine, "Compliance or Pragmatism: How do Academics Deal with Managerialism in Higher Education? A Comparative Study in Three Countries", *Studies in Higher Education* 37(3), 2012, s. 271–290; Östling, 2016, s. 227ff.

103. Ferlie, Ewan, Musselin, Christine & Andresani, Gianluca, "The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective", *Higher Education* (56), 2008, s. 335f; Enders, Jürgen, "Hochschulreform als Organisationsform", Kehn, Barbara M. (red.), *Hochschule im Wandel: Die Universität als Forschungsgegenstand. Festschrift für Ulrich Teichler*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008, s. 231–241; Mittag, Sandra & Daniel, Hans-Dieter, "Qualitätsmanagement an Hochschulen", Kehn, Barbara M. (red.), *Hochschule im Wandel: Die Universität als Forschungsgegenstand. Festschrift für Ulrich Teichler*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008, s. 281–294; Enders, Jürgen, Kehm, Barbara M. & Schimank, Uwe, "Turning Universities into Actors on Quasi-markets: How New Public Management Reforms Affect Academic Research", Jansen, Dorothea & Pruisken, Insa (red.), *The Changing Governance for Higher Education and Research: Multilevel Perspectives*, Higher Education Dynamics, Springer International Publishing, Cham, 2015, s. 89f.

tiska, sociala och byråkratiska processer. En utveckling som han menar kan ses som en övergång från en akademisk till en post-akademisk era.¹⁰⁴

Utifrån Hagendijks och Irwings modell för styrning skulle man kunna tala om att vissa värden har fått större påverkan på högskoleväsendet under perioden, men att detta i sig inte behöver betyda att de gamla värdena gällande vad ett universitet ska vara helt har försvunnit. I de följande tre kapitlen analyseras utvecklingen av den svenska högskolepolitiken. Först beskrivs de högskolepolitiska reformerna under 1970- och början av 1980-talet och de borgerliga partiernas reaktion på dessa. Därefter vänds blicken mot de marknadsliberala reformerna och dessas implementering under 1990-talet.

104. Ziman, John M., *Real Science: What it Is, and What it Means*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, s. 59–82, 204f.

3. Borgerlighetens syn på 1970-talets högskolereformer

Som berörts tidigare är en utgångspunkt i boken att det har funnits två reformperioder under vilka internationella trender har influerat högskolesektorn. I följande kapitel beskrivs den högre utbildningens utveckling från slutet av 1960-talet och framåt och nedslag görs i den högskolepolitiska debatten. Framförallt diskuteras Moderaternas och Folkpartiets argument för att införa marknadsekonomi inom den offentliga sektorn under perioden.

Länge hade Sverige endast två universitet: Uppsala universitet och Lunds universitet. Först på 1950- och 1960-talen tillkom ytterligare universitet då Göteborgs högskola fick universitetsstatus 1954 och Stockholms högskola förstatligades och blev universitet 1960. De kommande åren bildades, efter förslag från 1963 års universitets- och högskolekommitté, filialer till de existerande universiteten i Örebro, Karlstad, Växjö och Linköping.¹⁰⁵ En anledning till utbyggnaden var den ökade tillströmningen av studenter. Under perioden 1950 till 1970 ökade antalet studenter i Sverige från 16 400 till 120 000.¹⁰⁶ Det var betydligt fler än de drygt

105. SOU 1965:11, *Utbyggnaden av universitet och högskolor: Lokalisering och kostnader 1*, betänkande av 1963 års universitets- och högskolekommitté, Ecklesiastikdepartementet, Stockholm, 1965, s. 258–262; Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar, ”Den högre utbildningens professionella fält”, Brante, Thomas, Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart G. (red.), *Det professionella landskapets framväxt*, Studentlitteratur, Lund, 2019, s. 120–128.

106. SOU 1997:7, *Byråkratin i backspegl: Femtio år av förändringar på sex förvaltningsområden*, Finansdepartementet, Stockholm, 1997, s. 59. För en fördjupad redovisning av tillströmningen till den högre utbildningen se Konnander, Benkt, *Rap-*

90 000 studerande som den statliga utredningen *Tendenser på akademikernas arbetsmarknad fram till mitten av 1970-talet* hade förutsett i början av 1960-talet.¹⁰⁷ Tillströmningen och den svaga genomströmningen medförde att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) fick i uppdrag att utreda studiegångarna, främst inom de filosofiska fakulteterna. UKÄ:s förslag var dels att studietiderna skulle förkortas, dels att utbildningslinjerna på de filosofiska fakulteterna skulle organiseras i 35 olika utbildningslinjer som alla hade en gemensam första del och dels att studierna skulle anpassas efter arbetsmarknadens behov genom ett linjesystem. Dessutom skulle vissa trösklar införas för att hindra studenter som inte hade klarat sina kurser att gå vidare i systemet. Det var i huvudsak dessa förslag som fick studenterna och en del universitetslärare att protestera 1968. Det hela slutade med att Universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar, UKAS som utredningen kallades, fördröjdes. Enligt historikern Kjell Östberg förhandlade den dåvarande utbildningsministern Olof Palme i hemlighet med UKÄ, Sveriges förenade studentkårer och Socialdemokratiska studentförbundet för att få igenom UKAS och nå en överenskommelse. När förslaget lades fram i riksdagen hade Palmes efternamn lagts till utredningens namn, och den kom därför att kallas Palmes UKAS (PUKAS). I beslutet hade de föreslagna utbildningslinjerna bantats ner till 18, men med flera valmöjligheter än vad UKÄ hade förordat.¹⁰⁸

År 1968 tillsatte regeringen även en kommitté, 1968 års utbildningsutredning (U68), med uppdrag att ”utreda den fortsatta planeringen av det eftergymnasiala utbildningssystemet”, och för att använda samhällets re-

port från Edenmans departement: Rapport om universitetspolitiken i ecklesiastikdepartementet 1957–67, Järfälla, 2002, s. 28–31; Konnander, Benkt, *Departementet i skuggan av U68: Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1967–76*, Järfälla, 2004, s. 45–67.

107. SOU 1962:55, *Tendenser på akademikernas arbetsmarknad fram till mitten av 1970-talet: Statistiska sammanställningar, prognos och planeringsgruppen inom Ecklesiastikdepartementet*, Ecklesiastikdepartementet, Stockholm, 1962, s. 119, 137.

108. Konnander, 2004, s. 35–44; Gröjer, Anette, *Den utvärdera(n)de staten: Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område*, Stockholms universitet, Stockholm, 2004, s. 51; Östberg, Kjell, ”Palme, utbildningspolitiken och maj 68”, Burman, Anders & Landahl, Joakim (red.), *1968 och pedagogiken*, Södertörns högskola, Huddinge, 2020, s. 45f; Larsson, Ulf, *Olof Palme och utbildningspolitiken*, Hjalmarsson & Högborg, Stockholm, 2003, s. 232ff.

surser på ett mer effektivt sätt.¹⁰⁹ I begreppet ”eftergymnasial” inkluderades såväl studier på universitet och högskolor som andra utbildningslinjer som låg på fackskolor och gymnasier. I direktivet till utredningen stod det att uppdelningen mellan akademisk och icke-akademisk sektor borde upphävas, därav benämningen ”eftergymnasial grundutbildning”.¹¹⁰ Utredningen kom att ledas av en grupp där statssekreterare Lennart Sandgren var ordförande. Övriga var universitetskanslern Nils Gustav Rosén, Hans Löwbeer (SÖ)¹¹¹ och Bertil Olsson (AMS). Att ämbetsmän och inte en parlamentariskt sammansatt grupp fick ansvar för arbetet gav upphov till skarp kritik. För att i någon mån blidka kritikerna knöts tre referensgrupper med företrädare för de politiska partierna¹¹², utbildningsväsendets och arbetsmarknadens organisationer till utredningen.¹¹³

Borgerlighetens kritik

Enligt Benkt Konnander, som var sakkunnig och därefter byråchef på Utbildningsdepartementet från slutet av 1960-talet, kom 1968 års utredning att fungera som en ”*tankesmedja* för universitetspolitiken”.¹¹⁴ Konnander menar vidare att användandet av det breddade högskolebegreppet, som innefattade även yrkesförberedande utbildningar, var ett sätt för den socialdemokratiska regeringen att ”komma bort från ekonomisk, social och geografisk snedrekrytering”.¹¹⁵

109. SOU 1973:2, *Högskolan: Betänkande av 1968 års utbildningsutredning*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1973, s. 684. Se även diskussion i Lindensjö, Bo, *Högskolereformen: En studie i offentlig reformstrategi*, Stockholms universitet, Stockholm, 1981, s. 74ff.

110. SOU 1973:3, *Högskolan: Sammanfattning av förslag av 1968 års utbildningsutredning*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1973, s. 79.

111. Han ersattes senare av sin efterträdare, Jonas Orring. Se Konnander, 2004, s. 38.

112. Alla partier i riksdagen, förutom Vänsterpartiet Kommunisterna, fick ha en representant med i referensgruppen. Socialdemokraterna hade tre representanter. Konnander, 2004, s. 37f. I utredningen finns ett särskilt yttrande från Folkpartiets dåvarande representant Carl Tham, se SOU 1973:2, s. 21, 665, 687.

113. SOU 1973:2, s. 684; intervju med Carl Tham 2020-10-07.

114. Konnander, 2004, s. 39, kursiv i original.

115. Konnander, 2004, s. 108. Se också diskussionen om högskolebegreppet i SOU

U68:s förslag kom att ge genklang under hela 1970-talet. Bland annat tillsattes 1974 en grupp med sex riksdagsledamöter¹¹⁶ vars uppgift var att gå igenom U68:s förslag till betänkande och göra en självständig bedömning av utredningens huvudfrågor.¹¹⁷ I U68-beredningens, som gruppen kallades, slutsatser är det tydligt att de borgerliga partierna – framförallt Folkpartiet och Moderaterna – var kritiska till U68:s förslag. Inte minst såg de en fara att de nya reformerna skulle leda till ökad centralisering och en fragmentisering. De borgerliga ansåg också att eftersom förutsättningarna hade förändrats sedan U68 tillsatts borde en annan typ av utredning ligga till grund för beslutet.¹¹⁸

Trots reservationerna fortsatte arbetet med att genomföra en högskole-reform. Dessutom infördes ett nytt anslagssystem – ramanslag – för högre utbildning. Detta låg mer i linje med den programbudgetering som redan hade införts i andra delar av offentlig sektor.¹¹⁹

År 1975 utsågs en central organisationskommitté för högskolereformen (H75) med uppdrag att komma med förslag på befogenheter som kunde föras över på lokala högskolemyndigheter, som därigenom skulle få ett större ansvar att själva besluta över ”högskoleutbildningens avgränsning, innehåll och studieorganisation”.¹²⁰ Förslaget gick ut på att sex regionstyrelser skulle tillsättas. Dessa skulle bland annat ha som uppgift att samordna de statliga och kommunala högskoleutbildningarna inom regionen och att fördela medel till fristående kurser och forskningsanknytning av den grundläggande högskoleutbildningen. Därutöver skulle regionstyrelsernas uppgift vara att besluta om inrättande av lokala utbildningslinjer. I propositionen 1975:9 *Om reformeringen av högskoleutbild-*

1973:3, s. 9f; Gribbe, 2022, s. 64f.

116. Ledamöterna var Birgitta Dahl (S), Bertil Fiskesjö (C), Lars Gustafsson (S), Björn Molin (FP), Ove Nordstrandh (M) och Roland Sundgren (S). Se DsU 1974:6, *Högskolereform: Promemoria avgiven av U68-beredningen*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1974, s. 1.

117. DsU 1974:6, s. 67.

118. DsU 1974:6, s. 50–66.

119. För en genomgång av implementeringen av programbudgetering inom offentlig sektor se Sundström, Göran, *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*, Stockholms universitet, Stockholm, 2003.

120. Konnander, 2004, s. 96.

ningen m.m. föreslogs att två tredjedelar av regionstyrelserna skulle bestå av ledamöter från allmänna intressen medan en tredjedel skulle komma från gruppen ”inom högskolan verksamma”.¹²¹ Ledamöter från allmänna intressen betydde i regel lokal- och regionalpolitiker samt i viss mån representanter för det lokala näringslivet.

De borgerliga partierna var kritiska både till införande av regionstyrelser och till att en majoritet skulle komma från allmänna intressen. De framhöll vikten av att få till en organisation som var mer flexibel och som tillät medbestämmanderätt för såväl studenterna och lärarpersonalen som lärosätena.¹²² I en motion från Folkpartiet sammanfattas kritiken på följande sätt: ”[r]egionstyrelser innebär bara att ytterligare en förvaltningsnivå skjuts in mellan dem som är verksamma på utbildningsheterna och dem som verkar på de centrala myndigheterna”.¹²³ För att motverka onödig byråkrati borde det, enligt motionärerna, räcka med samrådsnämnder mellan olika högskoleenheter samt en ökad decentralisering av besluten till ”lokala organ”.¹²⁴ ”God utbildning”, skrev moderaterna Per Unckel och Ingrid Diesen, ”är en förutsättning för verklig valfrihet”.¹²⁵ Av den anledningen var det av största vikt att reformerna inte ledde till en ökad administration. Besluten behövde istället komma närmare de berörda verksamheterna så att de satsade medlen förbättrade utbildningens kvalitet och ökade forskningens oberoende.¹²⁶ Även Vän-

121. Regeringens proposition 1975:9, *Om reformering av högskoleutbildningen m.m.*, Stockholm, 1975, s. 3, 17f, 408–413, 505, 529–534. Citat s. 533; regeringens proposition 1976/77:59, *Om utbildning och forskning inom högskolan m.m.*, Stockholm, 1977, s. 239ff; SFS 1977:218, *Högskolelag*; Gröjer, 2004, s. 97ff; utbildningsutskottets betänkande, UbU 1975:17, *Utbildningsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1975: Om reformering av högskoleutbildningen m.m. jämte motioner*, Stockholm, 1975, s. 3f, 56, 113. För en diskussion om detta se också SOU 1973:2, s. 501–504, 531–538.

122. Motion 1975:1869 av Gösta Bohman m.fl. (M), *Med anledning av propositionen 1975:9 om reformeringen av högskoleutbildningen m.m.*, s. 10; motion 1975:1872 av Gunnar Helén m.fl. (FP), *Med anledning av propositionen 1975:9 om reformeringen av högskoleutbildningen m.m.*, s. 24.

123. Motion 1975:1872, s. 1.

124. Motion 1975:1872, s. 25f.

125. Motion 1976/77:1409 av Per Unckel och Ingrid Diesen (M), *Med anledning av propositionen 1976/77:59, Om utbildning och forskning inom högskolan m.m.*, s. 3.

126. Motion 1976/77:1409, s. 3. Jämför motion 1978/79:1108 av Gösta Bohman

sterpartiet Kommunisterna var kritiska till förslaget om att företrädare för allmänna intressen skulle vara i majoritet. En sådan form av korporativism, där representanter för näringslivet sattes in i regionstyrelserna, var enligt partiet helt oacceptabel.¹²⁷ Kritiken till trots realiserades förslagen i propositionen, och när reformen sedan skulle implementeras hade en borgerlig regering under Thorbjörn Fälldins (C) ledning tagit över. I propositionen *Om utbildning och forskning inom högskolan* 1977 stod det att målet var att dels främja den sociala rekryteringen, dels ”geografiskt öka utbildningens tillgänglighet”¹²⁸

Ökad decentralisering

Genom högskolereformen H77 inkommerades bland annat yrkesinriktade linjer såsom lärar- och sjuksköterskeutbildningarna i en alltmer enhetlig högskoleorganisation.¹²⁹ Dessutom skulle lärartjänstorganisationen inom högskolorna utredas. Enligt direktiven till lärartjänstutredningen innebar idéerna från U68 om en enhetlig högskola även att lärartjänsterna behövde bli mer likriktade.¹³⁰ Ett av utredningens förslag, liksom den efterföljande propositionens, var att återupprätta grundutbildning, forskning och utvecklingsarbete som tre likvärdiga delar av tjänsterna.¹³¹ Eftersom H77 hade som uttalat mål att uppnå ”decentralisering av be-

m.fl. (M), *Om den ekonomiska politiken*, s. 231–235.

127. Motion 1975:1873 av C.-H. Hermansson m.fl. (VPK), *Med anledning av propositionen 1975:9 om reformeringen av högskoleutbildningen m.m.*, s. 4.

128. Regeringens proposition 1976/77:59, s. 21f.

129. Holmén, Janne & Ringarp, Johanna, ”Becoming Universities? Academisation and the Integration of Finnish and Swedish Teacher Education Institutions in the System of Higher Education”, Eckhardt Larsen, Jesper, Schulte, Barbara & Thue, Fredrik W. (red.), *Schoolteachers and the Nordic Model*, Oxford Studies in Comparative Education, Routledge, London/New York 2022; Holmén & Ringarp, 2020, s. 63; Gribbe, 2022, s. 67f.

130. SOU 1980:3, *Lärare i högskolan: Förslag till ny arbets- och tjänsteorganisation*, betänkande av lärartjänstutredningen, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1980, Bilaga 3; intervju med Bjarne Kirsebom 2020-09-15.

131. Regeringens proposition 1984/85:57, *Ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan*, Stockholm, 1984; SOU 1980:3, s. 36, 61f; Melander, 2006, s. 178–183.

slutsfattandet inom högskolan” skrev lärartjänstutredningen i sitt betänkande 1980 att innehållet i tjänsterna skulle beslutas på lokal nivå.¹³² Att komma bort från den ”konstlade uppdelning[en] i rena undervisnings- resp. forskningstjänster”, och tydligare koppla ihop forskning och undervisning så att lärarnas vetenskapliga kompetens kunde höjas, såg även Moderaterna och Folkpartiet som något positivt. För att detta skulle bli möjligt behövde tilldelningen av resurser till högskolorna öka. De medel som gick till sektorsorganen och till regionstyrelserna kunde enligt partierna med fördel omfördelas för detta ändamål.¹³³

Parallellt med lärartjänstutredningen pågick en utredning av forskningens och forskarutbildningens plats i den nya högskolan. Ansvarig utredare var universitetskanslern Carl-Gustaf Andréén.¹³⁴ I sitt betänkande förordade han att det skulle ingå en fast procent forskning i alla lektors- och docenttjänster.¹³⁵ Detta för att göra det möjligt även för forskare att undervisa ”inom både forskarutbildningen och grundutbildningen”.¹³⁶ Av det skälet ville utredningen på sikt avskaffa adjunktstjänsterna och ersätta dem med doktorand- och assistenttjänster, för att på så sätt knyta forskningen närmare till grundutbildningen. Dessutom ville man införa krav på doktorsexamen för anställning som lärare på högskolorna.¹³⁷ Om vi ska föregå historien något var det först i 1990 års forskningsproposition som det skrevs in att alla lärare borde vara disputerade.¹³⁸ Under den borgerliga regeringen på 1990-talet blev det sedan möjligt med mer flexibla

132. SOU 1980:3, s. 16, 51, 61f, 64ff. Citat s. 16.

133. Motion 1984/85:176 av Per Unckel m.fl. (M), *Ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan (prop 1984/85:57)*, citat s. 17; motion 1984/85:172 av Jörgen Ullenhag m.fl. (FP), *Ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan (prop. 1984/85:57)*.

134. SOU 1981:29, *Forskningens framtid: Forskning och forskarutbildning i högskolan*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1981, s. 3.

135. SOU 1981:29, s. 15, 69, 73f.

136. SOU 1981:29, s. 69.

137. SOU 1981:29, s. 69f, 73.

138. Regeringens proposition 1989/90:90, *Om forskning*, Stockholm, 1990, s. 41f, 188ff; riksdagens protokoll 1989/90:136, 6§ Forskning, anf. 1 av Birger Hagård (M), s. 5f; riksdagens protokoll 1989/90:136, 6§ Forskning, anf. 2 av Margitta Edgren (FP), s. 9ff; Fritzell, Ann, *Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör?*, Högskoleverket, Stockholm, 1998, s. 15.

anställningsformer beroende på anslagsformer, och genom den nya högskolelagen från 1992 fördes uppgiften att inrätta och tillsätta professurer över från regeringen till universiteten och högskolorna.¹³⁹

Forskningspolitiken

Förutom kring högskolans organisation fördes under den första reformperioden en diskussion gällande prioriteringar inom forskningen. Stötestenen var vem som skulle bestämma över de stora ekonomiska satsningarna och vilka normer och kriterier – de rent inomvetenskapliga eller samhällets – som skulle vara utslagsgivande. Tidigare forskning har betonat att den ledande forskningspolitiska doktrinen efter andra världskriget kom att betona att frihet och autonomi för forskare var ”ett nödvändigt villkor för forskningens – och i förlängningen också samhällets – utveckling”.¹⁴⁰ Utgångspunkten för resonemanget var att man genom satsning på grundforskning skulle uppnå teknikutveckling och innovation. Grunden för statens forskningspolitik blev därmed att låta forskningsråden vara reaktiva. Rådens uppdrag blev främst att fördela medel, inte att vara forskningsinitierande.¹⁴¹ Under 1970-talet ökade emellertid det externa inflytandet på forskningen, vilket i Sverige innebar en ökad inriktning mot sektoriell forskningspolitik, där medel knöts till myndigheter och sektorsorgan som därefter fördelade ”medel utifrån samhällsstyrda mål”.¹⁴² Det senare blev också tydligt vad gällde frågan om forskningens frihet, som skrevs in i högskolelagen 1977. Där tydliggjordes att såväl

139. SFS 1992:1434, *Högskolelag*; regeringens proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg*, Stockholm, 1993, s. 39ff, 175–178, 185–188; Benner, 2001, s. 81; Allvin, Michael & Movitz, Fredrik, ”Självständiga lärosäten: Om de förändrade villkoren för högre utbildning och universitetens normalisering”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 17(2), 2011, s. 61.

140. Persson, Bo, *Motskräviga myndigheter: Sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet*, SISTER, Göteborg, 2001, s. 16.

141. Nybom, Thorsten, *Kunskap, politik och samhälle: Essäer om kunskapssyn, universitet och forskningspolitik 1900–2000*, Arete, Hargshamn, 1997, s. 98. Det kan jämföras med utvecklingen i USA, se Berman, Elizabeth Popp, *Creating the Market University: How Academic Science Became an Economic Engine*, Princeton University Press, Princeton, 2012, s. 19–23.

142. Persson, 2001, s. 16f. Citat s. 17; Nybom, 1997, s. 107ff.

forskningsproblemet som forskningsmetoder och spridning av resultat skulle få väljas fritt.¹⁴³ I samband med beslut om högskolelagen diskuterades i regeringens proposition (1976/77:59) även vikten av att låta samhällets representanter få ökat inflytande över verksamheten för att få till ”ett fruktbarande utbyte av information och impulser mellan samhälle och forskning”.¹⁴⁴

Ser vi utanför universitetsvärlden innebar den ekonomiska nedgången under 1970-talet att ett ökat effektivitetstänkande kom in i den offentliga sektorn under 1980-talet.¹⁴⁵ I det ekonomiskt kärva läget diskuterade Moderaterna huruvida en fortsatt utbyggnad av de mindre högskolorna verkligen var det bästa för Sverige. Borde inte högskolan, liksom övriga delar av samhällsapparaten, dra sitt strå till stacken och spara? Samtidigt, utan en utbyggd högre utbildning, kunde det bli svårt för Sverige att komma på fötter igen. En kompromiss kunde vara att satsa på de traditionella universiteten, för ur en ”utbildningspolitisk synvinkel” framstod ”det som tveksamt att bibehålla en hög regional täckningsgrad till priset av en fortsatt avtappning av de större högskolornas utbildnings- och forskningsresurser”.¹⁴⁶ Besparingskraven på den högre utbildningen kom på grund av den stigande arbetslösheten aldrig riktigt att förverkligas.¹⁴⁷

143. SFS 1977:218, 14 §.

144. Regeringens proposition 1976/77:59, s. 23. För en utförligare diskussion om detta se Bjare, 2023, s. 93ff.

145. Regeringens proposition 1988/89:100, *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1989/90*, Stockholm, 1988, Bilaga 1, s. 32. Jämför diskussion i Konnander, Benkt, *Ett departement i skuggan av besparingar: Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1982–88*, Järfälla, 2008, s. 20ff.

146. Motion 1980/81:744 av Joakim Ollén & Rune Rydén (M), *Om högskolans institutionella organisation och administration*, s. 12f. Citat s. 13. Liknande kommentarer finns i motion 1980/81:746 av Ingrid Sundberg & Olle Aulin (M), *Om avveckling av högskolans regionstyrelser*, s. 12.

147. Konnander, Benkt, *Ett departement med borgerlig ledning: Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1976–82*, Järfälla, 2006, s. 2, 21ff, 40–45.

Den konfliktfyllda enigheten

När Socialdemokraterna återkom i regeringsställning 1982 skedde inte heller någon egentlig omläggning av högskolepolitiken, utan idéerna från H75 och H77 fortsatte att genomsyra de politiska besluten. Den konfliktfyllda enigheten om hur utbildningspolitiken skulle styras fanns således kvar.¹⁴⁸ Exempelvis etablerades en ny typ av högskolestyrelser i vilka två tredjedelar av ledamöterna var företrädare för verksamheten (lärare och studenter) och en tredjedel var företrädare för allmänna intressen. Det föreslogs att även rektorn och förvaltningschefen skulle ingå i styrelserna vid de lärosäten som hade en fast forskningsorganisation.¹⁴⁹ Styrelse-reformen var ett sätt att jämka samman två organisationsstrukturer som tidigare hade funnits inom högre utbildning i Sverige. Fram till 1977 hade universiteten haft konsistorier där internt utsedda lärare, övriga anställda och studenter hade suttit med, medan högskolorna hade haft styrelser med en övervägande majoritet extern representation för respektive sektor.¹⁵⁰

Med tiden verkar statsmakterna ha sett det som ett problem att en majoritet i högskolestyrelserna kom från verksamheten. Utifrån U68:s idéer ansågs en ökad lekmanrepresentation vara mer i takt med tiden.¹⁵¹ Den effektivisering som önskats med förslagen realiserades dock inte. Följden blev ytterligare förändringar, bland annat att regionstyrelserna avvecklades 1988.¹⁵² Sverker Gustavsson, som var statssekreterare på Utbildningsdepartementet mellan 1986 och 1991, menar att avvecklandet av regionstyrelserna var den största förändringen av högskolan under Socialdemokraternas regeringstid denna period.¹⁵³ År 1988 förändrades

148. Östlund, 1986, s. 8; Bragesjö, Alzinga & Kasperowski, 2012, s. 65–96.

149. Regeringens proposition 1975:9, s. 3, 514f; regeringens proposition 1976/77:59, s. 5; utbildningsutskottets betänkande, UbU 1975:17, s. 56, 60f, 114ff.

150. Högskoleverket, *Att leda universitet och högskolor: En uppföljning och analys av styrelsereformen 1998*, Högskoleverkets rapportserie 2000:15 R, Stockholm, 2000, s. 11.

151. Boberg, Johan, "Lärosätenas interna organisation", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), 2022, s. 27.

152. Boberg, 2022, s. 26f.

153. Intervju med Sverker Gustavsson 2020-09-25; Gustavsson, Sverker, "Forskningens frihet efter det kalla kriget", Öhman, Christer (red.), *Uppsala universitet inför*

också antalet ledamöter i högskolestyrelserna. De blev färre – endast elva ledamöter inklusive rektorn – och deras uppdrag koncentrerades till att arbeta mer effektivt och verksamhetsnära. Balansen i styrelserna försköts också när majoriteten i styrelserna kom att bestå av företrädare för allmänna intressen. Skälet till förändringen var att man såg det som att staten skulle stå för de övergripande ramarna, men att ansvaret för verksamheten skulle ligga på det lokala planet, inom högskoleledningarna.¹⁵⁴ Argumentet för det sistnämnda var att den socialdemokratiska dåvarande regeringen ansåg att fler övergripande beslut behövde tas regionalt om decentraliseringssträvandena skulle kunna realiseras. Genom en extern majoritet i styrelsen skulle, hoppades man, förändringar gällande högskolornas verksamhet kunna göras utan att det blev interna kollegiala stridigheter mellan olika ämnen.¹⁵⁵ Ett bra beslut, enligt Moderaterna och Folkpartiet, då de som tidigare nämnts under en längre tid hade drivit på för att avveckla regionstyrelserna. För dem var regionstyrelserna bara en nivå mellan riksplenet och det lokala, det vill säga de som arbetade i verksamheten.¹⁵⁶ En jämförelse kan i sammanhanget göras med den uppmärksammade diskussionen när lärartjänsterna kommunaliserades 1989. Inför beslutet om kommunaliseringen var Moderaterna och Folkpartiet emot en decentralisering till kommunerna, då de menade att en reell decentralisering hade varit om styrningen och valfriheten flyttades ner till de enskilda skolorna och individerna.¹⁵⁷

Statsvetaren Fredrik Melanders analys av utvecklingen på högskoleområdet är att regeringen ville ”rucka på de traditionellt kollegiala ledningsprinciperna och införa ett mer managementinspirerat styrsystem”.¹⁵⁸

2000-talet: *Festskrift till Stig Strömholm*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 1997, s. 51ff.

154. Regeringens proposition 1986/87:127, *Om fortsatt decentralisering inom högskolan*, Stockholm, 1987.

155. Regeringens proposition 1986/87:127, s. 1ff, 18–21; Högskoleverket, 2000, s. 12.

156. Se exempelvis motion 1980/81:744; motion 1982/83:1070 av Ola Ullsten m.fl. (FP), *Forskning och högre utbildning*; motion 1984/85:2818 av Ulf Adelsohn m.fl. (M), *Utbildningspolitiken*.

157. Ringarp, Johanna, *Professionens problematik: Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*, Makadam, Göteborg & Stockholm, 2011, s. 181.

158. Melander, 2006, s. 255.

Melander argumenterar vidare att den efterkommande decentraliseringspropositionen öppnade för de förändringar som skedde under 1990-talet, inte minst högskolereformen (H93) och styrelsereformen 1998.¹⁵⁹ Värt att notera är också att riksdagen under 1988 lade fast att mål- och resultatstyrning skulle genomsyra hela den svenska förvaltningen.¹⁶⁰ I linje med den nya styrningen kom begrepp som kvalitetsarbete och resultatstyrning att användas av högskoleledningarna. Samtidigt var de professionella ledningsprinciperna fortfarande tillräckligt starka för att man, med Freidsons begreppsapparat, ska kunna säga att den professionella logiken fortsatt stod sig väl gentemot både byråkratin och marknaden.¹⁶¹ En viss kontinuitet i relation till de diskussioner som fördes under 1970-talet går således att finna, även om begreppet marknad, snarare än demokrati, började stå i förgrunden i den politiska debatten.

Sammanfattning

I kapitlet har de diskussioner om högre utbildning som fördes under det jag kallar den första reformperioden beskrivits. Högskolornas organisering och regionalisering, lärartjänsternas innehåll samt ökad frihet för lärosätena, med fokus på decentralisering, var återkommande teman under 1960- och 1970-talen. Samtidigt var detaljstyrningen omfattande i fråga om både lärosätenas interna organisation och forskningspolitiken. Så länge de ekonomiska förutsättningarna möjliggjorde ständig tillväxt var motståndet trots allt tämligen svagt. När ekonomin försämrades ifrågasattes dock alltmer den detaljerade styrningen och den ökade regionalisering. Under 1980-talet fortsatte den ekonomiska nedgången, vilket ledde till diskussion om ökad effektivisering och nedskärningar inom högskolesektorn. På vilket sätt regeringen skulle styra lärosätena och hur forskningspolitiken skulle se ut kom därmed att omprövas igen.

159. Melander, 2006, s. 256f.

160. Regeringens proposition 1987/88:150, *Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m.*, Stockholm, 1988; finansutskottets betänkande, FiU 1987/88:30, *Om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringar*; Fritzell, 1998, s. 15f.

161. Gustavsson, 1997, s. 47–58; Freidson, 2001, s. 197–222.

Det gäller inte minst diskussionen om regionalisering av högskolesektorn och regeringens styrning av lärosätena. Därtill hade flertalet moderata politiker varit aktiva i student- och ungdomsförbunden under perioden, och det var mot U68 och utvecklingen därefter som de tog spjörn när de ville reformera universitetspolitiken i början av 1990-talet.¹⁶²

I de kommande två empiriska kapitlen kommer både Socialdemokraternas och den borgerliga regeringens högskolepolitik under perioden 1990–1994 att undersökas. För även om det borgerliga maktskiftets politiska gärningar är i fokus behöver reformerna ses i sin kontext. Mycket av förändringsarbetet mot ökat marknadsekonomiskt tänkande inom den offentliga förvaltningen påbörjades nämligen av den socialdemokratiska regeringen, även om detta arbete under den borgerliga regeringen kom att utvecklas och bli mer inriktat på valfrihet och konkurrens.

162. Benner, 2001, s. 38, 42; Ringarp, Johanna (red.), *25 år av skolreformer: Vittnesseminarium om skolans kommunalisering och friskolereformen*, Samtidshistoriska frågor 35, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2017, s. 32.

4. Fria universitet och högskolor

Den generella beskrivningen av utvecklingen under 1990-talet är att styrningen inom den offentliga sektorn förändrades i marknadsliberal riktning i såväl Sverige som andra länder.¹⁶³ Jag skulle dock vilja påstå att genomslaget för managementidéer som mål- och resultatstyrning var tydligt inom utbildningssektorn i Sverige redan före maktskiftet 1991. I en tidigare undersökning har jag påvisat att så var fallet vad gäller grundskolans utveckling.¹⁶⁴ Likaså har jag i en studie kunnat belägga att ökat effektivitetstänkande och konkurrens innebar att Arbetsmarknadsutbildningen (AMU) marknadsanpassades redan i slutet av 1980-talet.¹⁶⁵ I båda fallen handlade det om såväl en marknadsiering, det vill säga en renodling från statens sida till kärnverksamheter och en utökad upphandlingsverksamhet, som en managementisering med ökade krav på mål- och resultatansvar.¹⁶⁶ I de följande två kapitlen analyseras i vilken grad en liknande förändring också var möjlig inom högskolesektorn. Framförallt undersöks i vilken mån diskursiva förskjutningar medförde att ett marknadsstyrt mål- och utvärderingsspråk etablerades på högskoleområdet och om maktförskjutningen skedde på både ett idémässigt och ett praktisknära plan.¹⁶⁷

163. Hood, 1991, s. 3–19.

164. Ringarp, 2011.

165. Ringarp, 2020, s. 642–673.

166. Jämför diskussion kring skillnader mellan dessa båda ben i NPM i Ehn & Sundström, 2020, s. 18ff.

167. Englund, 1996, s. 15ff; Englund, Tomas, ”Utbildning som ’public good’ eller

Det är hur Bildtregeringen (1991–1994) legitimerade sina reformförslag, och vilka aktörer som var aktiva i den politiska debatten, som står i fokus för analysen. För att visa att det, regeringsskiftet till trots, går att se en kontinuitet i den förda politiken görs också tillbakablickar på dels den socialdemokratiska regeringens utspel och reformer under slutet av 1980-talet, dels tidigare motioner från Folkpartiet och Moderaterna. Eftersom det framförallt är statsmakternas styrning av högskolesektorn som behandlas kommer det främst att vara regeringens samt oppositionens argumentation som analyseras. Hur såg de politiska företrädarna på införandet av de marknadsliberala reformerna? På vilket sätt skulle reformerna leda till mer frihet och autonomi för högskolesektorn? För att återkoppla till Freidsons diskussion om återupprättandet av den professionella logiken inom offentlig sektor kommer också statens syn på de kollegiala styrningsorganens roll under perioden att behandlas.¹⁶⁸

Utbildningspolitikens symbolvärde

Marknadsorienteringen av offentlig sektor innebar att högskolornas organisation och verksamhet kom att förändras i slutet av 1980-talet. Införandet av treåriga budgetramar, så kallade anslagsframställningar, direkt till regeringen istället för via UHÄ från och med budgetåret 1990/91 är ett exempel på det.¹⁶⁹ Förändringen till trots är det tydligt i propositionen *Om formerna för högskolepolitiken* att det fortsatt var idéer om ökad decentralisering och mindre detaljstyrning som låg till grund för den socialdemokratiska högskolepolitiken.¹⁷⁰ En ökad decentralisering var en-

'private good', Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, HLS, Stockholm, 1996, s. 129–134; Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell, "Det långa 1990-talet", Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell (red.), *Det långa 1990-talet: När Sverige förändrades*, Boréa, Umeå, 2014, s. 27f; Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell, "Vad var det som hände?", Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell (red.), *Det långa 1990-talet: När Sverige förändrades*, Boréa, Umeå, 2014, s. 455–457.

168. Freidson, 2001.

169. Regeringens proposition 1988/89:65, *Om formerna för högskolepolitiken*, Stockholm, 1988, s. 1, 10f; utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU9, *Högskolornas styr- och anslagssystem m.m.*, Stockholm, 1989, s. 4–8.

170. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 3ff.

ligt propositionen ”nödvändig mot bakgrund av den starkt specialiserade verksamheten och att många beslut på lokal nivå är kopplade till inomvetenskapliga bedömningar”.¹⁷¹ Vidare stod det: ”Högskolans autonomi är inte bara en autonomi för högskolans ledning – dvs styrelsen och rektorsämbetet – utan i stor utsträckning även ett självbestämmande på verkställande nivåer inom högskoleorganisationen i frågor som rör den egna verksamheten.”¹⁷² Tanken var att det lokala ansvaret inte skulle stanna på högskolestyrelsens bord utan genomsyra hela verksamheten, för att därigenom involvera även de kollegiala organen. De professionella sågs alltså fortsatt, trots de förändrade styrningsidéerna, som en viktig resurs i högskolans organisation. Därutöver klargjordes det i propositionen från 1988 att det var statsmakten som satte ramarna och reglerna för både grundutbildning och forskningsresurser genom sina anslag. Den största förändringen var att grundutbildningsanslaget skulle ges i en klumpsumma till varje lärosäte och att det skulle vara upp till högskolans ledning att bestämma vilka utbildningar som skulle tilldelas medel. Däremot skulle forskningsanslagens inriktning även fortsättningsvis fastställas av riksdagen.¹⁷³

Samtidigt flaggades det för att högskolorna behövde förbereda sig på nya typer av utmaningar utan ökad finansiering.¹⁷⁴ Den stora stötestenen i början av 1990-talet var nämligen den finansiella kris som drabbade stora delar av världen. Ekonomiskt fick finanskrisen till följd att värdet på den svenska kronan sjönk, samtidigt som räntorna sköt i höjden. Politiskt kastades Sverige in i en turbulent tid. Det började med att den socialdemokratiska regeringen vintern 1990 lade fram ett stoppkpaket, som bland annat innebar lönestopp, prisstopp och förbud mot kommunala skattehöjningar.¹⁷⁵ Den ekonomiska krisen var trots det fortsatt kännbar och

171. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 4.

172. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 4.

173. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 12f; intervju med Sverker Gustavsson 2020-09-25; riksdagens protokoll 1989/90:136, 6§ Forskning, anf. 15 av Lars Gustafsson (S), s. 35f, 39.

174. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 3.

175. Finansutskottets betänkande, 1989/90:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen m.m.*; regeringens proposition 1989/90:114, *Om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*, Stockholm, 1990, s. 2–6; regeringens proposition 1989/90:100, *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91*, Stockholm, 1990, Bila-

anses vara ett av skälen till att det blev regeringsskifte vid riksdagsvalet 1991. De fyra borgerliga partierna – Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna – fick majoritet och genomdrev ett politiskt skifte som syftade till att marknadsekonomiskt genomföra stora institutionella förändringar.

I den nya regeringen blev Carl Bildt (M) statsminister, Per Unckel (M) utbildningsminister och Beatrice Ask (M) skolminister. Moderaterna hade således det operativa ansvaret för utbildningssektorn under den period som här behandlas.¹⁷⁶ Att det blev så var inte en tillfällighet: en reformering av utbildningspolitiken uppfattades av Moderaterna som ett fundament för att kunna göra Sverige till en mer konkurrenskraftig nation. Förutom att kunskap och utbildning bedömdes som viktiga insatsvaror för att ta Sverige ut i världen sågs det av flera moderata politiker som ett ”politiskt symbolvärde” att liberalisera och avreglera universitetssystemet.¹⁷⁷ Utbildningsministerposten var således central i reformarbetet. Möjligen var det därför den moderate tidigare partisekretären Unckel fick uppdraget, trots att han sakpolitiskt var mer inriktad på skolområdet än på högre utbildning.¹⁷⁸

Mångfald och flexibilitet

”Tillbaka till toppen” var rubriken på en artikel i *Dagens Nyheter* i april 1991. Moderaterna och Folkpartiet hade kommit ut med ett gemensamt manifest om hur partierna ville utveckla den högre utbildningen och forskningen framöver. Bland annat ville de ta pengar från löntagarfonderna för att starta stiftelsehögskolor och därigenom ”göra forskningen fri från politisk vilja”.¹⁷⁹ Med Handelshögskolan i Stockholm och utländ-

ga 1, s. 12–16; regeringens proposition 1989/90:150, *Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m. (kompletteringspropositionen)*, Stockholm, 1990, Bilaga 1, s. 1f, 7; Ivarsson Westerberg, Waldemarson & Östberg, 2014, s. 19f; Feldt, Kjell-Olof, *Alla dessa dagar: I regeringen 1982–1990*, Norstedts, Stockholm, 1991, s. 457–461, 464–468.

176. Möller, Tommy, *Carl Bildt*, Albert Bonniers förlag, Stockholm, 2012, s. 53.

177. Benner, 2001, s. 30–47. Citat s. 38.

178. Se diskussion i Kirsebom, 2022, s. 36f.

179. Öhrström, Lilian, ”Tillbaka till toppen: M och fp föreslår storsatsning på hög-

ska universitet som exempel argumenterade de två partiernas företrädare för att den akademiska friheten skulle öka om den statliga styrningen upphävdes. Det handlade, som Moderaternas vice ordförande Lars Tobisson uttryckte det, om ”en investering i mänskligt kapital”.¹⁸⁰ I sjupunktsprogrammet gick partierna till angrepp mot den socialdemokratiska utbildningspolitiken, som de kallade för ett pågående experiment sedan UKAS, PUKAS och H75. Det måste enligt Moderaterna och Folkpartiet till ordentliga satsningar för att Sverige åter skulle få en högre utbildning i världsklass.¹⁸¹ Flera av de ledande i förändringsarbetet hade på nära håll följt de utredningar och diskussioner som hade förts sedan U68 och menade att enda sättet att få till en förändring var att göra universiteten mer oberoende gentemot centralmakterna.¹⁸²

Inför valrörelsen 1991 enade sig de fyra borgerliga partierna kring en gemensam valplattform. I ”Ny start för Sverige” stakade de ut sina ambitioner att styra landet i en långtgående marknadsliberal riktning. Efter valet kom regeringsprogrammet att bygga på valplattformen.¹⁸³ För den högre utbildningens del handlade det bland annat om att öka mångfalden inom sektorn genom större flexibilitet och förändrad ägarstruktur för några av lärosätena och om att skapa koncentration av forskningsinsatserna för att därigenom dels uppnå internationell excellens, dels stärka Sveriges konkurrenskraft.¹⁸⁴ Det vill säga att Moderaternas och

re utbildning”, *Dagens Nyheter*, 1991-04-26.

180. Öhrström, 1991.

181. Motion 1990/91:Ub195 av Carl Bildt (M) och Bengt Westerberg (FP), *Med anledning av prop. 1990/91:150 Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92 m.m.*

182. Ds 1992:1, *Fria universitet och högskolor*, Stockholm, 1992, s. 3; intervju med Peter Egardt 2020-12-08; intervju med Bjarne Kirsebom 2020-09-15; intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

183. Nilsson, Torbjörn, *Moderaterna, marknaden och makten: Svensk högerpolitik under avregleringens tid, 1976–1991*, Samtidshistoriska frågor 7, Södertörns högskola, Huddinge, 2003, 45f, 75f; Nilsson, Torbjörn & Ivarsson Westerberg, Anders (red.), *Borgerlig fyrklöver intog Rosenbad: Regeringsskiftet 1991*, Samtidshistoriska frågor 22, Södertörns högskola, Huddinge, 2011, s. 15f; Westerberg, Bengt, *Westerbergeffekten: Socialliberala reflektioner*, Fri tanke, Stockholm, 2020, s. 48, 148f.

184. Ds 1992:97, *Forskningens utmaningar: En strategi inför 2000-talet*, Stockholm, 1992, s. 8, 15ff; regeringens proposition 1991/92:36, *Om avveckling av löntagarfonderna*, Stockholm, 1991, s. 16f; regeringens proposition 1992/93:231, *Om högskolor i*

Folkpartiets representanter förde fram ungefär samma argument som under 1970- och 1980-talen.¹⁸⁵

Bildregeringens intention var att konkurrenskraften såväl för Sverige som nation som för enskilda lärosäten skulle öka. För att det skulle kunna ske behövde statens styrning över universiteten och högskolorna minska. Bara så skulle en förnyelse av högskolesektorn kunna bli reell.¹⁸⁶ Av propositionen *Forskning för kunskap och framsteg* går det att utläsa vad regeringen lade in i begreppet förnyelse. Det handlade om ”uppkomsten av kreativa forskningsmiljöer, där nya idéer och tankar har förutsättning att utvecklas till nydanande rön och upptäckter”, men kanske än mer om att lärosätena genom ökad frihet skulle förmås att själva skapa förnyelse och prioriteringar.¹⁸⁷ För att förnyelsen skulle vara möjlig krävdes också ett medvetet ledarskap inom högskolesektorn.¹⁸⁸ Högst upp på agendan stod således frihet och autonomi för ledningen, inte för de enskilda forskarna. Johan Brohult från Ny demokrati (NyD)¹⁸⁹ var inne på samma linje och menade att undervisnings kvalitet skulle bli bättre om undervisningen

stiftelseform: Mångfald för kvalitet, Stockholm, 1993, s. 2f, 9, 11ff; Högskoleverket, *Stiftelsehögskolereformen – en uppföljning, Rapport 2008:27 R*, Högskoleverket, Stockholm, 2008, s. 13; Leijonborg, Lars, *Kris och framgång: Mitt halvsekel i politiken*, Ekerlids förlag, Stockholm, 2018, s. 326f; Melander, 2006, s. 186f.

185. Se exempelvis motion 1976/77:1409; motion 1978/79:1705 av Per Unckel (M), *Om den offentliga sektorns tillväxt*; motion 1984/85:2805 av Bengt Westerberg m.fl. (FP), *En liberal näringspolitik*; motion 1984/85:2818.

186. Fritzell, Ann, ”1993 års universitets- och högskolereform: Ett ganska lyckat exempel”, Dahlqvist, Kristina, Eriksson, Lena & Fritzell, Ann (red.), *Mål- och resultatstyrning i staten: Vad vi sett och insett med fokus på universitets- och högskolepolitik 1988–1995 inom utbildningsdepartementet*, Stockholm, 2019, s. 32.

187. Regeringens proposition 1992:93/170, s. 40.

188. Regeringens proposition 1992:93/170, s. 39.

189. Ny demokrati (NyD) var ett högerpopulistiskt politiskt parti som bildades av Ian Wachtmeister och Bert Karlsson i februari 1991. Vid valet samma år i september fick NyD 6,7 procent av rösterna och kom in i riksdagen. Vid riksdagsvalet 1994 fick de endast 1,2 procent och sex år senare upplöstes partiet. Se SCB, *Allmänna valen 1991, del 1 Riksdagsvalet den 15 september 1991*, Örebro, 1992, s. 7; SCB, *Allmänna valen 1994, del 1 Riksdagsvalet den 18 september 1994*, Stockholm, 1995, s. 7; Rydgren, Jens, *Från skattemissnöje till etnisk nationalism: Högerpopulism och parlamentarisk högerextremism i Sverige*, Studentlitteratur, Lund, 2005, s. 40f, 75–78.

blev mer ”producentoberoende”.¹⁹⁰ Det vill säga att om studenterna kunde rösta med fötterna skulle bara de enheter som bedrev utbildning av god kvalitet bli kvar.

Alla var emellertid inte lika positiva till förändringen, och motfrågor ställdes till utbildningsminister Unckel (M) om vad denna frihet skulle leda till och vad statens roll skulle bli om reformerna genomfördes. Under riksdagsdebatten den 30 november 1991 beskrev riksdagsledamoten Bengt Silfverstrand (S) utvecklingen med orden ”förnyelsens hjul snurrar så snabbt att en sådan auktoritet som professor Stig Strömholm, rektor vid Uppsala universitet, t.o.m. varnat för att en avreglerad högskola riskerar att inskränkas till en enfaldig produktionsapparat”.¹⁹¹ Unckel (M) svarade att gudskelov snurrade förnyelsens hjul och det bästa var att de snurrade ”fort bort från U68 och H75, dessa monument över socialdemokratisk högskolepolitik. Tänk om vi hade sluppit att behöva låta hjulen snurra! Då hade 15 generationer studenter sluppit experimentet”.¹⁹² Och, lade han till, ”[u]nder galgen omprövar nu socialdemokraterna delar av sin gamla högskolepolitik”.¹⁹³ Unckel ville föra en politik som frigjorde ”unga människors resurser, motivation och förmåga till nytänkande”, som det stod i en motion i början av 1980-talet.¹⁹⁴

Frihet och autonomi var följaktligen centrala begrepp i Unckels och Moderaternas retorik. Silfverstrand och de övriga socialdemokraterna var, enligt dem själva, inte emot ökat självbestämmande. Tvärtom argumenterade de för att den tidigare nämnda propositionen *Om formerna*

190. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 17 av Johan Brohult (NyD).

191. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 11 av Bengt Silfverstrand (S).

192. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 14 av Per Unckel (M).

193. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 14 av Per Unckel (M).

194. Motion 1982/83:1830 av Gunnar Hökmark & Per Unckel (M), *Unga människors frigörelse*, s. 1.

för högskolepolitiken från 1988 hade skrivits med intention att öka högskolornas autonomi.¹⁹⁵ Sverker Gustafsson har i efterhand beskrivit det som att under hans tid som statssekreterare i den socialdemokratiska regeringen (1986–1991) handlade den akademiska friheten om frihet för forskare och studerande. Forskningens kvalitet skulle bedömas av andra forskare och den skulle inte vara styrd av politiska och kommersiella intressen. Ett synsätt som ligger nära det humboldtska på *Lehrfreiheit* och *Lernfreiheit* som uppmärksammades i tidigare kapitel. Den alltmer rådande uppfattningen under 1990-talet blev emellertid, enligt Gustafsson, att makten över forskningen och undervisningen försköts till rektorerna och högskolestyrelserna.

Vilken typ av frihet och autonomi, och för vem, var det då som den borgerliga regeringen eftersträvade? Margitta Edgren sammanfattade Folkpartiets syn på saken i ett anförande i riksdagen 1990: "Autonomi bejakas av att den enskilda högskolan tilldelas ett anslag som skall täcka behoven inom både grundutbildning och forskning."¹⁹⁶ Värt att uppmärksamma är att i Edgrens anförande nämndes inte den akademiska friheten, det var istället styrningen av högskolans organisation som behandlades. Möjligen kan man se det som att det var den institutionella autonomin som stod i förgrunden för debatten och inte den akademiska friheten. Det vill säga att debatten handlade mer om vem som skulle ha det yttersta ansvaret för universiteten som myndigheter inom den offentliga sektorn än om den professionella logikens vara eller icke vara inom universiteten. Möjligen kan man också se det som ett exempel på att ett marknadsekonomiskt språkbruk hade kommit att ta sig in i den svenska politiska debatten. Med ökad betoning på nytta, avkastning och konkurrens för forskning och högre utbildning. Ett språkbruk som kom att bli än mer framträdande i Bolognadeklarationen, det vill säga i den deklaration som sedermera låg till grund för europeiseringen av högre utbildning.¹⁹⁷

I det sista replikskiftet mellan Silfverstrand (S) och Unckel (M) går det dock att skönja att frihetsbegreppet indirekt också kunde handla om

195. Regeringens proposition 1988/89:65.

196. Riksdagens protokoll 1989/90:136, 6§ Forskning, anf. 2 av Margitta Edgren (FP), s. 8.

197. Unemar Öst, 2009, s. 239f.

akademisk frihet. På Silfverstrands fråga om vem som skulle ha makten över högskolesektorn och därmed bestämma ”över kunskapens villkor” svarade Unckel att poängen var att om universiteten och högskolorna gjordes fria från staten skulle kunskapsproduktionen också bli fri.¹⁹⁸ Utbildningsministern ansåg således att den akademiska friheten skulle öka om den statliga styrningen över universiteten minskade. Dessutom skulle en avreglering och andra ägandeformer göra det möjligt att få till en bredd av organisatoriska lösningar inom sektorn, vilket också, enligt utbildningsministern, skulle främja den akademiska friheten.¹⁹⁹

Ägarfrågan och City-universitetet

Hade regeringen en reell intention att öka de professionellas makt över sektorn och därmed återvända till mer meritokratisk styrning? Eller var det ett politiskt spel för att få med sig de universitetsanställda i reformarbetet? Efter att ha läst de borgerliga politikernas anföranden i riksdagen är min analys att det främst handlade om att genom förändrade institutionella former öka autonomi för lärosätena. Politikerna argumenterade dock för att detta på sikt skulle leda till större mångfald och ökad flexibilitet även för de professionella.

Drivkraften för regeringen Bildt var följaktligen att införa mer marknadsliberal tänkande i hela den offentliga sektorn. I det sammanhanget kom Utbildningsdepartementet att få en betydelsefull roll då inte minst Moderaterna såg högskole- och forskningspolitiken som viktiga verktyg för att ”formulera mer långsiktiga ideologiska och praktiska mål”.²⁰⁰ Per

198. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 11 av Bengt Silfverstrand (S); riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 14 av Per Unckel (M).

199. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 14 av Per Unckel (M). Jämför riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 11 av Bengt Silfverstrand (S).

200. Benner, 2001, s. 37f. Citat s. 38.

Unckels statssekreterare, Bjarne Kirsebom, har i efterhand bekräftat det och framhåller att utbildningsministrarnas användning av begreppet autonomi hade mer av ideologisk klang än av verklighetsförankring, eftersom alternativ till fortsatt statlig finansiering i stort sett saknades.²⁰¹ Peter Egardt, som var Carl Bildts statssekreterare, menar å sin sida att regeringens uppfattning var att genom en mer flexibel finansiering och minskad detaljreglering skulle både den akademiska friheten och högskoleledningarnas autonomi öka. Staten skulle sätta målen, sedan var det upp till varje lärosäte att besluta om sin egen organisation och hur de använde resurserna.²⁰²

Statsvetaren Nils Karlson, som var politiskt sakkunnig åt Unckel, förde ett liknande resonemang vid min intervju med honom. Karlson ansåg att intentionen var att göra sektorn mer pluralistisk genom att koppla bort staten i så stor utsträckning som möjligt. Tanken var att oberoende fria universitet och forskningsstiftelser skulle generera förbättrad kunskapsutveckling och därmed också ökad akademisk frihet.²⁰³ Agneta Bladh har i sin analys av högskolesektorn påtalat att utfallet istället blev det motsatta, det vill säga att den institutionella autonomi ökade på den akademiska autonomins bekostnad.²⁰⁴ Bladh får stöd av Mats Benner som menar att det fanns en ideologisk gruppering av ”akademiskt anknuten borgerlig intelligentsia” som med utgångspunkt från Friedrich Hayek argumenterade för att ”universitetssystemet var i behov av fasta institutionella ramar för att fungera optimalt”.²⁰⁵ Emellertid, påpekar Benner, fanns det under perioden motsatta forskningspolitiska idéer inom de borgerliga partierna. Å ena sidan företrädare för en ökad pluralism och avreglering av lärosätena och forskningsråden, å andra sidan de som ville diskutera hur långt den marknadsliberala omorganiseringen skulle gå. Det medförde att flera av de etablerade forskningsråden fick finnas kvar, samtidigt som nya nätverk byggdes upp kring de nystartade forskningsstiftelserna.²⁰⁶

201. Intervju med Bjarne Kirsebom 2020-09-15.

202. Intervju med Peter Egardt 2020-12-08.

203. Intervju med Nils Karlson 2021-04-16.

204. Bladh, 2018, s. 31f.

205. Benner, 2001, s. 83.

206. Benner, 2001, s. 85–89.

Vad gäller ägarfrågan kan den kopplas både till diskussionen om avreglering – att marknadslösningar skulle ersätta politiska och byråkratiska beslut – och till den borgerliga regeringens ökade fokus på näringslivet och tillväxten som instrument att omvandla Sverige till en kunskapsnation.²⁰⁷ I det arbetet var tanken att fria universitet skulle vara mer anpassningsbara till ”omgivningens krav och förväntningar”.²⁰⁸ Regeringens argument för detta var att man ville få till en ökad mångfald inom sektorn och öka friheten inom den högre utbildningen.²⁰⁹

Att det kunde vara möjligt hade redan City-universitetet, som hade startats 1988 av Timbro Idé under Gunnar Hökmarks projektledning, visat. Det övergripande målet med etableringen av City-universitetet var att ”bidra till frihet, mångfald och nytänkande i den svenska kunskapsmiljön”.²¹⁰ Den tidigare informationsdirektören för SAF, Sture Eskilsson, har i sina memoarer uttryckt det som att målet med City-universitetet var att ”vitalisera svenskt universitetsväsende” och därmed skapa en bättre miljö för ”ett expanderande näringsliv”.²¹¹ Enligt City-universitetets egen historieskrivning ville man visa på vikten av ett utbildningsväsende som var oberoende av staten och samtidigt gav upphov till ”en reell utbildningsmarknad”.²¹² City-universitetets uppgift var ”att i en omgivning präglad av centralstyrning, regleringar, kösystem och monopol” vara ”ett privat, avgiftsfinansierat alternativ till de statliga högskolorna och universiteten”.²¹³ Dessutom ville man, på ett idémässigt plan, ”såväl bryta upp förlegade problemformuleringar genom forskning med bred relevans för samhällsutvecklingen, som [...] försöka förnya undervisningens former och innehåll”.²¹⁴ Utbudet bestod bland annat av kurser med namn som ”Företagsvärderingar”, ”Marknadsjämvikt eller marknadsprocesser”, ”Politisk

207. Nilsson, 2003, s. 7.

208. Benner, 2001, s. 48ff. Citat s. 48; Benner, 2000, s. 98f.

209. Regeringens proposition 1992/93:231.

210. Karlson, Nils, *City-universitetet: Det fria universitetet 1988–2002*, City University Press, Stockholm, 2001, s. 7.

211. Eskilsson, 2005, s. 333.

212. Karlson, 2001, s. 16.

213. Karlson, 2001, s. 7.

214. Karlson, 2001, s. 7.

idéhistoria” och ”Äganderättsteori”.²¹⁵ Enligt Eskilsson höll utbildningen hög kvalitet, men samtidigt fanns en farhåga att City-universitetet inte skulle bli erkänt inom akademien så länge de organisatoriskt tillhörde Timbro.²¹⁶ Av den anledningen inrättades 1990 Stiftelsen City-universitetet och därmed fick det privata initiativet en styrelse som också var ansvarig för att finansiera verksamheten.

Sture Eskilsson, som utöver att vara informationsdirektör på SAF var styrelseordförande för Timbro (1978–1998), blev stiftelsens första ordförande. Därefter var under en kort tid Mats Svegfors ordförande innan Peje Emilson, verkställande direktör på Kreaab, blev Stiftelsen City-universitetets ordförande 2001.²¹⁷ I stiftelsens verksamhet ingick förutom utbildningssatsningar seminarier, bokförsäljning och forskning. För att bedriva verksamheten utan statligt stöd behövdes det medel. Vad gällde utbildningen finansierades den i huvudsak av kursavgifter. Resterande verksamhet bekostades med medel från Näringslivets fond, men också från andra stiftelser samt i viss mån från förlagets bokförsäljning.²¹⁸ Ekonomhistorikern Rikard Westerberg, som i sin avhandling behandlar näringslivets organisering och opinionsbildning under perioden 1940–1985, beskriver det som att ett mål för näringslivet var att göra studenterna bekanta med nyliberala idéer. Etableringen av City-universitetet var ett exempel på det, ett annat var den sommarskola som Timbro organiserade 1985 tillsammans med nätverket kring Mont Pelerin.²¹⁹

Mont Pelerin Society, som är en sammanslutning av nyliberala intellektuella och ekonomer från hela världen, samlades för första gången 1947 under ledning av Friedrich Hayek och Albert Hunold. Det uttalade syftet med nätverket var att bygga en plattform där likasinnade kunde diskutera hur man skulle kunna främja klassiska liberala idéer, som individens frihet och marknadsekonomi, i en tid när de statliga inter-

215. Karlson, 2001, s. 59f.

216. Eskilsson, 2005, s. 309.

217. Karlson, 2001, s. 19; Westerberg, Rikard, *Socialist at the Gate: Swedish Business and the Defense of Free Enterprise, 1940–1985*, Handelshögskolan, Stockholm, 2020, s. 214. Peje Emilsson var också en av de drivande bakom införandet av friskolereformen, se Ringarp (red.), 2017.

218. Karlson, 2001, s. 20f; intervju med Nils Karlson 2021-04-16.

219. Westerberg, R., 2020, s. 235f.

ventionerna i samhället såg ut att växa sig allt starkare i världen.²²⁰ Mont Pelerin Society kom också att påverka den svenska debatten, inte minst när nätverkets medgrundare Milton Friedman tilldelades ekonomipriset till Alfred Nobels minne 1976.²²¹ Såväl Timbros sommarskola som City-universitetet gick i linje med SAF:s övergripande syfte att dels utmana monopolet inom den offentliga sektorn, dels bryta vad SAF såg som en stark vänstervridning och få in mer av privat ägande och marknadsekonomiskt tänkande inom utbildningssektorn.²²²

Enligt City-universitetets rektor från och med 1994, den tidigare nämnde Nils Karlson, kunde Bildtregeringen idémässigt använda sig av deras verksamhet som ett exempel på vad privata aktörer och ökad samverkan inom högskoleområdet med näringslivet kunde bidra med. Samtidigt var City-universitetets verksamhet för liten för att vara en reell förebild för de satsningar som gjordes.²²³ Likväl går det att argumentera för att City-universitetet tillsammans med City-akuten och det privata daghemmet Pysslingen blev testballonger som visade att det gick att bryta upp det offentliga monopolet.²²⁴ Föresatsen med den förda politiken var att monopolet – på alla områden – skulle upplösas och verksamheter konkurrensutsättas enligt marknadens principer. Borgerligt sinnade idébärare som satte sin ”tilltro till det fria experimenterandet” kunde med de ovan nämnda exemplen visa att det var möjligt att etablera privata utbildningslösningar även i den svenska kontexten.²²⁵ Därmed var verk-

220. Plehwe, Dieter, ”Introduction”, Mirowski, Philip & Plehwe, Dieter (red.), *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2009, s. 15–26.

221. Andersson, Jenny, ”Neoliberalism Against Social Democracy”, *The Tocqueville Review*, 41(2), 2020, s. 87–107. För kopplingar mellan Mont Pelerin och det svenska samhället se Westerberg, 2023, s. 56–63, 105f.

222. Westerberg, R., 2020.

223. Intervju med Nils Karlson 2021-04-16.

224. För en utförlig beskrivning av Pysslingen och debatten kring den se Linnarsson, Magnus, *Problemet med vinster: Riksdagsdebatter om privat och offentlig drift under 400 år*, Nordic Academic Press, Lund, 2017, kap. 6; Östberg, Kjell, *När vinden vände: Olof Palme 1969–1986*, Leopard, Stockholm, 2009, s. 312; Sjövall-Svanborg, Karin, *Kentucky Fried Children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*, Timbro, Stockholm, 2011, s. 91–109.

225. Benner, 2001, s. 83.

samheterna viktiga komponenter för att kunna gå från retorik till handling. I kommande avsnitt beskrivs de reformförslag som under Bildt-regeringen lades fram för att införa privata universitet och hur medlen från löntagarfonderna kom att användas som startkapital vid inrättandet av stiftelsehögskolorna och forskningsstiftelserna.²²⁶

Stiftelsehögskolorna och löntagarfonderna

I propositionen *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet* 1992 skrev regeringen att deras ambition med reformerna inom högskolepolitiken var trefaldig. För det första handlade det om att öka de högre lärosätenas autonomi på flera områden: studieorganisation, utbildningsutbud, antagningsregler, karriärvägar för personalen samt fördelningen av resurser och anslag för utbildning och forskning. För det andra var det fråga om att få till en tydlig reglering mellan staten och fristående universitet och högskolor vad gällde inom vilka ramar självständigheten fick praktiseras. För detta stiftades en ny högskolelag som bland annat reglerade att lärosätena skulle följa de grundläggande garantierna för kritiskt tänkande och den fria forskningen, att rättssäkerhet för såväl lärare som studenter skulle råda, liksom att det skulle finnas funktionella beslutsformer och tydligt ledningsansvar, samt att det skulle finnas fungerande former för kvalitetssäkring.²²⁷ Slutligen, för det tredje, hade regeringen Bildt ambitionen att låta andra än staten vara huvudmän för vissa av lärosätena.²²⁸

Den sista punkten var för regeringen principiellt viktig. Det var en ”valfrihetsrevolution” som skulle ”tvätta bort den stämpel av förmynderi och byråkrati som i många människors ögon vilar över välfärdspolitiken”.²²⁹ Som synes var språket i propositionerna starkt ideologiskt laddat. Att reformviljan inte bara handlade om högskolesektorn utan var något

226. För en utförlig beskrivning av bildandet av den första generationens forskningsstiftelser se bland annat Benner, 2008, s. 115f; Benner, 2005, s. 46–87; Holmberg, 2012, kap. 3.

227. SFS 1992:1434.

228. Regeringens proposition 1992/93:1, s. 1f.

229. Regeringens proposition 1991/92:100, *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93*, Stockholm, 1991, Bilaga 6, s. 7.

som skulle genomsyra hela samhället framgår även av en debattartikel som Carl Bildt (M) och Bengt Westerberg (FP) skrev i oktober 1990. I artikeln redogjordes tydligt för att intentionen med valfrihetsrevolutionen av välfärdssektorn var att öka konkurrensen och därmed göra det möjligt att utnyttja resurserna bättre än vad författarna menade hade varit fallet under Carlssonregeringen.²³⁰ Målet var att ”återupprätta Sverige som en tillväxt- och företagarnation med en stark växande ekonomi”, för att därigenom bekämpa inflationen och öka medborgarnas frihet och välfärd.²³¹ Genom en ”valfrihetsrevolution” skulle individens egna beslut och val av utförare av utbildning, vård och omsorg förändra Sverige i en mer marknadsliberal riktning.²³² På många sätt liknar Bildts och Westerbergs argumentation den som hade förts under 1970- och 1980-talen. De båda partiföreträdarna för Moderaterna och Folkpartiet hade också varit med i detta arbete. Bland annat hade både Bildt och Westerberg under en tid varit involverade i Marknadsekonomiskt alternativ för Sveriges (MAS) arbete. MAS, som finansierades av bland andra Näringslivets fond, hade haft som uppgift att ta fram ett marknadsekonomiskt program för de borgerliga partierna inför valet 1985.²³³ Bildt och Westerberg var således sedan länge bevandrade i den retorik och de idéer som näringslivets organisationer stod för.

Reformerna ska även ses som en del av ett bredare projekt – att stöpa om den offentliga sektorn och få fler i Sverige att förstå vikten av fritt företagande och marknadsorienterade idéer – som de borgerliga partierna hade drivit sedan 1970-talet. För den högre utbildningens del innebar nyorienteringen att den statliga detaljstyrningen och regleringen skulle avskaffas och att stiftelseformen skulle prövas. I förordet till *Fria universitet och högskolor* skriver Unckel att regeringens strävan är ”att finna vägar för en successiv frigörelse av viktiga delar av den högre utbildningen och forskningen från dagens direkta statliga inflytande. På så sätt gagnas

230. Bildt, Carl & Westerberg, Bengt, ”Så ska vi regera ihop”, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 1990-10-30, s. 4.

231. Regeringens proposition 1991/92:100, Bilaga 1, s. 1.

232. Regeringens proposition 1991/92:100, Bilaga 1, s. 1–5. Citat s. 5.

233. Westerberg, R., 2020, s. 227f; Westerberg, B., 2020, s. 44, 424.

både kvaliteten och friheten i samhället i stort”.²³⁴ Det uttalade syftet var att genom avregleringar höja kvaliteten på den högre utbildningen till ”internationell toppnivå”.²³⁵ Skrivelsen andades både management- och marknadsideal då den behandlade såväl mål- och resultatstyrning som intern organisering av verksamheten och konkurrensutsättning. Flera gånger återkom regeringen till den hårdnande internationella konkurrensen och att Sverige behövde stärka sin ställning som kunskapsnation för att inte komma på efterkälken. För det arbetet ansågs just fria universitet och högskolor vara en grundpelare.²³⁶ Resonemanget är snarlikt City-universitetets argumentation för att fria universitet behövdes.²³⁷ Benämningen ”fria” universitet och högskolor innebar, enligt utbildningsministern, lärosäten ”som i väsentliga hänseenden står fria i förhållande till statlig reglering”, fria från direkt statligt inflytande.²³⁸ Därutöver var regeringens syfte att ”skapa förutsättningar för en etableringsfrihet som gör att nytänkande och privata initiativ blir en pådrivande kraft i förändringsprocessen”.²³⁹ För att kunna etablera stiftelseägda högskolor behövdes kapital och i det sammanhanget kunde delar av löntagarfondsmedlen komma väl till pass.²⁴⁰

234. Ds 1992:1, s. 1.

235. Regeringens proposition 1991/92:100, Bilaga 9, s. 4.

236. Riksdagens protokoll 1991/92:6, 4 § Regeringsförklaring; regeringens proposition 1992/93:1, s. 9f; Ds 1992:1, s. 1f, 7.

237. Karlson, 2001, s. 15f. På s. 16 står det att ”[u]niversitet som står fria från statsmakten har de största förutsättningarna att förmedla kvalificerad undervisning och forskning”.

238. Regeringens proposition 1991/92:100, Bilaga 9, s. 15; regeringens proposition 1992/93:1, s. 10.

239. Regeringens proposition 1992/93:1, s. 11.

240. Regeringens proposition 1992/93:231, s. 25f, 28f; regeringens proposition 1992/93:171, s. 1f, 19f; Nilsson & Ivarsson Westerberg, 2011, s. 48. Om de borgerliga partiernas argumentation om att använda löntagarfonderna till forskning redan före regeringsskiftet se exempelvis riksdagens protokoll 1989/90:136, 6§ Forskning, anf. 2 av Margitta Edgren (FP), s. 7.

Löntagarfonderna

Idén att inrätta löntagarfonderna kom ursprungligen från LO. På LO-kongressen 1971 hade flera motioner behandlat de höga företagsvinsterna och möjligheten att få till en mer solidarisk lönepolitik. År 1973 fick sedan Rudolf Meidner och Anna Hedborg i uppdrag av LO att leda en grupp som skulle utreda frågan.²⁴¹ I rapporten *Löntagarfonder* lade de fram sina slutsatser, bland annat att löntagarna skulle få ta del av företagets vinster genom att en viss andel av de stora och medelstora företagets aktier fördes över till fonder. På det sättet skulle ägarförhållandet i företagen ändras till att löntagarna fick större makt via kapitalägande.²⁴² LO:s rådslag 1975 beslutade i stort sett enligt förslaget och den socialdemokratiska partikongressen gav sitt bifall. Trots det försvann inte frågan från dagordningen, utan den kom att ge upphov till flertalet diskussioner inom både LO och SAP de kommande åren.²⁴³

Historikern Kjell Östberg menar att frågan om löntagarfonderna blev ett av Olof Palmes största politiska problem, inte minst eftersom Palme ideologiskt hade invändningar mot förslaget. De borgerliga partierna och näringslivet kom att mobilisera sig mot löntagarfonderna.²⁴⁴ En socialisering och kollektivisering av ägandet såg Folkpartiet och Moderaterna som ett angrepp mot det marknadsekonomiska systemet.²⁴⁵ Även SAF, och näringslivet i stort, såg löntagarfonderna som det kanske största hotet mot ett fritt näringsliv.²⁴⁶ För att nå ut till allmänheten med sina motargument krävdes kraftiga kommunikationsinsatser på flera plan. I

241. Meidner, Rudolf, Fond, Gunnar & Hedborg, Anna, *Löntagarfonder*, Tiden, Stockholm, 1975, 15f.

242. Meidner, Fond & Hedborg, 1975; Ekdahl, Lars (red.), *Löntagarfonderna: En missad möjlighet?*, Samtidshistoriska frågor 4, Södertörns högskola, Huddinge, 2002, s. 3f.

243. Ekdahl, Lars, *Mot en tredje väg: En biografi över Rudolf Meidner, 2, Facklig expert och demokratisk socialist*, Arkiv, Lund, 2005, s. 260–270; Östberg, 2009, s. 247–250; Meidner, Rudolf, *Spelet om löntagarfonder*, Atlas, Stockholm, 2005, s. 65–68; Östberg, Kjell, *Folk i rörelse: Vår demokratis historia*, Ordfront, Stockholm, 2021, s. 268f.

244. Östberg, 2009, s. 250–254.

245. Motion 1983/84:224 av Jan-Erik Wikström m.fl. (FP), *Löntagarfonder (prop. 1983/84:50)*.

246. Westerberg, R., 2020, s. 194.

det arbetet kom Sture Eskilsson (SAF) att bli en viktig kugge. Strategin var för det första att ge ut böcker och publikationer som utgick från en mer marknadsekonomisk idétradition än vad som annars var vanligt i dåtidens Sverige.²⁴⁷ För det andra ville man från SAF:s sida få ledande af-färsmän att tydligare markera vikten av privat ägande och marknadseko-nomi. Slutligen var det viktigt att nå ut med information till skolorna om näringslivets potential att driva Sverige framåt.²⁴⁸ Kort sagt handlade det om att genom opinionsbildning få till en förändring av den socialdemo-kratiska politiken och driva samhället i riktning mot ett mer liberalt och företagsvänligt klimat.²⁴⁹ Pr-byrån Kreab, som hade grundats av bland andra Peje Emilsson, kom att få en nyckelroll i utvecklingen.²⁵⁰ Trots att de borgerliga partierna – i olika konstellationer – innehade regeringsmakten under åren 1976–1982 gick det trögt att öka det marknadsekonomiska tänkandet och skapa bättre möjligheter för näringslivet att ta större plats i samhället. Även om näringslivet vann problembeskrivningen, att Sveri-ge var ett företagsfientligt land med höga skatter, fanns löntagarfonderna kvar på den socialdemokratiska agendan. När ett något urvattnat förslag om löntagarfonder skulle upp i riksdagen 1983 svarade näringslivets or-ganisationer därför med att gå ut i demonstrationer för att visa sitt miss-nöje.²⁵¹ Löntagarfonderna röstades likväl igenom. Efter regeringsskiftet 1991 såg den borgerliga regeringen sin chans att slutligen reformera stora delar av samhället och bryta monopollet inom välfärdssektorn samtidigt som löntagarfonderna avvecklades och medlen från dessa användes till att bilda stiftelser. I flertalet fall framgår det av stadgarna att stiftelserna skulle verka för att skapa starka strategiska forskningsmiljöer.²⁵²

247. Eskilsson, 2005, s. 216–219, 254ff; Nilsson, 2003, s. 40ff.

248. Westerberg, R., 2020, s. 196f.

249. Nilsson, 2003, s. 18.

250. Ander, Jan-Erik, ”Så startade vi Kreab”; Westerberg, R., 2020, s. 197.

251. Westerberg, R., 2023, s. 89–98; Westerberg, R., 2020, s. 273–278; Eklund, Klas, *Stiftelserna 25 år: En hisnande resa från löntagarfonder till forskningspengar*, Östersjöstiftelsen, KK-stiftelsen, STINT, Riksbankens jubileumsfond, Mistra, SSF, 2019, s. 9; Eskilsson, 2005, s. 247, 250, 262–267; Sörlin, Sverker, ”Konturer av kun-skapssamhället: Tidsläget i det tidiga 1990-talet”, Sörlin, Sverker (red.), ”*I den absoluta frontlinjen*”: En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjlig-heter, Nya Doxa, Nora, 2005, s. 37.

252. Sörlin, 2005, s. 34–37; Benner, Mats, ”En ny aktör söker sin roll: Stiftelserna

När ledamöterna från Socialdemokraterna och Vänsterpartiet Kommunisterna kritiserade den borgerliga regeringen för att den använde sig av medlen från löntagarfonderna för att finansiera forsknings- och högskolepolitiken replikerade Unckel:

Detta är den lyckligaste dagen i mitt politiska liv. Jag får använda löntagarfondernas avveckling till det som jag anser vara viktigast av allt. Jag är så stolt att jag inte kan vara stoltare över ett användningsområde för någonting som var så skändligen illa genomtänkt och så skadligt för det svenska samhället som löntagarfonderna.²⁵³

Äntligen skulle fondsocialismen röstas ner. Kapital skulle frigöras för reformer samtidigt som ”en gammal kvarleva av gammalt socialistiskt tänkande” skingrades.²⁵⁴ Det var viktigt att avvecklingen blev definitiv. Strävan var att medlen som förvaltades av löntagarfonderna omöjligt skulle ”kunna föras tillbaka till fonder med samma eller liknande syften”.²⁵⁵ Varken de fackliga organisationerna eller de politiskt folkvalda skulle heller enligt förslaget vara representerade i de nya forskningsstiftelserna utan där skulle personer med ”kunskap och erfarenhet” ta plats.²⁵⁶ Dessutom var ambitionen att mer forskning skulle bedrivas utanför akademien.²⁵⁷ Av det skälet måste nya nätverk för forskningspolitiken, vid sidan om de etablerade forskningsråden, upprättas.

genom 1990-talet”, Sörlin, Sverker (red.), *”I den absoluta frontlinjen”: En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*, Nya Doxa, Nora, 2005, passim; Holmberg, 2012, s. 50f.

253. Riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 15 av Per Unckel (M).

254. Riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 17 av Per Unckel (M); riksdagens protokoll 1991/92:6, 4§ Regeringsförklaring, anf. 3 av Carl Bildt (M), Stockholm, 1991.

255. Regeringens proposition 1991/92:36, s. 15; intervju med Peter Egardt 2020-12-08.

256. Riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 21 av Per Unckel (M).

257. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 12, 31–34; regeringens proposition 1989/90:90, s. 31, 67.

Riksdagsdebatten var full av laddade formuleringar. Avvecklandet av löntagarfonderna skulle eliminera ”en rest av socialistisk politik” och möjliggöra för den svenska forskningen att bli ”världsledande”.²⁵⁸ Detta eftersom kunskap sågs som ”ett utslagsgivande konkurrensmedel”.²⁵⁹ Det rörde sig följaktligen om en ideologisk kamp mellan å ena sidan en marknadsliberal syn där individer och näringslivet, liksom elitsatsningar, skulle få ta större plats utifrån honnörsorden valfrihet och mångfald, å andra sidan en mer försiktig politik som ville hålla kvar vid fakultetsanslag och riktade satsningar för exempelvis forskarutbildning.²⁶⁰ I den kampen fick löntagarfonderna klä skott för Socialdemokraternas tidigare högskolepolitik. Detta trots att löntagarfonderna hade handlat om något annat och också hade splittrat Socialdemokraterna.²⁶¹

Nästan två decennier efter det att kampen mot löntagarfonderna hade börjat var det dags att punktera den socialistiska politiken. År 1993 beslutade riksdagen i linje med regeringens proposition *Om högskolor i stiftelseform* och arbetet med att omvandla några högskolor till stiftelsehögskolor tog snart sin början. Därigenom kunde regeringen förverkliga ett mål som både politikerna och näringslivets organisationer länge hade haft: att avskaffa löntagarfonderna.²⁶²

Enligt Chalmers tekniska högskolas egen historieskrivning hade ett tiotal lärosäten anmält intresse för att bli stiftelsehögskolor. I regeringens proposition står det att det fanns fem kandidater. Bland dessa fanns för-

258. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 2; regeringens proposition 1991/92:36, s. 14.

259. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 7; regeringens proposition 1991/92:92, *Om utskiftning av löntagarfondernas tillgångar m.m.*, Stockholm, 1991, Bilaga 2.

260. Riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 13 av Per Unckel (M); riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 1 & 14 av Lena Hjelm-Wallén (S); riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 18 av Björn Samuelson (V); riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 26 av Bengt Silfverstrand (S). För en vidare diskussion om forskningens betydelse och förändringen under perioden 1978–2003, gällande fri och riktad forskning, se Sandström, Ulf, Heyman, Ulf & Hällsten, Martin, *Svensk forskningsfinansiering: Inriktning och styrning*, Vetenskapsrådet, Stockholm, 2004.

261. Se exempelvis diskussion om detta i Feldt, 1991, s. 152–158.

262. Westerberg, R., 2020, s. 194.

utom Chalmers (CTH) nuvarande Kungliga tekniska högskolan (KTH), Högskolan i Växjö, Högskolan i Jönköping och Umeå universitet.²⁶³ I slutskedet var det bara tre kandidater kvar: Högskolan i Jönköping, KTH och CTH. De andra lärosätena hade fallit bort av olika skäl.²⁶⁴ Dåvarande universitetsdirektören för Umeå universitet, Dan Brändström, menar att avsikten med den förändrade organisationsformen – att öka den akademiska friheten för högskolorna och tydliggöra att lärosätena hade en särprägel och inte var som vilken myndighet som helst – var positiv.²⁶⁵ Skälet till att Umeå universitet drog tillbaka sin intresseanmälan var, enligt Brändström, att högskolestyrelsen inte tyckte att den fick tillfredsställande garantier för att tillräckligt med kapital skulle tillföras universitetet. Dessutom fanns frågetecken kring ägandeskapet gällande lärosätets lokaler.²⁶⁶ Brändström beklagar vid intervjutillfället beslutet, inte minst eftersom han själv hade diskuterat frågan om ökad autonomi för lärosätena en längre tid med sin närmaste medarbetare Bjarne Kirsebom.²⁶⁷ Samme Kirsebom som efter regeringsskiftet 1991 blev statssekreterare för Unckel och var med och skrev propositionen *Om högskolor i stiftelseform*.²⁶⁸

Valet stod slutligen mellan Högskolan i Jönköping, KTH och CTH. I utbildningsutskottets betänkande står det att ”[a]vsikten med att välja endera KTH eller CTH är dels att högskolor med likartat utbildningsutbud skall konkurrera med varandra, dels att verksamheter som bedrivs av olika huvudmän skall kunna jämföras”.²⁶⁹ De båda tekniska högskolorna var alltså jämbördiga, men bara en av dem skulle väljas. Av Chalmers jubileumsskrift *25 år av frihet* framgår det att Chalmers från början var avvaktande till att ombildas, ”men att man successivt fann tilltro” till re-

263. Regeringens proposition 1992/93:231, s. 14f; Krång, Erik, *25 år av frihet: Så skapades Stiftelsehögskolan Chalmers*, 2019; *Tio år som stiftelsehögskola*, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Göteborg, 2004, s. 5ff.

264. Kirsebom, 2022, s. 60.

265. Intervju med Dan Brändström 2020-03-12.

266. Intervju med Dan Brändström 2020-03-12.

267. Intervju med Dan Brändström 2020-03-12.

268. Regeringens proposition 1992/93:231.

269. Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU18, *Högskolor i stiftelseform*, Stockholm, 1993.

formen.²⁷⁰ Enligt Kirsebom var en viktig del av ombildandet också att stiftelsehögskolorna skulle äga sin mark. Det var försvarande för KTH att deras fastigheter låg på ofri grund (kunglig mark).²⁷¹ Utslaget blev att Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping omvandlades till stiftelsehögskolor sommaren 1994.²⁷² De båda stiftelserna blev sedan ensamägare till de bolag som bildades för att bedriva undervisning och forskning samt ansvara för lokalerna.²⁷³ Övriga lärosäten skulle täcka kostnaderna för sina lokaler med de medel som tilldelades dem tillsammans med anslagen till forskning och grundläggande högskoleutbildning. Tidigare hade de gamla universiteten ägt en del av sina byggnader medan andra hade ägts av Byggnadsstyrelsen. Den senare konstruktionen sågs av företrädare för universiteten och högskolorna som ett problem, eftersom de inte var fria att disponera sina fastigheter efter eget behag.²⁷⁴ Efter ett beslut 1992 avyttrades alla universitets- och högskolefastigheter till ett aktiebolag, sedermera det statliga aktiebolaget Akademiska Hus. Tanken med reformen var att myndigheternas lokalförsörjningsansvar och ägandet av fastigheterna i hela statsförvaltningen skulle renodlas. Liksom alla andra aktiebolag skulle Akademiska Hus gå med vinst, vilket medförde att kostnaderna för lokalerna var, och fortfarande är, en utgift som ligger utanför lärosätenas kontroll.²⁷⁵

År 1998 gav Per Unckel ut *Kunskap som egen investering*. I boken beskrev han arbetet i Utbildningsdepartementet under sin tid som utbildningsminister som en ”betydande förnyelse av hela det svenska ut-

270. Krång, 2019.

271. Intervju med Bjarne Kirsebom 2020-09-15; Krång, 2019; regeringens proposition 1992/93:231, s. 21.

272. Regeringens proposition 1992/93:231, Bilaga 1, s. 31–35.

273. Utbildningsutskottets betänkande 1992/93:UbU18.

274. Se exempelvis diskussion om detta i riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 15 & 20 av Bengt Silfverstrand (S); riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 19 av Per Unckel (M).

275. Regeringens proposition 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen, m.m.*, Stockholm, 1991, s. 1, 3ff; rapport från riksdagen 1996/97:URD2, *Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning: En uppföljning*, Stockholm, 1996.

bildningsväsendet”. Unckel ansåg, som redan har nämnts i början av föreliggande bok, att tre mål var drivande för hans arbete. Det skulle för det första ”bli viktigare att förkovra sig”. I det sammanhanget behövde samhället också uppvärdera de professionella kunskapsbärarnas roll.²⁷⁶ För det andra var det väsentligt att ”öppna utbildningsväsendet för den variationsrikedom och rörlighet som en ny tid kommer att göra angelägen”.²⁷⁷ Det handlade om att minska det statliga detaljinflytandet, dels genom nya läroplaner, dels genom att göra det lättare för fristående skolor och högskolor att etablera sig. Det tredje målet var att se till att svensk forskning låg i ”den internationella frontlinjen”. För detta krävdes medel och andra former av anslag och det är i den kontexten som inrättandet av forskningsstiftelser bör ses.²⁷⁸

Vad gällde universitetens friare ställning menade Unckel att hans tankar och idéer å ena sidan vilade på den humboldtska universitetsidé som, enligt honom, innebar att universiteten inte skulle vara en ”vanlig del av staten”.²⁷⁹ Till skillnad från socialdemokratins klämfingriga och ideologiskt medvetna styrning som ”på några få år [hade] gjort framförallt universitet väsentligt mindre skickade att fylla rollen som fria centra för kritik och kultur” var hans intention att göra universiteten fria från politisk inblandning.²⁸⁰ Å andra sidan vilade Unckels idéer på en önskan att genom ökad frigörelse från staten se till att lärosätena blev utsatta för konkurrens, som i sin tur skulle leda till större mångfald. Högskolan i bestämd form singularis skulle upphöra, därav också tanken med stiftelsehögskolor.²⁸¹

Det den borgerliga regeringen försökte göra var att radikalt förändra samhället i riktning bort från statligt förtryck och öppna för en ökad mångfald av verksamheter. Dessa idéer låg helt i linje med Moderaternas bredare ideologiska program om att monopolet måste brytas och

276. Unckel, 1998, s. 70.

277. Unckel, 1998, s. 70f.

278. Unckel, 1998, s. 71. För en utförlig beskrivning av inrättandet av forskningsstiftelserna och deras utveckling se Sörlin, Sverker (red.), ”*I den absoluta frontlinjen*”: *En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*, Nya Doxa, Nora, 2005, passim.

279. Unckel, 1998, s. 73f.

280. Unckel, 1998, s. 11.

281. Unckel, 1998, s. 74.

att samhället var större än staten. Utbildningsminister Unckel framstår i sammanhanget som en starkt ideologiskt driven person, som försökte legitimera sin ideologiska övertygelse om ett systemskifte genom att hänvisa till Humboldts principer. I Unckels hågkomster går det också att se konturer av de diskussioner som fördes av Alliansregeringen under 2000-talet om såväl förändrade organisationsformer och ökad autonomi för lärosätena som ett intensifierat fokus på kvalitetssäkring av utbildning och forskning.²⁸²

Sammanfattning

Kapitlet har visat hur den borgerliga regeringens intentioner att avskaffa det statliga monopolet och konkurrensutsätta den offentliga sektorn kom att leda till politiska diskussioner och meningsskiljaktigheter inom den högre utbildningen. Den socialdemokratiska tidigare regeringens arbete att minska detaljregleringen och öka friheten inom högskolesektorn för att därigenom höja forskningens och utbildningens kvalitet hade inte, enligt den nya regeringen, varit tillräckligt omfattande. Bildregeringen ville gå längre, i samklang med sin ideologiska kompass och den strävan som hade funnits inom näringslivet och delar av borgerligheten alltsedan 1970-talet. Den övergripande tanken med valfrihetsreformen var att öppna för olika driftformer för att därigenom se till att öka mångfalden i samhället. I det sammanhanget togs också frågan om stiftelsehögskolor upp. Idén var att frihet, i form av etableringsfrihet, skulle leda till nytänkande och privata initiativ. Kort sagt var kreativ konkurrens, enligt Unckel, incitamentet till frihet både inom högskoleväsendet och i samhället i stort.²⁸³

För att kunna avyttra lärosätena behövdes kapital och det var i det sammanhanget som löntagarfonderna kom att spela en roll. Genom att

282. SOU 2008:104; regeringens proposition 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*, Stockholm, 2008, s. 1, 23f; regeringens proposition 2009/10:149, s. 20ff, 101ff; regeringens proposition 2009/10:139, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen*, Stockholm, 2010, s. 1, 10–19; regeringens proposition 2012/13:30, *Forskning och innovation*, Stockholm, 2012, s. 55ff.

283. Ds 1992:1, s. 3.

avveckla löntagarfonderna skaffade man även fram medel för forskning, strategiska satsningar och inrättande av forskningsstiftelser som låg i linje med Bildtregeringens ideologiska intentioner. Dessa var att spetsforskning och främjandet av humankapital skulle leda landet till ökad industriell och ekonomisk tillväxt och till att bli en världsledande kunskapsnation. Dessutom skulle ”en rest av socialistisk politik” undanröjas inom det svenska högskoleväsendet.²⁸⁴

Stiftelsehögskolorna blev följaktligen ett flaggskepp i den ideologiska kampen för att reformera högskolesektorn i marknadsliberal riktning. Inom stiftelsehögskolorna skulle autonomi inte bara begränsas till den inre ledningen och styrningen, utan de lärosäten som valde att ombildas till stiftelsehögskolor skulle också få förfoga över sitt eget kapital. Därigenom skulle deras möjligheter att satsa på spetsforskning och öka internationaliseringen av utbildningen vara friare än på övriga lärosäten. Enligt samma devis skulle självständigheten bli större om man också förfogade över sina egna lokaler, samtidigt som pengarna för alltid placeras utanför direkt politisk kontroll.

Förslaget att inrätta stiftelsehögskolor kan i sammanhanget också ses som ett exempel på att det fanns en strävan att öka den organisatoriska mångfalden inom sektorn. Differentieringen mellan de olika lärosätena vad gäller ekonomi, kurser och personalens kompetens var dock inte ny. Den borgerliga fyrklövern var emellertid beredd att gå ett steg längre för att öka konkurrensen mellan lärosäten, med syftet att göra Sverige till en världsledande kunskapsnation. Under förevändning att resurserna som tilldelades högskolorna skulle öka när flexibiliteten tilltog drev regeringen igenom förändringar som kom att innebära större krav på uppföljning och redovisning. Det gjordes under parollen *valfrihetsrevolution*. Hur reformarbetet också kom att påverka de myndigheter som ansvarade för högskolesektorn är något kommande kapitel behandlar.

284. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 2.

5. Valfrihetsreformer inom högskolesektorn

Moderaternas och Folkpartiets största drivkraft var, som föregående kapitel har visat, att avskaffa monopolet inom välfärdssektorn och att konkurrensutsätta den offentliga sektorn i linje med sitt motto: valfrihetsrevolution. Den tidigare partiordföranden för Folkpartiet, Bengt Westerberg, har i boken *Westerbergeffekten* beskrivit att valfrihetsrevolutionen handlade om att ”genomföra en rad reformer för att öka medborgarnas valfrihet och välkomna enskilda utförare inom välfärden”.²⁸⁵ Dessa tankar om ett nytt samhällskontrakt hade de borgerliga partierna haft en längre tid. ”Ett decentraliserat och enskilt ägande och en mångfald självständiga beslut” var, som det stod i en motion från Folkpartiet 1985, ”en nödvändig del av en väl fungerande marknadsekonomi”.²⁸⁶ Även den så kallade kanslihusögern inom Socialdemokraterna, ekonomerna på Finansdepartementet som under 1980-talet började ändra den ideologiska riktlinjen inom partiet, hade under 1980-talet alltmer kommit att lyfta frågan om en marknadsorientering inom den statliga förvaltningen. Skillnaden mellan kanslihusögern och de borgerliga partierna var att de senare ville avskaffa monopolet helt och öppna för privatisering.²⁸⁷ Idéerna om privatisering och valfrihet innebar även att stiftelseägda högskolor

285. Westerberg, B., 2020, s. 108.

286. Motion 1984/85:2805, s. 1.

287. Leijonborg, 2018, s. 416ff; Abiala, Kristina (red.), *När blev vården marknad? Vittnesseminarium i Almedalen*, Samtidshistoriska frågor 29, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2014, s. 28f; Östberg, 2005, s. 101–106; Feldt, 1991, s. 409.

började diskuteras. Tanken var, som visades i förra kapitlet, att om några lärosäten fick en annan organisationsform skulle konkurrensen inom sektorn öka. Men reformarbetet stannade inte där. I följande kapitel undersöks hur arbetet med att reformera de myndigheter som ansvarade för universiteten och högskolorna gick till och hur diskussionen kring detta är kopplad till begreppen frihet och autonomi.

Företagen som förebild

Flertalet forskare har påtalat att många av de reformer som skedde under perioden kan beskrivas som att organisationer i den offentliga sektorn ombildades till att efterlikna företag.²⁸⁸ Den nya organisationsformen innebar för högskoleledningarna, enligt statsvetaren Fredrik Melander, att de fick ”*signalera* både inåt i organisationen och utåt till statsmakterna, forskningsfinansiärer och andra intressenter” att man utövade ett ledarskap och betedde sig som ”moderna universitet” borde göra.²⁸⁹ En sådan förändring var inte minst Socialdemokraterna emot. I en riksdagsdebatt frågade Kristina Svensson (S) vad Per Unckel (M) lade in i begreppet ”mer autonoma högskolor” och på vilket sätt en ny organisationsform skulle leda till ”större pluralism och mångfald”.²⁹⁰ Svensson berörde också frågan om de kollegiala organen som, enligt hennes farhågor, skulle få minskat inflytande och insyn i ledningarnas arbete i de nya stiftelsehögskolorna.²⁹¹ Bengt Silfverstrand (S) förde fram liknande synpunkter:

Vad är det som gör stiftelseformen särskilt ägnad att frigöra det som är ofritt i dag? På vilket sätt hämmar nuvarande former för

288. Se exempelvis Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin, ”Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform”, *Organization Studies* 21(4), 2000, s. 721–746; Rip & Kulati, 2015, s. 105–116.

289. Melander, 2006, s. 261, kursiv i original.

290. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 12 av Kristina Svensson (S).

291. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 12 av Kristina Svensson (S).

bedrivande av utbildning och forskning inom universitet och högskola utvecklingen samt forskningens och utbildningens integritet? På vilket sätt kränker den formen möjligheterna att bli ännu friare än man är i dag?²⁹²

Unckel svarade att han var ”övertygad om att mångfald i organisatorisk form ger de bästa förutsättningarna för konkurrens och därmed för hög kvalitet”. Han fortsatte med att säga att ”[v]äl fungerande, privata universitet kommer i framtiden att kunna fungera som ’riktkarlar’ för att motverka ett orätmätigt politiskt inflytande över högre utbildning och forskning”.²⁹³ Det handlade alltså om att komma bort från ”fullständig statlig styrning” och istället genomföra reformer som, enligt utbildningsministern, skulle leda till ”frihet för kritiskt tänkande” och öka autonomi för lärosätena.²⁹⁴ Utbildningsministern avslutade debatten med att säga att hans strävan var ”att se till att det svenska högskolesystemet innehåller många olika relationer till staten för att i mångfalden säkerställa att vi inte råkar ut för det statsstyrda universitetsväsende som vi hade för bara några år sedan”.²⁹⁵

Unckels tankegångar låg helt i linje med den nya styrningsmodell som hade införts inom offentlig förvaltning under slutet av 1980-talet, men också med de idéer som Moderaterna hade fört fram ända sedan H75. När man nu var i regeringsställning var det således hög tid att avreglera sektorn. Ändamålet var att universiteten och högskolorna skulle vara fria att själva bestämma sin inriktning och organisation. Det var, som Unckel

292. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 20 av Bengt Silfverstrand (S).

293. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 10 av Per Unckel (M).

294. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 10 av Per Unckel (M).

295. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 22 av Per Unckel (M).

uttryckte det, ”en radikal förändring, inte bara av regelsystemet utan även av de underliggande, styrande värderingarna”.²⁹⁶ Den politiska diskursen skulle förändra människors syn på vad staten och de själva kunde göra. Idéer av detta slag hade vuxit fram inom Moderaterna under en längre tid. Avsikten hade varit att partiet skulle vara mer förberett inför ett kommande maktövertagande än vad som hade varit fallet 1976. Det var något som Unckel, som under perioden 1986–1991 hade varit partisekreterare, var väl medveten om.²⁹⁷ Flera av de som hade varit aktiva i Moderaternas ungdomsförbund (MUF) och i moderpartiet hade också nära kopplingar till Timbro och SAF.²⁹⁸ De tankegångar som låg bakom bland annat privatisering av delar av den offentliga sektorn tog de med sig in i Regeringskansliet efter maktskiftet 1991.

Nils Karlson – politiskt sakkunnig åt Unckel – menar däremot att NPM-idéerna inte alls var drivande i den borgerliga regeringens politik, utan att det var något som kanslihusögern drev igenom.²⁹⁹ Den borgerliga fyrklövers politik hade istället sin grund i bland andra Friedrich Hayeks och Michael Polanyis tankar om en fri marknad, där en spontan ordning ska leda till konkurrens och pluralism.³⁰⁰ Nils Karlson får till viss del medhåll av Klas Eklund som anser att det var Socialdemokraterna som tog sig an det nya styrningsparadigmet. Eklund, som var planeringschef på Finansdepartementet under Kjell-Olof Feldt (S), menar att när allt fler ansåg att den offentliga sektorn inte var anpassad till samhällets nya (ekonomiska) förutsättningar beslutade man sig för att utgå från pa-

296. Ds 1992:1, s. 2; Benner, 2001, s. 41f.

297. Nilsson, 2003, s. 38, 47, 51f. En del borgerliga politiska företrädare och aktiva fick efter valförlusten 1982 jobb på SAF-anknutna organisationer som Svenska Managementgruppen (Mgruppen) och Marknadsekonomiskt alternativ för Sverige (MAS). Där verkade de för en förnyelse av den offentliga sektorn och ökad valfrihet och privata alternativ inom sektorn, se Leijonborg, 2018, s. 205, 418f; Westerberg, B., 2020, s. 222f, 228f, 288f; Sjövall-Svanborg, 2011, s. 58–69.

298. Sjövall-Svanborg, 2011, s. 53f, 89f.

299. Intervju med Nils Karlson 2021-04-16. Gällande kanslihusögern se Östberg, Kjell, ”Var har socialdemokratin gjort av sina intellektuella?”, *Tidsignal: Tidskrift för politik, kultur och samhällsdebatt* (3), 2005, s. 101–106.

300. Nilsson, 2003, s. 32–36, 40; Westerberg, 2023, s. 17ff.

rollen "[i]stället för mer pengar till reformer ska vi ha mer reformer för pengarna",³⁰¹ Denna idé, som kallades tredje vägens ekonomiska politik, fick stort inflytande i 1990 års budgetförslag. I budgeten tryckte Finansdepartementet hårt på vikten av att öka effektiviteten i den offentliga sektorn och öppnade för att vissa delar av sektorn skulle kunna "produceras av entreprenörer".³⁰² Tanken var att välfärdstjänsterna skulle kunna bli billigare när de utsattes för konkurrens, samtidigt som "konsumenternas valfrihet" ökades. Det betonades dock att effektiviseringen inte fick ske på bekostnad av kvaliteten.³⁰³ En iakttagelse vid läsning av propositionen är att orden "medborgare" och "konsumenter" användes växelvis när förnyelsen av den offentliga sektorn behandlades. Ett marknadsliberalt språkbruk hade följaktligen tagit sig in i den offentliga sektorn under den socialdemokratiska regeringen.³⁰⁴

Från början togs inte tredje vägens ekonomiska politik emot med öppna armar, men med tiden kom, som Kjell-Olof Feldt beskriver det i sina memoarer, allt fler inom Socialdemokraterna att acceptera "den klara marknadsorientering" som "1990-talsgruppen" arbetade fram.³⁰⁵ 1990-talsgruppen bestod av en ny typ av intellektuella inom Socialdemokraterna. De ville förändra politiken för att göra det möjligt för partiet att även fortsättningsvis stå för tillväxt och trygghet samtidigt som de anpassade sig till den nya tidens krav på förnyelse av den offentliga sektorn. Den kritik som fanns skulle omformuleras för att passa in i den socialdemokratiska ideologin och retoriken.³⁰⁶

301. Abiala, Kristina (red.), 2014, s. 21–25. Citat s. 25.

302. Regeringens proposition 1988/89:100, Bilaga 1, s. 33.

303. Regeringens proposition 1988/89:100, Bilaga 1, s. 33f. Citat s. 34.

304. Almqvist, 2006; Ljung & Ivarsson Westerberg, 2017, s. 7; Ringarp, 2020, s. 642–673; Boréus, 1994, s. 52ff.

305. "90-talsgruppen" var en grupp inom socialdemokratin som arbetade med att utforma 1990-talets politik inom partiet. Se Feldt, 1991, s. 407ff; Malm, Stig, *13 år, Brevskolan*, Stockholm, 1994, s. 194–197.

306. Östberg, 2005, s. 101ff; Andersson, Jenny, *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*, Uppsala universitet, Uppsala, 2003, s. 101ff, 129f; Andersson, Jenny, "Mellan tillväxt och (o)trygghet", Andersson, Jenny, Björkman, Jenny & Humlesjö, Inger (red.), *Välfärdsstatens skräpvind: Historiska spår i dagens välfärdspolitik*, Studentlitteratur, Lund, 2005, s. 112–115.

Den marknadsliberala orienteringen inom den offentliga sektorn var alltså märkbar redan före regeringsskiftet 1991. I ett pressmeddelande i oktober 1990, liksom i en skrivelse till riksdagen samma höst, beskrevs att regeringen avsåg att förändra resursfördelningen så att mer hänsyn togs till ”hur utveckling och tillväxt” stimulerades.³⁰⁷ Förhoppningen var att effektivare resursanvändning skulle innebära att medel från administrationen kunde omfördelas till forskning och undervisning.³⁰⁸ Skälen som angavs från den socialdemokratiska dåvarande regeringens sida var att den högre utbildningen var en viktig kugge i såväl det svenska näringslivet som den offentliga sektorns omvandling och utveckling. Målet var att göra Sverige som nation konkurrenskraftigt.³⁰⁹ Stor vikt lades vid att få fler att välja naturvetenskapliga och tekniska ämnen.³¹⁰ På många sätt var det en fortsättning på den syn på högre utbildning som redan Olof Palme hade förespråkat under sin tid som utbildningsminister: att behovet av arbetskraft skulle styra utbildningssatsningarna.³¹¹

Av regeringens skrivelse hösten 1990 framgick det att staten önskade öka högskoleledningarnas autonomi genom att låta dem besluta själva hur de skulle nå målen.³¹² Liknande idéer fanns redan i de propositioner om högre utbildning som hade lagts fram under 1988 och 1989. I propositionen *Om formerna för högskolepolitiken* 1988 beskrevs bland annat att det lokala ansvaret för verksamheten kontinuerligt hade ökat sedan 1977, men att det nu var dags att ta nästa steg för att utveckla styrningen av högskolorna. Högskoleområdet behövde likriktas med övrig statlig verksamhet, för att få till bättre planering och utveckling av offentlig

307. Regeringens skrivelse 1990:91:50, *Om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna*, Stockholm, 1990, s. 8.

308. Regeringens skrivelse 1990:91:50, s. 8. Jämför Fritzell, 2019, s. 28; Fritzell, 1998, s. 21f.

309. Regeringens skrivelse 1990:91:50, s. 8.

310. För en utförlig diskussion om rekrytering till natur- och teknikämnen under perioden se Lövheim, Daniel, *Naturvetarna, ingenjörerna och valfrihetens samhälle: Rekrytering till teknik och naturvetenskap under svensk efterkrigstid*, Nordic Academic Press, Lund, 2016, kap. 4 & 5.

311. Östberg, Kjell, *I takt med tiden: Olof Palme 1927–1969*, Leopard, Stockholm, 2008, s. 340, 349; Larsson, 2003, s. 169ff, 237.

312. Regeringens skrivelse 1990:91:50, s. 8.

förvaltning. Propositionen fortsatte med att beskriva tre grundprinciper för den svenska högskolepolitiken. Det handlade för det första om att kvaliteten inom hela högskolesektorn skulle vara hög och likvärdig.³¹³ Problemet var, enligt den socialdemokratiska dåvarande regeringen, att det var stora variationer inom den högre utbildningen. Universiteten hade alla specialiteter och mycket forskning, medan de medelstora och de nya högskolorna var undervisningstunga. Detta var inte acceptabelt utan verksamheten skulle ”vara likvärdig, oavsett var den bedrevs. Det viktiga var inte *var* någonstans studier hade ägt rum utan *vad* vederbörande hade studerat.”³¹⁴ För det andra skulle det finnas en sammanhållen högskoleorganisation. Det vill säga att utbildningar som i andra länder inte tillhörde högskolesektorn, såsom vårdutbildningar och lärarprogrammen, i Sverige skulle vara högskoleutbildningar. Denna förändring hade påbörjats redan genom H77 när bland annat lärarseminarierna införlivades i högskolorna. Nu ville regeringen ta ytterligare ett steg och knyta de mer praktiskt orienterade utbildningarna tydligare till forskningen. Den tredje grundprincipen var att både forskning och undervisning skulle vara mål- och resultatorienterad. Med en sådan form av styrning kunde högskolorna och universiteten själva avgöra hur deras verksamhet skulle läggas upp för att nå de mål som föreskrevs i högskolelagen och högskoleförordningen.³¹⁵ Utifrån de principer som förordades kan man fråga sig om den socialdemokratiska regeringen hade identifierat ett problem med arbetsdelningen mellan olika lärosäten med olika status som styrningen hade gett upphov till.

I forskningspropositionen 1990 återkom den socialdemokratiska regeringen till frågan om grundläggande vetenskaplig verksamhet vid lärosätena. Bland annat betonades vikten av att lärare vid de mindre och medelstora högskolorna involverades mer i forskning. För att det skulle vara möjligt behövde dels fler adjunkter doktorera, dels särskilda forskningssatsningar göras gentemot lärarutbildningarna.³¹⁶ Dessutom diskuterades i propositionen relationen mellan forskning på eget

313. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 4.

314. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 4, kursiv i original.

315. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 5.

316. Regeringens proposition 1989/90:90, s. 2, 9, 41ff.

programansvar och uppdragsforskning. Den sistnämnda, det vill säga forskning som bedrevs på lärosätena för näringslivets och myndigheters räkning, hade visat sig vara i majoritet på de mindre och medelstora högskolorna.³¹⁷ Varken uppdragsforskningen eller sektorsforskningen (det vill säga tillämpad forskning för särskilda syften) var egentligen problematisk. Däremot innebar de extra kostnader som lärosätena drog på sig när de bedrev den typen av forskning ett problem. Av den anledningen skulle enligt regeringen full kostnadstäckning tillämpas inom högskolesektorn från och med budgetåret 1990/91. Detta skulle ge mer resurser till lärosätena genom en förstärkning av medel som kunde användas för att förbättra forskningsmiljöerna genom ökade satsningar på grundforskning och forskarutbildning. Samtidigt infördes ökade kontroller av verksamheterna och den minskade detaljstyrningen från statens sida följdes av mål- och resultatstyrning.³¹⁸ Trots att regleringarna minskade blev det ingen egentlig decentralisering, utan staten fortsatte att styra verksamheten, dels genom att föreskriva införande av resultatenheter och interndebitering, dels genom ökade kontroller och utvärderingar. Det sistnämnda har i tidigare forskning beskrivits som gransknings-samhällets eller managementbyråkratins intåg i offentlig förvaltning.³¹⁹

Den nya styrningsideologin kom senare att vidareutvecklas av den borgerliga regeringen.³²⁰ I *Högskoleutredningen* 1992 stod det:

317. Regeringens proposition 1989/90:90, s. 11, 42.

318. Regeringens proposition 1989/90:90, s. 39.

319. Power, Michael, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, 1999; Hudson, Christine, "Governing the Governance of Education: The State Strikes Back?", *European Educational Research Journal* 6(3), 2007, s. 266–278; Forsell & Ivarsson Westerberg, 2014, s. 155f; Hall, Patrik, *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Liber, Malmö, 2012, passim; Ahlbäck Öberg, Shirin, "Framväxten av ett gransknings-samhälle", *Statsvetenskaplig tidskrift* 112(5), 2010, s. 501–514.

320. Östberg, Kjell & Andersson, Jenny, *Sveriges historia: Rekordåren, ett socialdemokratiskt århundrade, vänstervind och högervåg, miljö och kärnkraft, kriserna, det mångkulturella Sverige, världens mest jämställda land, den nya individualismen, neutralitetspolitikens fall, maktskifte och systemskifte, från kanal 1 till Internet, 1965–2012*, Norstedts, Stockholm, 2013, s. 376ff.

Med minskad regelstyrning följer ökade krav på uppföljning och redovisning av resultaten. Och med skärpta krav på ”value for money” följer ett behov av utvärdering av verksamheten.³²¹

Citatet från *Högskoleutredningen* speglar tydligt hur managementdelen av NPM hade fått fäste även i den svenska högskolepolitiken under 1990-talet. Bildregeringens intention var att ge högskoleledningarna frihet att själva bestämma inriktning och organisering av lärosätena. Det vill säga att efterlikna företag som skulle ha resultat- och redovisningsansvar gentemot statsmakterna. Ökad institutionell autonomi var dock inget som den akademiska personalen var särskilt positiv till. De professionella menade att mer ansvar på ledningens bord ledde till ökad linjestyrning och minskad akademisk frihet. Denna misstro hade, enligt Peter Honeth, som var universitetsdirektör på Lunds universitet 1990–2006 och senare statssekreterare på Utbildningsdepartementet 2006–2014, att göra med att det i akademien fanns en tendens att se sin egen ledning till viss del som ett hot och att det därför var tryggare med ett statligt regelsystem på behörigt avstånd.³²² Unckels statssekreterare Bjarne Kirsebom menar emellertid att oavsett hur mycket man talade om autonomi och frihet skulle högskolorna och universiteten aldrig kunna bli helt fria så länge de var statligt finansierade. För Unckel var det dock principiellt viktigt att genomdriva en moderat politik som syftade till att bryta det statliga monopolet och i det sammanhanget bedömdes begrepp som autonomi och frihet som viktiga.³²³ Ägarfrågan ska i detta fall ses i perspektivet att det handlade om frihet och autonomi från det den borgerliga regeringen såg som en klåfingrig statlig byråkrati. Liknande idéer om en stelbent byråkrati och finansiellt slöseri hade, inte minst efter den ekonomiska nedgången under 1970-talet, diskuterats och lett till en rad offentliga utredningar som på olika sätt behandlade välfärdsstatens styrning.³²⁴ Att öka medborgarnas frihet och minska den statliga styrningen sågs som

321. SOU 1992:1, *Frihet, ansvar, kompetens: Grundutbildningens villkor i högskolan*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1992, s. 156.

322. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

323. Intervju med Bjarne Kirsebom 2020-09-15.

324. Ringarp, 2011, s. 36–41.

viktiga inslag för att vitalisera samhället. Den tidigare synen på den starka välfärdsstaten kom att bytas mot nyliberala idéer som hade marknaden som förebild. Även om detta synsätt var tydligast inom borgerligheten fanns det också inom delar av socialdemokratien.

Forskningens villkor

Som beskrevs ovan var förnyelse av den offentliga sektorn en grundprincip för den socialdemokratiska politiken under slutet av 1980- och början av 1990-talet.³²⁵ Av den tidigare nämnda propositionen *Om formerna för högskolepolitiken* 1988 framgick det att högskolorna och universiteten själva, i mål- och resultatstyrningens anda, skulle få avgöra hur verksamheten skulle läggas upp. Regeringen och riksdagen skulle dock även fortsättningsvis ha det övergripande ansvaret för ”den grundläggande högskoleutbildningens struktur, lokalisering och dimensionering avvägt mot samhällets behov, individernas efterfrågan och tillgängliga resurser”.³²⁶ Forskningsdelen ansågs dock vara svårstyrd genom andra sätt än anslag. Förslaget från den socialdemokratiska regeringen blev därmed att varje lärosäte från och med budgetåret 1993/94 skulle tilldelas ett ramanslag uppdelat i tre potter. En till grundutbildningen, en till forskning och forskarutbildning och slutligen en till lokalkostnader.³²⁷ Möjligen var det förslag i den riktningen som gjorde att Margitta Edgren (FP) under riksdagsdebatten 1991 framhöll att det inte fanns någon egentlig skiljelinje mellan de olika partierna i riksdagen vad gällde forsknings- och högskolepolitiken.³²⁸ Trots likheterna på vissa plan fanns det skillnader, exempelvis fick marknadsidealet större genomslag under den borgerliga

325. Eriksson, Lena, ”Mål- och resultatstyrning i staten: Ett ganska misslyckat experiment”, Dahlqvist, Kristina, Eriksson, Lena & Fritzell, Ann (red.), *Mål- och resultatstyrning i staten: Vad vi sett och insett med fokus på universitets- och högskolepolitik 1988–1995 inom utbildningsdepartementet*, Stockholm, 2019, s. 6–13; Sundström, 2003, s. 284f.

326. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 6.

327. Regeringens proposition 1988/89:65, s. 1, 10, 12f, 15–18; Fritzell, 1998, s. 15f.

328. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 13 av Margitta Edgren (FP).

regeringen.³²⁹ Edgren förklarade i riksdagen vad regeringens inriktning gällande högskolepolitiken handlade om:

[H]ögskolan är en spjutspets in i framtiden på samma gång som en hävstång för tillväxten. Jag tror på en utveckling mot mer autonoma universitet och högskolor. [...] Makten över utbildningens innehåll och forskningens inriktning är viktig. Att söka sprida den makten på många händer, och därmed öka den akademiska friheten och utbildningarnas frihet, är centrala inslag i ett liberalt samhälle. Institutioner för utbildning och forskning som i kraft av egen ekonomisk styrka är oberoende av anslagsbeviljande organ – näringsliv, kommuner, stat och landsting – är därmed en tilltalande tanke.³³⁰

I citatet märks att Edgrens argumentation ligger i linje med de marknadsliberala idéer som Moderaterna och Folkpartiet hade motionerat om sedan 1970- och 1980-talen. Det handlade för det första om att öka landets konkurrenskraft genom att satsa på högre utbildning, för det andra om att Sverige skulle klara sig bättre i kunskapssamhället om medborgarna var välutbildade. Slutligen, för det tredje, hävdades det att den akademiska friheten skulle öka om sektorn fick en friare ställning gentemot staten.³³¹

Etableringen av stiftelsehögskolor – som jag diskuterade i föregående kapitel – är liksom inrättandet av ”excellenta” forskargrupper exempel på en ideologiskt driven intention att staten skulle underlätta marknadens självselektion. Förhoppningen var att ett ökat nischänkande inom universitetssektorn skulle leda till både konkurrens mellan lärosätena och att forskningen knöts närmare till det svenska näringslivet. Mats Benner har i sin analys av skeendet beskrivit det som att för den borgerliga regeringen var ”den ekonomiska tillväxtens drivkrafter [...] en central utgångspunkt för forskningspolitiken”.³³² Med högre utbildningsnivå, framförallt

329. Fritzell, 2019, s. 32f.

330. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34, anf. 13 av Margitta Edgren (FP).

331. I *Ny start för Sverige* argumenterades det på samma sätt, se Moderaterna & Folkpartiet, *Ny start för Sverige*, Stockholm, 1991, s. 19.

332. Benner, 2001, s. 31.

hos dem som arbetade inom teknikområdet, skulle näringslivets och i förlängningen också landets tillväxt och konkurrenskraft öka.³³³ I en departementsstencil 1994 betonades detta synsätt, liksom förhållandet mellan företag, universitet och tillväxt.

Förändringar i syfte att öka det svenska samhällets konkurrensförmåga har nu inletts. Den ekonomiska politiken i vid mening omstruktureras. Inte minst företagandet ges bättre utvecklingsmöjligheter. Lika betydelsefulla är emellertid förändringarna inom utbildningen och forskningen. [...] Genom flera kvalificerade medarbetare ökas företagets kompetens att utveckla, beställa och efterfråga kunskap och forskning från universiteten och högskolorna. Mellan universitet och högskolor å ena sidan och företagen å den andra byggs dessutom *nya broar*. Härigenom främjas kunskapsutbytet mellan den grundläggande forskningen och de industriella tillämpningarna. Den väsentliga grunden för en utbildning och forskning i takt med en ny tids krav har härmed lagts.³³⁴

Citatet tydliggör en syn på de högre lärosätena som gör att det går att tala om en maktförskjutning på idéplanet vad gäller frågan om vad forskning och högre utbildning skulle vara. Genom satsningar på excellenta forskningsmiljöer skulle framstående forskare producera kunskap som kunde leda till nya tillämpningar och nya företag.³³⁵ De socialdemokratiska idéerna om vikten av grundforskning byttes ut mot ett tillkännagivande av vikten av att den högre utbildningen anpassade sig till marknadens önskemål och företagets behov av forskning. Förändringen innebär en annan typ av ledning av lärosätena, men även ett annat förhållningssätt till samhällets växlande förväntningar och krav på universiteten och forskningspolitiken. Om Mode 1 stod för ett system där vetenskap präglades av akademisk autonomi inom disciplinära former kännetecknades Mode 2 av bland annat tvärvetenskapliga metoder, transparens, flexibili-

333. Benner, 2001, s. 30ff; Ds 1994:35, *Agenda 2000: Kunskap och kompetens för nästa århundrade*, Stockholm, 1994, s. 36, 40ff.

334. Ds 1994:35, s. 32f, kursiv i original.

335. Intervju med Peter Egardt 2020-12-08. Se även Unemar Öst, 2009, s. 154.

tet och lyhördhet för samhällets växande förväntningar och de krav dessa ställer på universiteten.³³⁶

En ny myndighetsstruktur

I linje med förnyelsen av den offentliga sektorn föreslog regeringen Bildt att den centrala högskolesektorns myndighetsstruktur skulle förändras. Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH) och Forskningsrådsnämnden (FRN) skulle läggas ner och ersättas med två nya myndigheter. Den ena, Verket för högskoleservice (VHS), skulle arbeta med service gentemot universiteten och högskolorna och ta över de funktioner som UHÄ och UUH hade haft. Den andra, Sekretariatet för utvärdering av den högre utbildningen och forskningen (från och med 1993 kallad Kanslersämbetet), skulle ha huvudansvar för utvärderingen av universitetens och högskolornas utbildning och forskning.³³⁷ Tanken var inte att myndigheten skulle göra utvärderingar, utan dessa skulle göras av andra. Vilka var från början inte riktigt klart, men några som nämndes i propositionen var Vetenskapsakademien, Vitterhetsakademien och Ingenjörsvetenskapsakademien.³³⁸ Även detta förslag kom att debatteras mellan partierna. När riksdagen i april 1992 skulle rösta om propositionen frågade Bengt Silfverstrand (S) regeringens representant Margitta Edgren (FP):

Två myndigheter försvinner, och två kommer till. En får mera att göra. Är detta nollsummespel ett led i den borgerliga regeringens frigörelseoffensiv på högskoleområdet? Och vilka är i så fall de styrande värderingarna?³³⁹

336. Bjare, 2023, s. 40; Gustavsson, 1997, s. 47ff.

337. Kanslersämbetet fanns dock bara kvar till 1995 då en ny central myndighet, Högskoleverket, startades. Se Gröjer, 2004, s. 143.

338. Regeringens proposition 1991/92:76, *Om vissa förändringar av myndighetsstrukturen inom högskole- och studiestödsområdena m.m.*, Stockholm, 1991, s. 1f, 5–8, 12f; Gröjer, 2004, s. 145f.

339. Riksdagens protokoll 1991/92:94, 9§ Central myndighetsorganisation för högskolan, m.m., anf. 91 av Bengt Silfverstrand (S).

Björn Samuelson från Vänsterpartiet Kommunisterna (VPK) var även han kritisk. Samuelson undrade varför ett förslag som var så vagt och innehållslöst hade tagits fram. Regeringen hade ju ”ingen klar fortsatt strategi för utvecklingen inom det svenska högskoleväsendet”.³⁴⁰ Edgren replikerade att alla riksdagens partier var eniga om att det var angeläget att höja kvaliteten på den högre utbildningen i Sverige genom utvärderingssatsningar. Det som skiljde partierna åt var hur man tänkte sig att det skulle gå till. Medan Socialdemokraterna och Vänsterpartiet Kommunisterna ansåg att det gamla systemet var det bästa ansåg regeringspartierna att ”kvalitet och utvärdering garanteras lika bra eller bättre med en annan struktur med friare ställning”.³⁴¹ I Edgrens resonemang tecknades en bild av att riksdagen var ense om att den nya styrningsideologin var den rätta, men att man var oenig om hur verksamheten rent praktiskt skulle bedrivas. Socialdemokraterna ville, i Edgrens tolkning, att statens ansvar för verksamheten även fortsättningsvis skulle vara stort. Den borgerliga regeringen, däremot, ansåg att driften liksom utvärderingen och kontrollen av högskolorna skulle vara en angelägenhet för lärosätenas ledning. Friheten och autonomi för högskolorna skulle bli större, ansåg regeringen Bildt, om inte staten detaljstyrde.

Skillnaden mellan Socialdemokraternas och de borgerliga partiernas politik var vad man lade tonvikten vid: staten eller samhället. Enligt Unckel var samhället ett mycket vidare begrepp som innebar att universitetet skulle verka i dialog med både staten och kommersiella intressen för att återföra Sverige till ”den industriella världstoppen”.³⁴² Liknande argument angående betydelsen av att minska den statliga styrningen för att nå toppklass går att finna i flera inlägg från Moderaterna under 1970- och 1980-talen.³⁴³ Intentionen var att en minskning av den centrala regelstyrningen och införandet av ”icke-statliga universitet” skulle medföra ökad

340. Riksdagens protokoll 1991/92:94, 9§ Central myndighetsorganisation för högskolan, m.m., anf. 92 av Björn Samuelson (VPK).

341. Riksdagens protokoll 1991/92:94, 9§ Central myndighetsorganisation för högskolan, m.m., anf. 93 av Margitta Edgren (FP).

342. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 10 av Per Unckel (M).

343. Se exempelvis motion 1975:1869, s. 3f; motion 1984/85:2818, s. 3.

mångfald för hela samhället.³⁴⁴ Förhoppningen var, som Edgren sammanfattade det, att genom en mångfald av institutionella lösningar skulle ”de personer som långt inne i själen känner ansvar för området” också ”axla ansvaret” för verksamheten.³⁴⁵

Marknadsorienteringen skulle alltså leda till ökad individorientering. I samma anda beskriver Bengt Westerberg (FP) i sin biografi att han som minister såg vilken potential det fanns när en mångfald av utförare fick ta över driften av vård, skola och omsorg. Det öppnade inte bara för företagande, utan gav också patienter, föräldrar och elever möjlighet att själva välja utförare som passade just deras behov.³⁴⁶ Mångfalden var en poäng i sig själv. Baksidan, att någon producent lade beslag på en marknad, kunde man också vända till en drivkraft: ”Det får då bli ett incitament för andra att försöka öka sin attraktivitet.”³⁴⁷ Valfriheten gick således hand i hand med ökad konkurrens och fri företagsamhet.

1992 klubbades organisationsförändringarna, och de nya myndigheterna tog över delar av de gamla verkens uppgifter. Parallellt fick myndigheterna ett utökat uppdrag att granska och kontrollera lärosätena för statens räkning.³⁴⁸ Här vill jag återknyta till att det fanns en tilltro till att byråkratin skulle minska genom det nya reformparadigmet. Tidigare forskning har dock visat att administrationen ökade alltmer under 1990-talets slut och början av 2000-talet. Kravet på att kunna verifiera och vara förberedd på inspektion och utvärderingar har, menar forskare, inneburit en förhöjd dokumentationsbörda för alla välfärdsstatens professioner, även universitetslärarna.³⁴⁹ Därtill har, som tidigare be-

344. Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, anf. 10 av Per Unckel (M).

345. Riksdagens protokoll 1991/92:94, 9§ Central myndighetsorganisation för högskolan, m.m., anf. 93 av Margitta Edgren (FP).

346. Westerberg, B., 2020, s. 148f.

347. Westerberg, B., 2020, s. 139.

348. Riksdagens protokoll 1991/92:94, 9§ Central myndighetsorganisation för högskolan, m.m.

349. Ahlbäck Öberg, Shirin, Bull, Thomas, Hasselberg, Ylva & Stenlås, Niklas, ”Professions under siege”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), 2016, s. 93–126; Ahlbäck Öberg, Shirin, ”Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället”, Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*,

skrivits, andelen administrativ personal inom högskolesektorn stigit.³⁵⁰

Hur ska man då förstå reformeringen av myndigheterna, och vilken betydelse hade den för de enskilda högskolorna och universiteten? Per Unckels statssekreterare, Bjarne Kirsebom, menar att förändringen av myndigheterna visat sig vara av större betydelse för högskoleledningarnas vardag än det moderata flaggskeppet stiftelsehögskolor.³⁵¹ Det rörde sig om en maktförskjutning från övergripande statliga myndigheter till de olika högskolornas ledningar. Det blir därmed tydligt att de borgerliga partierna argumenterade för både management- och marknadslösningar.³⁵² Det vill säga att avskaffa verksamhetsmonopol, öka konkurrensen, införa resultatenheter och låta ledningarna ta ett större ekonomiskt ansvar. Argumentet om mångfald handlade följaktligen om att se till att det blev fler utförare av tjänsterna. Begreppet frihet kom alltmer att stå för valfrihet – att själv få välja utbildning – och en ökad konkurrens inom sektorn. Dessutom ville regeringen Bildt se till att förändringarna blev så genomgripande att det var hart när omöjligt för senare regeringar att riva upp besluten.

Ökad granskning och friare organisationsformer

Under regeringen Bildt kom även universiteten och högskolorna att bli direkt underställda regeringen. Det betydde att anslagsframställningarna, som tidigare hade skickats till UHÄ, skulle göras direkt till regeringen. Syftet med reformen var bland annat att möjliggöra större skillnader mellan högskolornas organisationsstrukturer och mer frihet gällande resursanvändningen på de olika lärosätena.³⁵³ Enligt Peter Egardt, statsminister Carl Bildts statssekreterare, handlade autonomi bland annat om att högskolorna skulle kunna använda sina resurser till utbildning och forskning

SNS förlag, Stockholm, 2010, s. 168–196; Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014, s. 82–88, 234–241.

350. Agevall & Olofsson, 2020, s. 7–59.

351. Intervju med Bjarne Kirsebom 2020-09-15; Kirsebom, 2022, s. 43.

352. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 39f.

353. Vetenskapsrådet, *Reformer inom forskning och forskarutbildning 1990–2017*, Vetenskapsrådet, Stockholm, 2018, s. 13.

som man ansåg vara lämpligast, så länge man levererade det som staten hade ställt som villkor.³⁵⁴ Egardt, som under den andra Fälldinregeringen (oktober 1979 till maj 1981) arbetade på Moderaternas samordningskansli och därefter blev kanslichef för Moderaternas riksdagsgrupp, hade på nära håll sett hur koalitionsregeringens politik utmejslades.³⁵⁵ Drivkraften var, enligt honom, att man såg det som viktigt att ge ledningarna den frihet de behövde för att få fram framstående forskning för att öka den svenska konkurrenskraften.³⁵⁶ Dessa intentioner, om ökad frihet inom den högre utbildningen, fanns med redan i regeringsförklaringen 1991. I den beskrevs att målet med politiken var att ”skapa mer autonoma universitet och högskolor” och att frågor av både principiell och praktisk art gällande ”en omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser” skulle kartläggas skyndsamt.³⁵⁷ Idén att andra än staten kunde vara juridisk förvaltare av lärosätena hade diskuterats inom Moderaterna under en längre tid. Historikern Torbjörn Nilsson har i en studie visat att studentförbundet vid Moderaternas stämma 1987 utmanade moderpartiet genom att föreslå en omvandling av universiteten till självständiga stiftelser med fullständig beslutanderätt. Enligt Nilsson ville partistyrelsen inte gå så långt, även om den var för ett minskat politiskt inflytande över universiteten. Partistyrelsen tog dock på sig att verka för att uppdragsforskning och näringslivets bidrag till forskning skulle vara avdragsgilla.³⁵⁸

Peter Honeth anser att förändringen av myndighetsstrukturen inte var den enda viktiga delen av reformpaketet. Han framhåller även de förändringar som gjordes gällande resurstilldelningen.³⁵⁹ Tidigare hade alla resurser för forskning och utbildning varit inskrivna i budgetpropositionen. Det innebar att riksdagen hade beslutat om alltifrån antalet anställda på lärosätena till vilken typ av undervisning och forskning som bedrevs. Förespråkarna menade att man genom den tydliga styrningen från staten

354. Intervju med Peter Egardt 2020-12-08; Kirsebom, 2022, s. 44.

355. Möller, 2012, s. 57; Daléus, 2012, s. 105–112.

356. Intervju med Peter Egardt 2020-12-08.

357. Riksdagens protokoll 1991/92:6, 4§ Regeringsförklaring, anf. 3 av Carl Bildt (M).

358. Nilsson, 2003, s. 57.

359. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

värnade möjligheten till forskning på eget programansvar och att även de mindre högskolorna fick en grundplåt till sin verksamhet.³⁶⁰ För en regering som hade som valspråk frihet och autonomi genom privatisering och konkurrens var denna typ av fördelningspolitik ett rött skynke. Deras förslag blev att alla lärosäten skulle få en tilldelning av medel beroende dels på utbildningsområde och hur många helårsstudenter (HÅS) som studerade respektive blev färdiga med sina kurser (helårsprestationer, HÅP), dels på kvaliteten på forskningen. Det senare skulle möjliggöra spetsforskning och excellenssatsningar genom att universiteten kunde använda sina resurser friare än tidigare.³⁶¹ Utgångspunkten var att i ett decentraliserat högskolesystem behövde resurstilldelningarna vara ”enkla, generella och förutsägbara”.³⁶² Det skulle sedan vara upp till varje lärosäte att besluta om vilken typ av utbildning som skulle bedrivas och vilka satsningar som skulle göras inom de satta ramarna. Målsättningen var således att frihetsgraden för lärosätena skulle öka. Samtidigt var det studenternas efterfrågan på utbildning som styrde utbudet, då finansieringen var prestationsbaserad.³⁶³ Peter Honeth ger, vid min intervju, exempel på hur Lunds universitet nyttjade friheten genom att starta en konsthögskola i Malmö och ett campus i Helsingborg. Enligt Honeth skulle ingen av dessa satsningar ha kunnat bli av utan den ökade frihet som kom med förändringen av resursfördelningen.³⁶⁴ Möjligen hängde satsningen på en konsthögskola också ihop med att ersättningen för konstnärlig undervisning var högre än för flertalet andra utbildningsområden.³⁶⁵

En annan intention var att det prestationsorienterade systemet skulle leda till att konkurrensen mellan lärosätena ökade, inte minst eftersom studenternas val av studieort blev styrande för resurstilldelningen.³⁶⁶ Stu-

360. Intervju med Sverker Gustavsson 2020-09-25.

361. SOU 1992:44, *Resurser för högskolans grundutbildning*, betänkande av Högskoleutredningen, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1992, s. 8–14, 43f; Gröjer, 2004, s. 147.

362. SOU 1992:44, s. 43.

363. Riksrevisionsverket, *Resursstyrningen inom högskolan: Hur hanterar högskolorna en vikande efterfrågan?*, RRV 2003:13, Stockholm, 2003, s. 9, 22f.

364. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

365. Riksrevisionsverket, 2003, s. 23, 95.

366. SOU 1992:44, s. 45f.

denterna skulle såsom kunder välja den utbildning och utbildningsort som de ansåg vara bäst. Därmed skulle en marknadsliknande situation uppstå mellan lärosätena, som för att locka fler studenter behövde konkurrera med god kvalitet. Det handlade alltså om att bli attraktiv inte bara i den nationella kontexten utan också i den internationella, för att stärka Sverige som kunskapsnation. I Högskoleutredningens huvudbetänkande beskrevs den ökade friheten som något positivt, men det påpekades även att med en ökad frihet följer ett större redovisningsansvar. Vad gällde forskningsdelen fanns det enligt utredningen fungerande system för kvalitetskontroller, medan ett system för kvalitetsssäkring av grundutbildningen behövde etableras.³⁶⁷ Kvalitet ansågs vara ett mångtydigt begrepp, eller som det stod i utredningen:

”Kvalitet” i högre utbildning är ett svårfångat begrepp som kan ges olika innebörd beroende på betraktarens utsiktspunkt. Olika intressenter har olika – var för sig legitima – krav på utbildningen. Men från vår synpunkt är studenterna den allra viktigaste intressentgruppen i högskolan. Det är framför allt deras intressen och behov som måste vara vägledande för prioritering och kvalitetsbedömning.

Grundläggande för kvalitetsbedömningen måste därför till slut bli *utbildningsresultatets kvalitet* – dvs vad studenten tillägnat sig när utbildningen slutförts. Det är denna kvalitetsaspekt som högskolans intressenter (både studenter och samhället/arbetslivet) i första hand har anledning att intressera sig för.³⁶⁸

Mål- och resultatstyrningen innebar att statsmakterna satte målen för grundutbildningen. Utvärderingen av grundutbildningen skulle sedan ske genom kontroller av studenternas slutexaminationer. För att garantera kvalitet och likvärdighet föreslogs dels att studenterna skulle examineras på större delar av kunskapsstoffet på en och samma gång, för att bli av med den kritik som fanns för ”snuttifiering” av utbildningen. Dels att

367. SOU 1992:1, s. 22.

368. SOU 1992:1, s. 22, kursiv i original.

högskolorna skulle använda sig av gemensamma prov och ett system med externa examinatore. ³⁶⁹ Kvalitetsbegreppet som det framställs i citatet kom således alltmer att likställas med anställningsbarhet på en (global) arbetsmarknad. ³⁷⁰

Vad gällde vikten av att upprätthålla kvaliteten på utbildningarna framhölls också behovet av att lärosätena både skulle utvärdera sin egen verksamhet och bli utsatta för nationella kvalitetsutvärderingar. ³⁷¹ Man kan dock fråga sig vilken typ av frihet, och frihet för vem, som detta gav upphov till. Utredningen gav inget svar på den frågan, men påtalade att det var upp till varje högskola och universitet att besluta om vägen fram till resultaten. I departementsstencilen *Fria universitet och högskolor* betonades det emellertid att konkurrensen mellan lärosätena också var en typ av utvärderingsinstrument: ”[t]illströmningen av studenter – eller bristen på tillströmning” kunde i sig vara ”ett mått bland flera på hur väl viktiga krav tillgodosågs”. ³⁷² I Högskoleutredningens huvudbetänkande stod det också att honnorsorden frihet, ansvar, kompetens var ”avsedda att markera en perspektivförskjutning i förhållande till det som ligger bakom oss, samtidigt som de innebär ett återknytande till vad som skulle kunna kallas för klassiska akademiska ideal”. ³⁷³ Därutöver betonades vikten av att friheten och ansvaret inte stannade på ledningsnivå utan också kom ner till den lokala nivån, till studenterna och lärarna. Därigenom skulle högskolan som organisation utvecklas till ett kompetenscentrum. Kompetens sågs för övrigt som ett mycket vidare begrepp än kunskap, eftersom det förra kopplade ihop utbildningen med det kommande yrkeslivet. ³⁷⁴ Marknadsorienteringen kopplades under perioden allt tydligare ihop med en globaliseringsdiskurs, där syftet med det svenska högre utbildningssystemet – liksom övriga västländers – var att anpassa sig till en ny värld där innovation och anställningsbarhet var viktiga verktyg för att öka konkurrenskraften. ³⁷⁵

369. SOU 1992:1, s. 145–151. Citat s. 147.

370. Jämför Unemar Öst, 2009, s. 237f.

371. SOU 1992:1, s. 23f, 168, 170f.

372. Ds 1992:1, s. 30.

373. SOU 1992:1, s. 13.

374. SOU 1992:1, s. 13f.

375. Jämför diskussion i Unemar Öst, 2009, kap. 6.

Ytterligare en markering av en förändrad syn på högskolepolitiken var diskussionen om begreppet produkt. Utredningen *Frihet, ansvar, kompetens* påpekade att begreppet kunde te sig främmande i en diskussion om högre utbildning, inte minst eftersom varken utbildningar eller forskning kunde ”likställas med industriella produktionsprocesser eller tillhandahållande av kommersiella tjänster”.³⁷⁶ Men utredningen framhöll att man inte kunde ”bortse från de omfattande erfarenheterna när det gäller kvalitetsfrågor som vuxit fram inom andra delar av samhället”.³⁷⁷ På ett sätt tydliggör citatet det som berördes i början av boken gällande universiteten som kunskapsproducenter med målet att få fram det som i dagsläget anses som nyttig kunskap för att öka den ekonomiska tillväxten.³⁷⁸ Samtidigt är det svårt att riktigt få grepp om vilka problem som skulle lösas genom att likställa studenterna med produkter, och även vilka erfarenheter regeringen ansåg kunde överföras till högskolesektorn.

I propositionen *Om universitet och högskolor* 1992 avhandlades många av de idéer som hade tagits upp både i departementsstencilen och i Högskoleutredningens betänkanden. Inte minst förslaget att universitet och högskolor skulle bli mer självständiga gentemot de centrala statsmakterna och att konkurrensen mellan lärosätena skulle stimuleras.³⁷⁹ För att nå målet ökad konkurrens och autonomi var det enligt propositionen nödvändigt med en ny typ av utvärdering och uppföljning av lärosätenas verksamhet. De högskolor och universitet som höll god kvalitet skulle premieras genom att fler sökte sig dit, vilket skulle innebära att dessa lärosäten fick en större resurstilldelning. De högskolor som klarade sig sämre skulle få minskade anslag.

Genom propositionen och de efterföljande besluten ändrades också resursfördelningen till högskolorna. Beslutet blev att resurserna till sektorn skulle ges i mer ”översiktliga termer”, och i linje med den nya styrningsprincipen fick universiteten och högskolorna ”ett treårigt utbildningsuppdrag” som innehöll ”ramar för verksamheten, ersättning

376. SOU 1992:1, s. 158.

377. SOU 1992:1, s. 158.

378. Se diskussion i Mandler, 2020; Delanty, 2001, s. 108f.

379. Regeringens proposition 1992/93:1, *Om universitet och högskolor: Frihet för kvalitet*, Stockholm, 1992, s. 9–12; Ds 1992:1, s. 3.

för utförda prestationer och krav på kvalitetssäkringssystem”.³⁸⁰ Det är i samband med det nya resursfördelningssystemet som den tidigare nämnda tilldelningen av medel utifrån antal registrerade studenter (helårsstudenter, HÅS) och studieresultat (helårsprestationer, HÅP) implementerades.³⁸¹ Ambitionen med det nya systemet var att höja kvaliteten för att bättre utnyttja resurserna inom sektorn. Därmed skulle lärosätena bli mer ”lyhörda för studenternas önskemål och krav på en internationellt konkurrenskraftig utbildning av hög kvalitet”, samtidigt som klyftan mellan forskning och grundutbildning överbyggdes.³⁸² Det senare motivet följer Högskoleutredningens diskussion om att det nu var tid att ”ompröva de organisatoriska, ekonomiska och administrativa” strukturerna som verkade ”i motsatt riktning”.³⁸³ Detta synsätt låg även i linje med den europeiska utbildningspolitiken som från 1990-talet tryckte på att den högre utbildningen skulle vara mer tillämpbar i yrkeslivet.³⁸⁴

Vad gäller forskningen går det också att se att förändringarna legitimerades med begreppen frihet och god kvalitet. I propositionen 1992 kopplades begreppen ihop med inrättande av spets- och excellensforskningscentra.³⁸⁵ Den politiska intentionen blev än mer tydlig i forskningspropositionen 1993, där regeringens forskningspolitik för de kommande tre åren lades fram. I *Forskning för kunskap och framsteg* stod det att genom nyttjande av medlen från löntagarfonderna skulle svensk forskning, som redan var ”av hög klass, bli världsledande”. Det handlade således om att kraftsamla resurser till ett antal strategiska mindre områden där Sverige skulle stå vid forskningsfronten.³⁸⁶

380. Regeringens proposition 1992/93:169, *Om högre utbildning för ökad kompetens*, Stockholm, 1993, s. 2.

381. Regeringens proposition 1992/93:169, s. 2, 17–20.

382. Regeringens proposition 1992/93:1, s. 23.

383. SOU 1992:1, s. 17.

384. Unemar Öst, 2009, s. 66.

385. Regeringens proposition 1992/93:1.

386. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 1f, 11. Citat s. 2. Se också regeringens proposition 1992/93:171, *Om forskning i frontlinjen*, Stockholm, 1993, s. 3, 8.

Sammanfattning

Besparingarna inom och effektivitetskraven på offentlig sektor gick som en röd tråd genom hela den svenska offentliga förvaltningen under 1980- och 1990-talet. Införande av mål- och resultatstyrning hade redan den socialdemokratiska regeringen diskuterat och föreslagit i en rad skrivelser under 1980-talet, och efter regeringsskiftet 1991 förstärktes den trenden. Regeringen Bildts uttalade mål att stöpa om utbildningspolitiken har i tidigare studier framförallt analyserats utifrån förändringar av den obligatoriska skolan och av gymnasieskolan. Som jag har visat i kapitlet påverkades också högskole- och forskningspolitiken av reformförslagen. Frihet, främst i termer av valfrihet, kopplades ihop med innovationsrelaterade mål. Avsikten var att Sverige genom att ha en högre utbildning i världsklass skulle vara konkurrenskraftigt. För det behövde, enligt den borgerliga regeringen, högskolornas autonomi gentemot staten öka. Genom etablering av nya typer av regleringar, eller mer korrekt avregleringar, skulle monopolet inom högre utbildning försvagas. Autonomi handlade i detta sammanhang främst om att lärosätena skulle bli mer självständiga just gentemot staten. I debatten framfördes från de borgerliga partiernas sida att friheten för de enskilda forskarna skulle öka när den statliga styrningen minskade.

Grunden för förslagen om ökad autonomi och konkurrens går att spåra redan i de borgerliga partiernas motioner under 1970-talet. Förhoppningen var att utbildningens och forskningens status skulle höjas genom bland annat konkurrensutsättning av högskolorna och ökade utvärderingssatsningar. För att det senare skulle vara möjligt behövde myndigheterna inom högskolesektorn reformeras och effektiviseras. Utvecklingen ligger i linje med ambitionen med mål- och resultatstyrning: att staten ska renodla och sätta mål för en verksamhet, vars resultat sedan ska granskas och utvärderas. Liknande förändring hade redan skett på skolans område när Skolöverstyrelsen lades ner och ersattes med Skolverket av den socialdemokratiska regeringen 1991.³⁸⁷

387. Ringarp, 2011, s. 49f, 58.

Ett annat mål med forskningspolitiken var att frigöra universiteten och högskolorna från den statliga detaljregleringen. Även här kan en parallell till friskolornas etablering dras. Enligt Unckel kunde man jämföra elevernas och föräldrarnas rätt att själva välja skola och pedagogik genom elevpengen med universitetens och högskolornas rätt att fritt få välja vad de skulle satsa på – grundutbildning eller forskning – med utgångspunkt i de ersättningar de fick från staten.³⁸⁸

Vad gäller frihet, det andra ledordet under perioden, är det inte lika tydligt vad som kännetecknade det begreppet. Handlade det främst om ökad frihet för högskolans ledning eller för dess personal? Forskarnas frihet, att själva välja forskningsfråga, var hela tiden central i den borgerliga retoriken, men det var inte lika tydligt hur detta skulle finansieras. Beslutet att satsa resurserna på excellens- och spetsforskning medförde att de ekonomiska förutsättningarna för de yngre universiteten och de regionala högskolorna inskränktes. Samtidigt var forskare vid dessa lärosäten fria såväl att i konkurrens med andra söka medel från forskningsråd och andra finansörer som att bedriva tillämpad forskning eller uppdragsforskning inriktad mot näringslivet eller andra sektorer. Parallellt var många av de politiska besluten som togs fokuserade på att öka friheten för högskolan som organisation. Det var ledningarna, inte statsmakterna, som skulle besluta om hur organisationen skulle se ut, hur utbildningsutbudet skulle vara och vilka typer av karriärtjänster som skulle finnas. Under 1990-talet förändrades även resurstilldelningen för grundläggande högskoleutbildning, och en ny högskolelag (SFS 1992:1434) och en ny högskoleförordning (SFS 1993:100) utfärdades.³⁸⁹

Sammantaget visar de båda första empiriska kapitlen att upplösningen av monopolstrukturen och konkurrensutsättningen av utbildningar på universitet och högskolor retoriskt beskrevs på ungefär samma sätt som gällande det övriga skolväsendet. Det finns dock uppenbara skillnader. I fråga om skolväsendet – och även hälsovården – förverkligades de politiska förslagen i större utsträckning än inom högskolesektorn. Val-

388. Riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, anf. 13 av Per Unckel (M).

389. SFS 1992:1434, kap. 2 1§.

friheten blev för den högre utbildningen retorisk snarare än en realitet, även om vissa faktiska förändringar, som reformering av de myndigheter som kringgärdade högskolesektorn, förändrad finansiering och beslut om inrättande av stiftelsehögskolor, skedde. Utvecklingen för det övriga utbildningsväsendet var mer genomgripande och tydligare inriktad på att öka mångfalden av huvudmän än inom högskolesektorn. Det går dock att dra paralleller gällande talet om reformer och den politiska viljan att förändra mellan de olika utbildningsområdena. Utifrån Nils Brunssons beskrivning skulle man kunna argumentera för att det som skedde inom högre utbildning främst var en förändring av talet – i både riksdagsdebatter och propositioner – men att det i de flesta fall stannade där. Färre var de gånger den politiska agendan som de borgerliga partierna hade haft sedan 1970-talet ledde till reella beslut.³⁹⁰

Det är viktigt att påpeka att den svenska utvecklingen inte var unik, utan liknande reformer inom högre utbildning skedde ungefär samtidigt i flertalet västeuropeiska länder. Orsakerna till detta var flera. Pedagoger Berit Askling nämner bland annat att högskolesektorns funktion i samhället och de (ekonomiska) svårigheter som länderna ställdes inför under perioden var likartade. De internationella samarbetsorganen hade i sammanhanget också stor betydelse. Bland annat slog OECD under 1990-talet fast att för att länderna skulle lyckas i ett samhälle där kunskap var nyckeln till framgång behövde satsningar göras på forskning och en utbyggnad av högskolesektorn.³⁹¹ Den svenska utvecklingen behöver alltså förstås i ljuset av en ökad internationalisering.

Bland de borgerliga aktörerna fanns det samtidigt en farhåga att Socialdemokraterna vid ett regeringskifte skulle försöka ta tillbaka problembeskrivningen och öka statens ansvar igen. Något som enligt Unckel skulle leda till en återkomst av ett stelbent byråkratiskt system som inte gick i linje med den syn på samhället och utbildningspolitiken som regeringen

390. Brunsson, 1989, s. 25–31.

391. Askling, Berit, ”Ett högskolelandskap i förändring”, Wärvik, Gunn-Britt, Runesdotter, Caroline, Forsberg, Eva, Hasselgren, Biörn & Sahlström, Fritjof (red.), *Skola, lärare, samhälle: Vänbok till Sverker Lindblad*, Göteborgs universitet, Göteborg, 2016, s. 25ff.

Bildt stod för. Hur det blev under 1990-talets senare hälft är något som kommande kapitel kommer att behandla.

6. Fler reformer eller status quo?

Socialdemokraternas högskolepolitik 1994–1998

Vid riksdagsvalet 1994 förlorade den borgerliga regeringen makten och Socialdemokraterna, med Ingvar Carlsson som statsminister, tog över. I samband med det utsågs Carl Tham till utbildningsminister och Ylva Johansson till skolminister. Tham kom närmast från Sida. Dessförinnan hade han varit partisekreterare för Folkpartiet 1969–1978 och samordnings- och energiminister i den borgerliga regeringen 1978–1979. Den borgerliga tidigare ledningen i Utbildningsdepartementet ansåg att utnämningen av Tham var ett steg tillbaka och hade hellre sett Björn von Sydow som utbildningsminister.³⁹² Skälet från deras sida var att Tham, som hade varit ordförande för Stockholms studentkår och därutöver Folkpartiets representant i U68, bedömdes vara kvar i ett gammalt synsätt med breddad rekrytering till högskolan och utökning av antalet högskoleplatser, även utanför de ordinarie universitetsstäderna, som mål. Det fanns således en oro i borgerligheten för att H93-reformens tydliga fokus på avreglering och de borgerliga partiernas strävan att öka (val)friheten för universitet och högskolor skulle minska under hans ledning av departementet.³⁹³ Själv menar Tham att utbildningsfrågor alltid har varit ideologiskt laddade och att framförallt Moderaterna slog vakt om sin definition av bildning och därför var kritiska till förändringar som innebar fler regionala högskolor.³⁹⁴ I det följande analyseras de reform-

392. Björn von Sydow var under perioden 1988–1991 ledamot i Forskningsberedningen, se Sveriges riksdag, ”Björn von Sydow (S)”.

393. Intervju med Bjarne Kirsebom 2020-09-15.

394. Intervju med Carl Tham 2020-10-07.

idéer som kom att realiseras under den socialdemokratiska regeringsperioden 1994–1998 och hur mycket av den tidigare regeringens förslag som kom att bestå alternativt vidareutvecklas från retorik till reella beslut.

Frihet för vem?

Redan före valet 1994 utsågs Dan Brändström till särskild utredare för att studera hur reformerna under början av 1990-talet hade implementerats på lärosätena.³⁹⁵ Möjligen tillsattes utredningen för att stävja oron för att reformerna skulle upphävas vid ett maktskifte. Efter valet fick utredningen (RUT-93) även i uppdrag att analysera dels vilken ”reell frihet” universitet och högskolor hade, dels effekterna av det nya resurstilldelningssystemet.³⁹⁶ I utredningens slutbetänkande, som kom 1996, redovisades utvecklingen som hade skett inom högre utbildning. Utredningen summerade utvecklingen med orden:

... att universitet och högskolor före reformen hade större frihet än vad de faktiskt uppfattade och utnyttjade, medan de efter reformen – trots utvidgningarna – ändå har något mindre frihet än vad som hävdas, men utnyttjar denna mer. Samtidigt kan reformen sägas ha inneburit att såväl statsmakternas som myndigheternas ansvar och roller i praktiken blivit oklarare.³⁹⁷

Hade den reella friheten alltså minskat under Bildtregeringen trots valspråk som avreglering och valfrihetsrevolution? H93-reformens paroll ”Friheten är normen” verkade i alla fall inte helt ha realiserats, istället hade ovissheten tilltagit.³⁹⁸ Utredningen fortsatte med att beskriva att

395. Kirsebom, 2022, s. 47; SOU 1994:153, *Ett nytt högskoleverk: Delbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT 93)*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, Bilaga 1, Kommittédirektiv 1993:143, ”Uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform”, s. 39f.

396. SOU 1996:21, *Reform och förändring*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1996, s. 10.

397. SOU 1996:21, s. 100.

398. Regeringens proposition 1992/93:1, s. 22.

många lärosäten först verkade ha ställt sig positiva till reformarbetet, men att det samtidigt fanns en stor reformtrötthet. Av den anledningen vore det, enligt betänkandet, bäst om inga fler större reformer genomfördes på ett tag.³⁹⁹ Möjligtvis kunde de politiska förslagen med tidens hjälp gå från ord till handling.

Vad gäller statens styrning av lärosätena, högskolornas organisation och ledningsstruktur samt inrättandet av stiftelsehögskolor påpekades det i betänkandet att det inte hade funnits i utredningens direktiv att jämföra de organisatoriska ramarna för stiftelsehögskolorna och de statliga universiteten och högskolorna.⁴⁰⁰ Däremot poängterades det att universiteten och högskolorna genom reformen hade fått ett mellanting mellan den ”kollegiala och en mer ’managementinriktad’” organisation.⁴⁰¹ Skillnaderna mellan ledningsstrukturerna åskådliggjordes i betänkandet med företagsekonomiska termer:

Den managementinriktade har en ”top-down”-karaktär och leder från styrelsen till verksamheten, från rektor till dekaner och vidare till prefekter. Den ”kollegiala” är ”bottom-up”-inriktad och kommer till uttryck i val av ledamöter i institutionsstyrelser och fakultetsnämnder, men också i de kollegiala förslagen till innehavare av posterna som rektor, dekanus och prefekt.⁴⁰²

Att lärosätena härbärgerade bägge dessa ledningsstrukturer behövde i sig inte vara fel. Likväl påtalades det att när de två strukturerna möttes ledde det oftast till konflikt. Slutsatsen var att de traditionella universitetens traditioner med kollegial självförvaltning inte hade försvunnit, men att de hade utmanats av andra ledningsprinciper.⁴⁰³

I de remissyttranden som hade kommit in till utredningen togs också frågan om ledarskapet upp. Några höll med om den problembeskrivning rörande ledarskapsstrukturen som RUT-93 gjorde. Andra, exempelvis

399. SOU 1996:21, s. 91.

400. SOU 1996:21, s. 10.

401. SOU 1996:21, s. 98.

402. SOU 1996:21, s. 98.

403. SOU 1996:21, s. 97.

Uppsala universitet, ansåg att den bild som gavs var överdrivet problemtyngd.⁴⁰⁴ Ett intressant inlägg stod Lunds universitet för. I sitt remissvar medgav universitetet att de förändrade förutsättningarna innebar en annan typ av ledning som inte ”så lätt låter sig förenas med den gamla kollegiala ledningsstrukturen” och att det måste ”slås fast att problemen inte löses genom ett enkelt övertagande av näringslivets modeller utvecklade för andra behov”. Istället behövdes ett nytt slags kollegialitet byggas upp, ”där det fria intellektuella samtalet kombineras med effektiva former för ledning och administration”.⁴⁰⁵

I betänkandet från RUT-93 framfördes således tankar som liknade dem som sedermera kom fram i Autonomiutredningen 2008. Det vill säga att det finns en svårighet när managementinriktade styrningsreformer kommer in i en verksamhet som är uppbyggd kring kollegiala organ. Frågan vem rektorer, dekaner och prefekter egentligen är lojala mot ställs i en sådan styrningsorganisation på sin spets. Likaså fanns en farhåga om att de kollegiala företrädarna i en linjeorganisation började se sig som representanter för sina ämnen eller verksamhetsområden mer än för helheten. En kombination av ett aktivt ledarskap och kollegiala organ behövde följaktligen existera. Den övergripande frågan var hur styrningen och ledningen skulle se ut. Skulle en top-down-styrning vara allenarådande, eller behövde lärosätena för att vara fria även ha en viss bottom-up-styrning, i form av kollegiala styrningsorgan? Svaret på den frågan verkar fortfarande vara öppet och har också att göra med vad regeringen – oavsett politisk färg – har haft för intentioner med styrningen av den högre utbildningen. Måhända har det också att göra med att det finns en institutionell tröghet i systemet. För trots ett ökat frirum kom inga större förändringar till stånd.

Regionalisering och Thamprofessorerna

Tidsperioden 1994–1998 har i tidigare forskning beskrivits som såväl repressiv som reaktionär. Det fanns en tydlig vilja att fokusera på att re-

404. SOU 1996:21, Bilaga 3, s. 135.

405. SOU 1996:21, Bilaga 3, s. 135.

socialisera sektorn och öka jämställdheten inom den.⁴⁰⁶ Tham beskriver drygt 25 år senare, i en intervju med mig, att han var förvånad över att det inte verkade ha funnits några konkreta idéer för den socialdemokratiska utbildningspolitiken efter regeringsskiftet. Han jämför med regeringsskiftet 1976 och menar att det vid den tidpunkten hade funnits en tydlig agenda hos de borgerliga partierna. År 1994 när Tham blev utsedd till utbildningsminister i en socialdemokratisk regering fanns det däremot, enligt honom, ingen egentlig plan för vad man ville åstadkomma på högskoleområdet. Han sökte därför upp dem som hade företrätt Socialdemokraterna i riksdagen under den föregående mandatperioden för att få information, men menar att det som kom fram var ”väldigt vagt”.⁴⁰⁷

Stämmer Thams minnesbild och vad kan denna handfallenhet från Socialdemokraternas sida i så fall vara ett uttryck för? I sitt valprogram 1994 betonade Socialdemokraterna framförallt vikten av att få Sverige på fötter igen genom att satsa på den generella välfärdspolitiken och att öka jämställdheten i arbetslivet.⁴⁰⁸ Gällande utbildningspolitiken specifikt var målsättningen att genomföra ett nationellt kunskapslyft för att komma tillrätta med den höga arbetslösheten.⁴⁰⁹ Vidare framgår det av valprogrammet att för regeringen Carlsson var utbyggnaden av högskolan, och framförallt att örönmärka medel för att öka antalet utbildningsplatser inom naturvetenskapliga och tekniska ämnen, ett sätt att både stärka tillgången på kvalificerad arbetskraft utanför storstadsområdena och öka Sveriges konkurrenskraft.⁴¹⁰

406. Benner, 2000, s. 100.

407. Intervju med Carl Tham 2020-10-07.

408. Socialdemokraterna, *Valmanifest antaget av den socialdemokratiska partistyrelsen 1994-08-19*, s. 1ff. Möjligen för att själva vara ett gott föredöme i jämställdhetsfrågor kom också den tillträdde regeringen 1994 att bestå av lika många kvinnor som män, se riksdagens protokoll 1994/95:6, 3§ Regeringsförklaring, anf. 3 av Ingvar Carlsson (S), s. 2.

409. Socialdemokraterna, 1994, s. 3; riksdagens protokoll 1994/95:6, 3§ Regeringsförklaring, anf. av Ingvar Carlsson (S), s. 4.

410. Socialdemokraterna, 1994, s. 3; regeringens proposition 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96*, Stockholm, 1994, Bilaga 9, s. 86f; regeringens proposition 1994/95:139, *Särskilda utbildningssatsningar inom högskolan*, Stockholm, 1995, s. 6f; Lövheim, 2016, s. 171.

Tham beslutade sig för att driva vissa frågor som låg ”i linje med Socialdemokraternas syn”, vilket handlade om att utöka antalet platser framförallt på högskolorna.⁴¹¹ Att det skulle finnas regionala högskolor på flera platser i landet var, enligt Tham, viktigt eftersom det tydligt hade visat sig att elever från studieovana miljöer attraherades mer av att studera vidare om det fanns möjlighet att göra det i närheten av deras bostadsort.⁴¹² Av den anledningen – för att motverka den skeva köns- och klassmässiga rekryteringen till den högre utbildningen – var det ett uttryckligt mål från regeringens sida att flytta resurser från de äldre universiteten till de nyare högskolorna.⁴¹³ För att nå målet beslutade regeringen att ge högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro universitetsstatus från och med 1 januari 1999.⁴¹⁴ Beslutet måste ses som en stark politisk markering att man ville dels vidga universitetsbegreppet, dels ge plats för nya aktörer och en annan rekryteringsbas med tydligare regional förankring.⁴¹⁵ Det vill säga en fortsättning på Socialdemokraternas intentioner på 1970- och 1980-talen. Dessutom inrättades tre nya högskolor: Högskolan på Gotland, Södertörns högskola och Malmö högskola.⁴¹⁶ Det handlade således både om att vidareutveckla några av de reformförslag som den tidigare

411. Intervju med Carl Tham 2020-10-07.

412. Intervju med Carl Tham 2020-10-07.

413. Törnqvist, Maria, *Könspolitik på gränsen: Debatten om varannan damernas och Thamprofessurerna*, Arkiv, Lund, 2006, s. 161.

414. Wikgren, Marianne, Gustavsson, Tomas & Gerdes Barriere, Stina, *De nya lärosätena i forskningssystemet: Forskningsförutsättningar och förhållande till Vetenskapsrådet*, Vetenskapsrådet, Stockholm, 2017, s. 10; Annani, Stella, Amft, Andrea & Olsson, Nils, *Kvalitetskriterier för benämningen universitet: Ett regeringsuppdrag*, Universitetskanslersämbetet, 2021, s. 16.

415. Benner, 2008, s. 131f.

416. För Södertörns högskolas tillkomst se regeringens proposition 1994/95:100, Bilaga 9, s. 82f; utbildningsutskottets betänkande, UbU 1994/95:11, *Utbildningsutskottets betänkande med anledning av en ny högskola i Stockholms län*, Stockholm 1995; Gerdin, Mari & Johansson, Alf W. (red.), *En högskola av en ny typ? Två seminarier kring Södertörns högskolas tillkomst och utveckling*, Samtidshistoriska frågor 10, Södertörns högskola, Huddinge, 2005. För tillkomsten av Malmö högskola och Högskolan på Gotland se regeringens proposition 1997/98:114, *Nya högskolor m.m.*, Stockholm, 1998, s. 4ff; Johansson, Roger (red.), *Malmö högskola tar form*, Malmö högskola i samarbete med Mezzo Media, Malmö, 2015; Lundström, Agneta, Beckman, Gunhild, Borgert, Leif & Tholin, Jörgen, *Högskolan på Gotland 1998–2013*, Visby, 2013.

regeringen hade haft och om att, där det var möjligt, lägga fram reformer som låg i linje med socialdemokratiska tidigare regeringars politik.

Vad gäller inrättandet av Södertörns högskola hade redan den borgerliga regeringen föreslagit att en ”ny universitetsstruktur” med fokus på ”de kulturella och ekonomiska banden mellan Sverige och Östersjöregionen” skulle etableras i södra Storstockholm. Forskningen där skulle delvis finansieras med medel från de avvecklade löntagarfonderna.⁴¹⁷ Idén om en ny högskola söder om Stockholm var emellertid äldre än så. Redan i början av 1980-talet hade det funnits en diskussion om att en ny högskola behövde byggas upp söder om Slussen för att komma tillrätta med den regionala obalans som rådde i Stockholmsområdet vad gällde både var högre lärosäten var etablerade och snedrekryteringen till högskolorna.⁴¹⁸ Under 1990-talet kunde detta motiv sammanföras med andra bevekelsegrunder. I inrättandet av Södertörns högskola kombinerades en borgerlig vision om att ”skapa konkurrerande akademier i Stockholmsområdet” och samtidigt stärka banden över Östersjön med en socialdemokratisk om att ”bygga ut högskolan över hela landet”.⁴¹⁹

En annan fråga som hade diskuterats inför valrörelsen 1994 var kvinnors ställning i samhället.⁴²⁰ Debatten om kvinnor inom akademien hade framförallt handlat om att utjämna könsfördelningen bland lärare och forskare. År 1993 var enligt SCB endast 7 procent av professorerna, 21 procent av högskolelektorerna och 24 procent av forskarasistenterna

417. Regeringens proposition 1993/94:177, *Utbildning och forskning: Kvalitet och konkurrenskraft*, Stockholm, 1994, s. 53–59. Citat s. 53.

418. Gerdin & Johansson (red.), 2005, s. 8, 17f.

419. Gerdin & Johansson (red.), 2005, s. 13, 31. Jämför regeringens proposition 1993/94:177, *Utbildning och forskning: Kvalitet och konkurrenskraft*, Stockholm, 1994, s. 53f.

420. Se exempelvis Thibaud, Ewa, ”Rösta mot partipiskan: Kvinnligt nätverk samarbetar över blockgränserna”, *Dagens Nyheter*, 1994-09-08; Jacobsson, Cecilia, ”Äntligen på väg mot makten: Efter valet får Sverige fler kvinnor i beslutande organ än någon gång tidigare”, *Dagens Nyheter*, 1994-08-31; Boëthius, Maria-Pia, ”En genant valrörelse”, *DN Debatt*, *Dagens Nyheter*, 1994-09-17; *Dagens Nyheter*, Ledare, ”Politiken har två ansikten: ’Kvinnofrågorna’ är lika viktiga i en krympande ekonomi som i en växande”, 1994-09-08; Boëthius, Maria-Pia, Stark, Agneta & Witt-Brattström, Ebba, ”Det är andra tider nu: Kvinnofrågan förfuskas inte för att kvinnor lägger sig i”, *Dagens Nyheter*, 1994-04-20.

kvinnor. I gruppen högskoleadjunkter var det något jämnare, där var 42 procent kvinnor.⁴²¹ Under den borgerliga regeringen gjordes försök att komma tillrätta med obalansen genom att bland annat inrätta tre professurer med inriktning mot kvinnoforskning i Uppsala, Lund och Linköping, men mer behövde göras.⁴²² I propositionen *Jämställdhet mellan män och kvinnor inom utbildningsområdet* i februari 1995 poängterades att eftersom de flesta satsningarna gjordes inom mansdominerade forsknings- och utbildningsämnen fanns det en fara att obalansen skulle förstärkas om ingen förändring skedde.⁴²³

Ett uppmärksammat bidrag till debatten stod forskarna Agnes Wold och Christine Wennerås för. De hade undersökt vilka som fick Medicinska forskningsrådets forskarassistenttjänster 1994. Skälet till att de gjorde studien var att de själva hade upplevt att manliga sökande bedömdes uppfylla meritkraven bäst, trots att det fanns många kompetenta kvinnor som hade doktorerat de senaste fem åren inom det medicinska vetenskapsområdet. Totalt hade 52 kvinnor och 62 män sökt de 20 utlysta postdoktor-tjänsterna. Dessa tilldelades 4 kvinnor och 16 män.⁴²⁴ En artikel som byggde på Wolds och Wennerås undersökning fick stort genomslag när den publicerades i tidskriften *Nature* 1997, bland annat uppmärksammades den i *New York Times*.⁴²⁵

Under sin tid som minister drev Tham igenom att 30 nya professurer, 90 forskarassistenttjänster och 120 doktorandtjänster för underrepresenterat kön skulle inrättas.⁴²⁶ I propositionen underströks det att vid tjänstetillsättningen skulle positiv särbehandling beaktas.⁴²⁷ Det rörde sig såle-

421. Regeringens proposition 1994/95:164, *Jämställdhet mellan män och kvinnor inom utbildningsområdet*, Stockholm, 1995, s. 34.

422. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 415.

423. Regeringens proposition 1994/95:164, s. 18, 21, 24–28.

424. Wennerås, Christine & Wold, Agnes, "Nepotism and Sexism in Peer-Review", *Nature* 387, 1997, s. 341ff.

425. Altman, Lawrence K., "Swedish Study Finds Sex Bias in Getting Science Jobs", *The New York Times*, 1997-05-22.

426. Regeringens proposition 1994/95:164; SOU 1995:110, *Viljan att veta och viljan att förstå: Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1995, s. 174.

427. Regeringens proposition 1994/95:164, s. 36. För en sammanfattning av diskussionen kring jämställdheten på utbildningsområdet och regeringspropositioner se

des inte om några riktade tjänster för kvinnor, utan mer om en möjlighet att komma tillrätta med ett problem som fanns i akademins sammansättning och som också hade visat sig vid tilldelning av forskningsmedel.⁴²⁸ I efterhand har Carl Tham beskrivit satsningen på de så kallade Thamprofessorerna som sitt viktigaste bidrag till den svenska högskolesektorn. Det var ”en signal som hördes”.⁴²⁹

Enligt Tham var Wolds och Wennerås undersökning inte en anledning till att han själv drev på förändringen. Samtidigt innebar det genomslag deras artikel fick att den skarpaste kritiken mot Thamprofessorerna dämpades något.⁴³⁰ Sociologen Maria Törnqvist, som i sin avhandling har analyserat skeendet, menar att förslaget och det efterföljande beslutet ledde till en diskussion om positiv särbehandling och principen om likabehandling inom akademien. Den gällde framförallt Thamprofessorerna som, även om de presenterades som ett komplement till övriga professorer, ansågs rubba det meritokratiska systemet inom högre utbildning.⁴³¹

Intressant är att redan den borgerliga regeringen hade påtalat att ”positiva förändringar med avseende på underrepresenterat kön” kunde vara ett kriterium för att få resurser.⁴³² I propositionen *Forskning för kunskap och framsteg* skrev regeringen Bildt att den satsade på ”ett tiopunktsprogram för fler kvinnor i forskning och forskarutbildning”. Ambitionen var att kvinno- och jämställdhetsforskningen skulle fördubblas.⁴³³ Jämställd-

Högskoleverket, *Kvinnor och män i högskolan från gymnasium till forskarutbildning 1986/87–1995/96*, Högskoleverkets rapportserie 1998:44R, Högskoleverket och SCB, Stockholm, 1997, s. 7.

428. Wennerås, Christine & Wold, Agnes, ”Därför forskar inte kvinnor: Undersökning visar att män med låg eller obevisad kompetens får deras forskningstjänster”, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 1995-01-22; Wennerås, Christine & Wold, Agnes ”Dubbla meriter krav för kvinnor: Manliga forskare och bedömarnas bekanta gynnas systematiskt av Medicinska forskningsrådet, visar undersökning”, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 1996-08-03.

429. Intervju med Carl Tham 2020-10-07; Granestrånd, Lasse, ”Tham tar kvinnornas parti: Utbildningsministern utlovar bättre könsfördelning på universiteten”, *Dagens Nyheter*, 1995-01-23.

430. Intervju med Carl Tham 2020-10-07.

431. Törnqvist, 2006, s. 155.

432. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 60.

433. Regeringens proposition 1992/93:170, s. 2, 59f. Citat s. 2.

het inom högskolesektorn hade också diskuterats av den av Per Unckel tillsatta Arbetsgruppen för jämställdhet i högre utbildning och forskning (JÄST-gruppen).⁴³⁴ JÄST-gruppens idéer kan också sättas i relation till den diskussion som länge hade förts inom Folkpartiet. I en motion i mitten av 1980-talet skrev bland andra Bengt Westerberg att ”obalansen mellan kvinnor och män i forskningsvärlden” var allvarlig.⁴³⁵ Samtidigt påpekades i motionen att det inte bara handlade om antalet kvinnor och män utan att det också fanns en kvalitetsaspekt. Detta eftersom

[f]orskning som endast präglar mäns livserfarenheter, manliga värderingar eller sådana samhällsområden som män har ansvaret för blir missvisande och ensidig. Forskning som synliggör kvinnors liv och erfarenhet är nödvändig både med utgångspunkt från de enskilda forskningsområdena och för att öka vår kunskap om jämställdhetens förutsättningar och villkor.⁴³⁶

Enligt Törnqvist kom diskussionen under mitten av 1990-talet kring införandet av nya tjänster inom akademien för att utjämna den skeva könsbalansen att sammanblandas med förslaget om att inrätta särskilda genusprofessorer.⁴³⁷ Det senare handlade från regeringen Carlssons sida om att dels stärka den genusforskning som redan bedrevs inom skilda discipliner, dels få in ett genusperspektiv inom alla forskningsområden.⁴³⁸ Argumenten kom i stora delar från den statliga utredningen *Viljan att veta och viljan att förstå*. I utredningen diskuterades vikten av att inte bara öka antalet kvinnliga professorer utan också få in mer kvinnovetenskaplig ämneskompetens på alla institutioner och att ge alla verksamma lärare på lärosätena en grundläggande fortbildning i genusteorier.⁴³⁹ Utredningens uppdrag hade bland annat varit att föreslå

434. Högskoleverket, 1997, s. 68ff. Ordförande för JÄST-gruppen var Margitta Edgren (FP).

435. Motion 1984/85:2172 av Bengt Westerberg m.fl. (FP), *Jämställdhet*, s. 11.

436. Motion 1984/85:2172, s. 12.

437. Törnqvist, 2006, s. 145–148, 204, 206f.

438. Regeringens proposition 1996/97:5, *Forskning och samhälle*, Stockholm, 1996.

439. SOU 1995:110, s. 175.

åtgärder som främjade kvinno- och jämställdhetsforskning (genusforskning).⁴⁴⁰

En annan reform som kom att framstå som kontroversiell, men som låg i linje med den övergripande politiken under regeringen Carlsson, var reformeringen av forskarutbildningen. Tidigare hade doktorander endast kunnat antas vid universitet. Det nya blev att även små och medelstora högskolor kunde ansöka om att få bilda vetenskapsområden vid vilka sedan doktorander kunde antas.⁴⁴¹ Denna reform hänger på många sätt samman med den tidigare diskussionen om ett vidgat högskolebegrepp och ökad regional förankring med breddad rekrytering som följd.

Många av förslagen och besluten som rörde högskolesektorn visar att även den socialdemokratiska regeringen drevs av ideologiska värderingar. Den borgerliga regeringens farhågor om att med Carl Tham som utbildningsminister skulle den akademiska friheten minska och en politisering av högskolesektorn äga rum besannades sålunda i viss mån. Skälet för det handlade, som statsvetaren Matilde Millares har kunnat visa, om olika syn på (val)frihet i relation till välfärdsstaten. Trots en ökad marknadsanpassning i samhället i stort skiljde argumentationen sig åt beroende på om man såg decentralisering från central nivå till lokal nivå eller till enskilda organisationer som svaret på frågan om vem som skulle ha det övergripande ansvaret för verksamheternas uppgifter och utfall.⁴⁴² Thams uppfattning var att universiteten var myndigheter och som sådana skulle de lyda regeringen. För att kunna genomföra förändringar behövdes således ett starkt politiskt tryck.⁴⁴³

Rörelsen mot ökad politisk styrning under Thams tid som utbildningsminister illustreras här genom några exempel. Det första exemplet är ett beslut om att låta politiker ingå i universitets- och högskolestyrelserna, det andra en förändring av myndighetsstrukturen.

440. SOU 1995:110, s. 397; regeringens proposition 1994/95:164, s. 29f; Benner, 2000, s. 101f.

441. Regeringens proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*, Stockholm, 1997, s. 1f.

442. Millares, Matilde, *Att välja välfärd: Politiska berättelser om valfrihet*, Stockholms universitet, Stockholm, 2015, passim.

443. Törnqvist, 2006, s. 159.

Ordförande för högskolestyrelserna hade alltsedan H77 oftast varit rektorn och under den borgerliga regeringen (1991–1994) var det ett krav. Dessutom beslutade regeringen Bildt att ledamöterna i styrelsen skulle vara personer som hade en bakgrund som var ”av betydelse för högskolans utbildnings- och forskningsuppdrag”.⁴⁴⁴ I linje med en ökad styrning av sektorn beslutade den tillträdde regeringen Carlsson att det ånyo kunde finnas ledamöter i styrelserna som hade politisk bakgrund och att rektorn inte fick vara styrelseordförande.⁴⁴⁵

För det andra tyckte den socialdemokratiska regeringen att den borgerliga regeringens reformering av den centrala högskolesektorns myndigheter, framförallt VHS och Kanslersämbetet, var en märklig konstruktion.⁴⁴⁶ Socialdemokraterna motsatte sig den borgerliga regeringens idé att Kanslersämbetet som utvärderande myndighet skulle vara fri från den administrativa styrande myndigheten. Man ansåg istället att det krävdes att en myndighet med ett sådant stort ansvar hade en basorganisation med rätt kompetens att göra utvärderingar.⁴⁴⁷ För att få någon rätsida på frågan gavs den tidigare nämnda utredningen RUT-93 också i uppdrag att analysera myndighetsstrukturen inom sektorn.⁴⁴⁸ Utredningens förslag blev att det borde skapas en expertmyndighet som kunde både avlasta departementet och företräda högskolesektorns intressen.⁴⁴⁹ Regeringen gick vidare med dessa planer och föreslog att en ny myndighet – Högskoleverket – dels skulle ansvara för utvärdering och uppföljning, dels ta fram underlag till ”statsmakternas bedömningar och beslut”.⁴⁵⁰ Denna förändring såg de borgerliga partierna som en återgång till en förlegad syn på högskolepolitiken och menade att det fanns en fara att inrättandet av den nya myndigheten skulle leda till att friheten som

444. Högskoleverket, 2000, s. 12ff. Citat s. 12f; intervju med Nils Karlson 2021-04-16.

445. Regeringens proposition 1996/97:141, s. 20f.

446. Regeringens proposition 1994/95:165, *Ett högskoleverk*, Stockholm, 1995, s. 14.

447. Regeringens proposition 1994/95:165, s. 19.

448. SOU 1994:153, s. 6, 43; Gröjer, 2004, s. 168.

449. SOU 1994:153, s. 12f.

450. Regeringens proposition 1994/95:165, s. 11.

lärosätena hade fått genom 1993 års högskolereform skulle försvagas.⁴⁵¹

Den socialdemokratiska politiken beskrevs i en artikel i *Svenska Dagbladet* som ”systemförstörande”.⁴⁵² Principiellt viktigt var enligt kritikerna att ”värna universitetens och högskolornas möjligheter att verka som fria centra för kunskapsutveckling och kritik” och låta frihet och flexibilitet även fortsatt vara honnörsord i utbildningspolitiken.⁴⁵³ Skillnaden handlade om hur man från de två regeringarnas sida såg på den statliga styrningen av akademien. Den borgerliga regeringen, liksom företrädare för universiteten, tryckte mer på spjutspetsforskning inriktat på att Sverige som nation skulle stå sig i den internationella konkurrensen, medan den socialdemokratiska regeringen betonade skapandet av ett demokratiskt kunskapssamhälle med målet breddad rekrytering och mer resurser till de mindre och medelstora högskolorna.⁴⁵⁴ Den socialdemokratiska regeringen såg även till att ändra stiftelselagen så att regeringen härnäst kunde utse ledamöterna i stiftelsernas styrelser.⁴⁵⁵ De borgerliga partierna argumenterade i riksdagsdebatten för att förändringen var ett ingrepp i de statliga stiftelsernas frihet och att detta skulle minska tilltron till stiftelseinstituten.⁴⁵⁶

Vad gällde den stora stridsfrågan under Bildt-regeringen – löntagarfondernas avveckling och stiftelsehögskolornas etablering – innebar regeringsskiftet dock ingen större förändring. Regeringen Carlsson gjorde ett försök att återta löntagarfondspengarna, men det var omöjligt.⁴⁵⁷ Unckel

451. Se exempelvis motion 1994/95:Ub46 av Inger Davidsson m.fl. (KDS), *Med anledning av prop. 1994/95:165 Ett högskoleverk*; motion 1994/95:Ub47 av Beatrice Ask m.fl. (M), *Med anledning av prop. 1994/95:165 Ett högskoleverk*; motion 1994/95:Ub48 av Andreas Carlgren m.fl. (C), *Med anledning av prop. 1994/95:165 Ett högskoleverk*.

452. Nybom, Thorsten, ”Monumental maktarrogans”, *Svenska Dagbladet*, 1998-10-04.

453. Citatet från motion 1994/95:Ub47.

454. Törnqvist, 2006, s. 161; Benner, 2001, s. 78f, 93f.

455. Regeringens proposition 1996/97:22, *Statliga stiftelser*, Stockholm, 1996; riksdagens protokoll 1996/97:35, 3 § Statliga stiftelser, 28 november 1996; Benner, 2001, s. 102–107.

456. Se exempelvis riksdagens protokoll 1996/97:35, 3§ Statliga stiftelser, anf. 1 av Agne Hansson (C), anf. 2 av Stig Rindborg (M), anf. 3 av Bengt Harding Olson (FP), 28 november 1996; lagutskottets betänkande 1996/97:LU02, *Statliga stiftelser*.

457. Regeringens proposition 1996/97:22, *Statliga stiftelser*, Stockholm, 1996;

hade som utlovat sett till att avvecklingen var definitiv.⁴⁵⁸ I det kärva finansiella läge som rådde var annars en tanke att löntagarfondernas medel skulle ha löst den högre utbildningens ekonomiska problem.⁴⁵⁹ Det var emellertid inte bara inom den högre utbildningen det saknades pengar, utan besparingskravet och önskan att komma tillrätta med den ökade arbetslösheten var överordnade allt annat inom den offentliga sektorn.⁴⁶⁰ För universitetens och högskolornas del innebar detta att utbyggnaden av högskolorna liksom beslutet om en förändrad karriärstege inom akademien blev underfinansierade.

Sammanfattning

Kapitlet har behandlat efterdyningarna av de reformer som regeringen Bildt genomförde under sina tre år vid makten. Den rädsla som hade funnits hos de borgerliga partierna att Socialdemokraterna skulle riva upp deras beslut visade sig i många fall vara ogrundad. 1990-talets reformer av den högre utbildningen, etableringen av stiftelsehögskolorna och forskningsstiftelser med hjälp av löntagarfondernas medel gick inte att riva upp. De juridiska hindren gjorde det helt enkelt omöjligt att avskaffa den institutionella autonomien.

Bildtregeringens reformagenda ”att fatta just formativa beslut, sådana som det skulle ta ett halvt århundrade för en socialdemokratisk regering att kunna förändra och med radikala konsekvenser för hela forskningssystemets arbetssätt och uppbyggnad” hade sålunda realiserats.⁴⁶¹ Istället kom Socialdemokraterna i mångt och mycket att fortsätta på den inslagna väg som den socialdemokratiska tidigare regeringen hade lagt grunden för genom införande av mål- och resultatstyrning i offentlig sektor och som sedan utvecklats av Bildtregeringen. Ytterligare en anledning

Leijonborg, 2018, s. 328.

458. Regeringens proposition 1991/92:36, s. 15; intervju med Peter Egardt 2020-12-08.

459. Intervju med Carl Tham 2020-10-07; regeringens proposition 1994/95:100, Bilaga 9, s. 5, 85f.

460. Östberg & Andersson, 2013, s. 364–367, 372f; Benner, 2001, s. 90ff, 98.

461. Benner, 2001, s. 88.

till status quo var det finansiella läget som fortsatt var ansträngt under mitten av 1990-talet. Det fanns helt enkelt inte medel till några större förändringar. Samtidigt kan de regionala högskolorna som inrättades ses både som ett led i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och som en fortsättning på den geografiska decentralisering som hade präglat den första reformperioden.

Frågan om akademisk frihet var inte heller under denna period något som specifikt diskuterades. Istället kom frihet och autonomi främst att handla om lärosätenas institutionella autonomi. Där den borgerliga regeringen hade hävdad att en förändring skulle ske om akademien själv fick välja vägen mot målet ansåg regeringen Carlsson att det krävdes att staten tog ett större ansvar för att en förändring skulle komma till stånd. Avregleringen av den högre utbildningen rullades alltså tillbaka genom att politiker återigen fick ingå i lärosätenas styrelser och genom inrättandet av Högskoleverket. Därutöver var den socialdemokratiska regeringens största insats att, i motsats till den förra regeringens satsningar på spetsforskning, fokusera på att inrätta fler regionala högskolor. Det går sålunda att se en kontinuitet i fråga om marknadsanpassningen av den högre utbildningen mellan de båda regeringarna, samtidigt som Socialdemokraterna, där det var möjligt, försökte knyta an till den politik de hade fört under tidigare mandatperioder.

Den nya regeringens politiska avtryck inom högskolesektorn, som gick utanför de förändringar som tidigare regeringar hade påbörjat, handlade framförallt om inrättande av nya typer av tjänster, inte minst nya professors- och doktorandtjänster, liksom att föra in ett genusperspektiv i all utbildning och forskning. Det fanns sålunda en enighet om styrningen och finansieringen av utbildningspolitiken, skillnaderna mellan regeringarna handlade mer om vilka satsningar – på spetsforskning eller på regionala högskolor – som skulle göras. Intentionen att öka kvinnors representation inom den högre utbildningen hade också funnits hos den borgerliga regeringen, men först under den socialdemokratiska regeringen förverkligades dessa idéer.

Marknadsorienteringen av sektorn fortsatte även om den var mer märkbar inom grund- och gymnasieskolan. Vad gällde de fristående skolorna och finansieringssystemet förändrades dessa inte i någon hög grad

av den socialdemokratiska regeringen. Sammantaget var kontinuitetsperspektivet tydligare än diskontinuiteten i svensk utbildningspolitik under perioden.

7. Alliansregeringen: 1990-talets reformer i 2000-talets tappning

Drygt tio år efter Bildtregeringen kom åter en borgerlig regering att styra Sverige. Mycket hade hänt sedan 1994, inte minst hade EU-inträdet och den ökade globaliseringen kommit att påverka landet. Den svenska ekonomin hade återhämtat sig efter 1990-talets kris och börsen steg från it-bubblan fram till finanskrisen 2008. I befolkningen uppstod en klyfta mellan dem som trots den ekonomiska återhämtningen blev kvar i arbetslöshet och dem som gick vidare till högre studier eller arbete.⁴⁶² Politiskt hade Socialdemokraterna styrt landet först under Ingvar Carlsson och från och med 1996 Göran Persson. Vad gäller högskolepolitiken hade Thomas Östros fortsatt Thams arbete, men också slagit in på en lite annan bana till följd av den höga ungdomsarbetslösheten. Det som kallades Kunskapslyftet⁴⁶³ var, liksom treåriga gymnasieprogram och breddad rekrytering till högskolan, alla satsningar som skulle möjliggöra för fler att få en utbildning och för Sverige att förbli en ”kunskapsnation”.⁴⁶⁴ Argumenten för utbildnings-satsningarna tog dels sin utgångspunkt i Socialdemokraternas övergripande mål full sysselsättning, dels kunde de kopp-

462. Östberg & Andersson, 2013, s. 366f, 393f, 425.

463. Kunskapslyftet var en satsning som vände sig främst till vuxna som saknade gymnasiekompetens. Se regeringens proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96 finansiering m.m.*, Stockholm, 1996, kap. 6.

464. Riksdagens protokoll 1999/2000:2, 2§ Regeringsförklaring, anf. 3 av Göran Persson (S), s. 2; regeringens proposition 2000/01:3, *Forskning och förnyelse*, Stockholm, 2000, s. 37, 161; Östros, Thomas, ”Lyckad satsning på utbildning går vidare”, *Göteborgs-Posten*, 2004-08-04.

las till EU:s strategi om livslångt lärande. I båda fallen handlade det om att få fler personer i arbete genom vidareutbildning.⁴⁶⁵

Under början av 2000-talet skedde partiledarskifte i tre av de borgerliga partierna. Förändringen ledde, enligt partiledarnas memoarer, till att det fanns en ny möjlighet att sondera terrängen för ett djupare samarbete mellan partierna.⁴⁶⁶ År 2004 beslutade de dåvarande oppositionspartierna Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna sig för att enas i en allians med siktet på maktskifte vid det kommande valet. De lyckades med sin föresats och stod som valvinnare 2006. Statsminister blev Fredrik Reinfeldt (M), medan två folkpartister – Lars Leijonborg och Jan Björklund – tog över ledningen av Utbildningsdepartementet, Leijonborg som utbildningsminister och Björklund som skolminister.⁴⁶⁷ Av regeringsförklaringen 2006 framgick det med tydlighet att det politiska målet för Allians för Sverige var jobbens och företagets tillväxt. Genom att fokusera på entreprenörskap och ökat företagande drev man en politik med målsättning att få fler i arbete och ”bryta utanförskapet”.⁴⁶⁸

I detta kapitel behandlas högskolepolitiken under åren 2006–2014, framförallt analyseras hur den nya borgerliga regeringen förhöll sig till 1990-talets reformer. En viktig utgångspunkt är att klarlägga i vilken omfattning den förda allianspolitiken var en fortsättning på borgerliga tidigare utbildningsförslag.

465. Östros, Thomas, ”Den svenska modellen och den socialdemokratiska sysselsättningspolitiken”, *Ekonomisk Debatt*, 2010 38(5), s. 47, 57; Nordin, Andreas, *Kunskapens politik: En studie av kunskapsdiskurser i svensk och europeisk utbildningspolicy*, Linnaeus University Press, Linnéuniversitetet, Växjö, 2012, s. 21, 126–129; Dahlstedt, Magnus, ”I val(o)frihetens spår: Segregation, differentiering och två decennier av skolreformer”, *Pedagogisk forskning i Sverige* 12(1), 2007, s. 28f.

466. Reinfeldt, Fredrik, *Halvvägs*, Bonnier, Stockholm, 2015, s. 179f; Olofsson, Maud & Håkansson Boman, Catharina, *Jag är den jag är*, Wahlström & Widstrand, Stockholm, 2014, s. 57, 89f, 98; Leijonborg, 2018, s. 73f.

467. Leijonborg, 2018, s. 274; Reinfeldt, 2015, s. 221ff.

468. Riksdagens protokoll 2006/07:6, 1§ Regeringsförklaring, anf. 1 av Fredrik Reinfeldt (M), s. 1, 14; Allians för Sverige, *Fler i arbete – mer att dela på*. Valmanifest, 2006, s. 4.

Kunskap, frihet och kvalitet

Alliansregeringens mål för utbildningspolitiken handlade om att ”sätta kunskap i centrum och satsa på kvalitet”. Därmed skulle inte bara elever lämna skolan rustade för det som krävdes av dem ”som medborgare och i arbetslivet”, utan Sverige skulle som land stärka sin position som ”forskningsnation”.⁴⁶⁹ Alliansens forskningspolitiska intention presenterades redan i september 2005. Där lyftes följande punkter fram:

- att garantera förutsättningarna för en högre utbildning i världsklass
- att garantera den högre utbildningens och forskningens frihet
- att skapa förutsättningar för utveckling och bibehållande av starka och självständiga lärosäten
- att fokusera på kvalitet i den högre utbildningen
- att ge lärosätena och studenterna goda förutsättningar för internationellt samarbete och utbyte.⁴⁷⁰

Det är tydligt att punkterna bygger vidare på 1990-talets valfrihetsidéer, därutöver ville man satsa på excellenta forskningsmiljöer. Motiven för det senare beskrivs i Alliansens valmanifest med orden ”[d]e bästa forskningsmiljöerna ska premieras och universiteten ges större frihet för att minska den politiska styrningen av forskningsanslagen”.⁴⁷¹ Även denna gång fanns det ideologiskt drivna begrepp i högskolepolitiken. I en gemensam motion från de fyra Allianspartierna stod det: ”Vi vill avpolitiserat universitets- och högskolestyrelserna och öka lärosätenas frihet att själva råda över verksamheten.”⁴⁷² Precis som under 1990-talet motiverades reformerna inom högskolepolitiken med att Sverige var beroende av välutbildad arbetskraft för att klara den internationella konkurrensen och därmed skapa ekonomisk tillväxt.⁴⁷³

469. Riksdagens protokoll 2006/07:6, 1§ Regeringsförklaring, s. 1, 8f. Citat s. 1.

470. Motion 2005/06:Ub1 av Ulf Nilsson m.fl. (FP, M, KD & C), *Med anledning av prop. 2004/05:162 Ny värld, ny högskola*, s. 1.

471. Allians för Sverige, 2006, s. 19.

472. Motion 2005/06:Ub1, s. 2.

473. Motion 2005/06:Ub1, s 5.

Frihetsgraden handlade om att lärosätena själva skulle ha makt över vilka utbildningar de gav och vilka de anställde. Därigenom kunde lärosätet satsa på de områden det var bäst på, vilket i sin tur innebar att högskolelandskapet blev mer differentierat och pluralistiskt.⁴⁷⁴ Dåvarande statssekreteraren för högre utbildning Peter Honeth har, i en intervju med mig, sagt att det finns ett värde i att universiteten och högskolorna utformar utbildningen på sinsemellan olika sätt. Utifrån den borgerliga regeringens ideologi fanns det därför både praktiska och principiella skäl till att staten inte styrde hur verksamheten bedrevs. Denna typ av avreglering, där man låter lärosätena besluta om hur verksamheten bedrivs, är som Honeth uttryckte det ”kärnan av den akademiska friheten”.⁴⁷⁵ Återigen var förhoppningen att konkurrensen mellan lärosätena skulle leda till utbildning i världsklass.⁴⁷⁶ Målet var att göra högskolor och universitet självständiga och att låta lärosätena själva välja ledamöter till sina högskoleledningar. Därigenom skulle högskolesektorn bidra ”med en fristående samhällskritik och en självständig kunskapsproduktion”.⁴⁷⁷

År 2007 gav regeringen Daniel Tarschys i uppdrag att utreda hur ”en eller flera nya verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor som reglerades av högskolelagen” skulle kunna komma till stånd.⁴⁷⁸ I december 2008 lade den särskilda utredaren fram betänkandet *Självständiga lärosäten* i vilket han föreslog att universiteten och högskolorna skulle upphöra att vara förvaltningsmyndigheter och istället få en ny organisationsform: så kallade självständiga lärosäten. Förändringen skulle innebära att lärosätena själva som juridiska personer bestämde över ”sina egna strategiska program och vetenskapliga profil” samtidigt som den statliga finansieringen fortsatte. Skillnaden var att ”relationen mellan staten och lärosätena” skulle baseras ”allt mindre på normgivning och alltmer på fleråriga avtal”.⁴⁷⁹ Därtill skulle högskoleförordningen upphävas och ”ansvaret för utvärdering och kvalitetskontroll” vila på lärosätena

474. Motion 2005/06:Ub1, s. 8.

475. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

476. Motion 2005/06:Ub1, s. 8f.

477. Motion 2005/06:Ub1, s. 8.

478. SOU 2008:104, s. 3, 13, 53.

479. SOU 2008:104, s. 13, 152f, 160ff. Citaten från s. 13.

själva. Likaså föreslogs det i Autonomiutredningen att Akademiska hus skulle ägas av universiteten och högskolorna tillsammans genom ett holdingbolag.⁴⁸⁰

Peter Honeth anser att Tarschys förslag var intressant, men att införandet av en helt ny offentligrättslig form hade varit alltför komplicerat.⁴⁸¹ Flera remissinstanser var inne på samma linje. Högskoleverket menade att det behövdes en ”djupare problemanalys” innan något beslut togs.⁴⁸² Andra, som Vetenskapsrådet och Karolinska institutet, avstyrkte helt idén om en ny myndighetsform och menade att en avreglering kunde ske inom ramen för den rådande myndighetsformen.⁴⁸³ Förslaget mötte även motstånd från Regeringskansliet, inte minst satte Finansdepartementet sig på tvären.⁴⁸⁴ Finansdepartementet, som inom regeringen har i uppdrag att bevaka att statens medel används effektivt, ansåg att den föreslagna organisationsformen skulle göra det svårare för statsmakterna att styra lärosätena. Följden blev att det förslag som kom att läggas fram blev alltför försiktigt för att innebära någon större förändring.⁴⁸⁵

I propositionen *En akademi i tiden* argumenterades det för att bestämmelserna gällande fakultetsnämnder och särskilda organ utgjorde ”en alltför detaljerad styrning av universitetens och högskolornas interna organisation” och att förfarandet inte stämde ”överens med regeringens ambition att ge dem större frihet och självbestämmande”.⁴⁸⁶ Målet var fortfarande att det skulle vara upp till varje universitets- och högskoleledning att bestämma över den interna organisationen.⁴⁸⁷ Av den anled-

480. SOU 2008:104, s. 14, 168, 210–213.

481. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

482. Högskoleverket, remissyttrande till *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), Stockholm, 2009. Citat s. 1.

483. Se exempelvis Vetenskapsrådet, remissyttrande till *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), Stockholm, 2009. Jämför regeringens proposition 2009/10:149, s. 19.

484. Samuelsson, MarieLouise, ”Autonomiutredningen väcker fortsatt livlig debatt”, *Universitetsläraren*, 2009-03-01.

485. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28; regeringens proposition 2009/10:149, s. 21f. Se även Samuelsson, MarieLouise, ”Plikten att lyda regeringen inte bra för akademien”, *Universitetsläraren*, 2014-12-01.

486. Regeringens proposition 2009/10:149, s. 31.

487. Regeringens proposition 2009/10:149, s. 14f.

ningen ville regeringen Reinfeldt upphäva de delar av högskolelagen som reglerade fakultetsnämnd och särskilda organ.⁴⁸⁸

När planen grusades sökte regeringen Reinfeldt nya vägar för att ändå öka självständigheten inom sektorn. En sådan var att föreslå inrättande av högskolestiftelser. Argumentet för att göra detta var att den myndighetsform som de flesta universitet och högskolor bedrevs i inte var ”tillräckligt flexibel för lärosätenas skiftande behov”.⁴⁸⁹ Enligt Peter Honeth var Alliansregeringens ambition att få ytterligare några lärosäten – helst något av de stora universiteten eller fackuniversiteten – att bli fristående.

Mångfalden och spetskompetensen skulle, ansågs det, öka om fler lärosäten fick samma möjligheter att bli fristående som Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping hade fått. Någon närmare förklaring av på vilket sätt mångfalden och spetskompetensen skulle öka gavs inte. I en motion från företrädare för de fyra borgerliga partierna stod det enbart att de två stiftelsehögskolorna hade utnyttjat ”friheten på det konstruktiva sätt som både studenterna och samhället” förväntade sig och uppskattade.⁴⁹⁰ Det hela strandade på att det inte fanns förutsättningar att ge de nya högskolestiftelserna samma ekonomiska startkapital som när löntagarfondsmedlen nyttjades för liknande ändamål under 1990-talet.⁴⁹¹

Alliansregeringen var även oroad över att den kraftiga utbyggnaden av nya högskolor hade skett på bekostnad av utbildningens kvalitet och att resurserna alltför mycket hade kopplats ihop med studentgenomströmningen. Precis som under 1990-talet var den borgerliga regeringens motto att kvantiteten aldrig kunde trumfa kvaliteten. Därför var det, enligt regeringen, bättre att satsa på andra typer av utbildningar vad gällde nybörjarkurser eller preparandkurser. Ytterligare ett sätt att öka kvaliteten som lyftes fram var att såväl lärosäten som enskilda utbildningar skulle utvärderas på ett mer adekvat sätt. Högskoleverket fick därför i uppdrag

488. Regeringens proposition 2009/10:149, s. 7, 30.

489. Ds 2013:49, *Högskolestiftelser: En ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 2013, s. 9.

490. Motion 2005/06:Ub1, s. 18.

491. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28. Se också Sveriges Television, ”Stiftelse-ägda universitet skjuts upp”, 2013-10-24; Stockholms universitet, ”Stockholms universitet vill se ökad autonomi oberoende av verksamhetsform”, pressmeddelande, 2013-11-15.

att kvalitetssäkra utbildningen.⁴⁹² Målet var att se om de som fullgjort sin utbildning hade fått en utbildning av hög kvalitet och hade de kompetenser som gjorde att Sverige som land kunde hävda sig i den ökade internationella konkurrensen.⁴⁹³ Detta tycker Honeth fortfarande vid intervju-tillfället är riktiga krav att ställa.⁴⁹⁴ Att utvärdera även dem som fullgjort sin utbildning och därmed fokusera på resultaten istället på hur verksamheten genomfördes, kunde ”lite högtidligt” ses som ”ett sätt att värna den akademiska friheten”.⁴⁹⁵ Det handlade från regeringens perspektiv om att fokusera på resultatet istället för på *hur* verksamheten bedrevs.

Regeringens kvalitetsutvärderingssystem ledde dock till en betydande oro. Inte minst hos rektorer som var rädda för att granskningen kunde medföra att vissa utbildningar, om de inte höll tillräckligt hög kvalitet, riskerade att reduceras. Enligt kritikerna till förslaget kunde utbildningen nämligen visst vara tillräckligt god, men eftersom studenterna hade lägre intagningspoäng var det svårt att nå upp till samma nivå som på de utbildningar eller lärosäten som hade högre intagningskrav. Regeringen Reinfeldts utgångspunkt var emellertid att argumenten från rektorerna och övriga kritiker mer hade att göra med den interna strukturen och organisationen, och detta skulle därför utvärderas av dem själva.⁴⁹⁶ Enligt Honeth var tanken att varje lärosäte också skulle utvärdera hur de internt garanterade kvaliteten på utbildningen.⁴⁹⁷

Den interna granskningen kom med tiden att kopplas ihop alltmer med det europeiska nätverket för kvalitetssäkring *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), där Sverige var medlem.⁴⁹⁸ ENQA hade som mål att harmonisera den högre utbildningen i

492. Motion 2005/06:Ub1, s. 14f.

493. Regeringens proposition 2009/10:139, s. 5.

494. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

495. Samuelsson, MarieLouise, ”Ska Sverige bry sig om vad ENQA tycker och tänker?”, *Universitetsläraren*, 2012-08-01.

496. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28; regeringens proposition 2009/10:139, s. 12f; Åkesson, Eva, Malmberg, Anders, Eriksson, Per & Wiberg, Eva, ”Utvärderingarna håller inte måttet”, *Svenska Dagbladet*, 2013-09-23; Jällhage, Lenita, ”Utvärderingen av högskolor döms ut”, *Dagens Nyheter*, 2012-09-19.

497. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28.

498. Regeringens proposition 2009/10:139, s. 26.

Europa genom att slå fast gemensamma principer för de nationella kvalitetssäkringssystemen.⁴⁹⁹ Från början hade Sverige inte några svårigheter att leva upp till principerna, men 2012 hände något. När UKÄ gjorde sin utvärdering av kvaliteten på lärosätenas utbildningsprogram visade det sig nämligen att 41 av totalt 189 utbildningsprogram fick omdömet ”bristande kvalitet”, samtidigt som själva kvalitetssäkringssystemet bedömdes vara otillfredsställande av en panel av europeiska experter. ENQA kritiserade det svenska kvalitetsutvärderingssystemet för att inte leva upp till de fastslagna ESG-standarderna, det vill säga till de gemensamma standarder och riktlinjer för hur högre utbildning kvalitetssäkrades och hur kvalitetssäkringsorganisationernas verksamhet bedrevs. Sverige uppfyllde bara tre av de fjorton kriterierna för fullt ENQA-medlemskap.⁵⁰⁰ Det var helt klart ett underbetyg för den svenska utbildningspolitiken och Alliansens målsättning ”att garantera förutsättningarna för en högre utbildning i världsklass” och ”att fokusera på kvalitet i den högre utbildningen”.⁵⁰¹ Följden blev att Sverige förlorade sitt medlemskap i ENQA.⁵⁰²

Dåvarande utbildningsministern Jan Björklund (FP) lät sig dock inte nedslås. I en artikel i *University World News* höll Björklund med om att kvaliteten inom det svenska utbildningsväsendet inte var tillräckligt bra, men menade att flera insatser nu gjordes för att komma tillrätta med problemen.⁵⁰³ Peter Honeth kommenterade i *Universitetsläraren* att det,

499. The European Association for Quality Assurance in Higher Education, ”About ENQA”; regeringens proposition 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*, Stockholm, 2005, s. 66.

500. Myklebust, Jan Petter, ”Row over ministry meddling and quality assurance blow”, *University World News* 2012-09-28; Kalpazidou Schmidt, Evanthia, Krogh Graversen, Ebbe, Haase, Sanne, Mejlgaard, Niels, Kjeldager Ryan, Thomas & Sørensen, Mads P., *Autonomi och kvalitet: Ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige*, rapport från riksdagen 2013/14:RFR21, Delredovisning 1: Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna, Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2014, s. 9.

501. Motion 2005/06:Ub1, s. 1.

502. Hopback, Achim, ”External review of HSV”, ENQA, Wien, 2012-09-17; *Universitetsläraren*, ”Utvärderingssystem underkänns av ENQA”, 2012-07-01; interpellation 2013/14:319 av Ibrahim Baylan (S), Sveriges medlemskap i Enqa; *Universitetsläraren*, ”Sverige förlorar sitt ENQA-medlemskap”, 2014-03-01.

503. Myklebust, Jan Petter, ”Quality assurance regime fails to meet European standards”, *University World News*, 2012-05-06.

”med eller utan medlemskap i ENQA, är fullt möjligt för Sverige att gå i bräschen med sitt nya kvalitetsutvärderingssystem”.⁵⁰⁴ Nederlaget vändes således till en möjlighet att vara först med det senaste. Eller som Honeth uttryckte det: Sverige var ”först med att ha mycket tydligare fokus på resultat, för att se vad vi får ut av ganska många miljarder”.⁵⁰⁵

Debatten var stundtals het och medlemskapet i ENQA kom att bli ett slagträ i en ideologisk diskussion kring hur och på vilket sätt utbildningen och forskningen på lärosätena utvärderades. I efterhand är Honeth självkritisk till att regeringen inte tillräckligt väl klarade av att tydliggöra skillnaderna mellan de två utvärderingssystemen. Det vill säga å ena sidan att UKÄ (tidigare Högskoleverket) som regeringens myndighet skulle utvärdera om de som lämnade lärosätena med examina hade uppfyllt de kunskapskrav som samhället behövde, å andra sidan att UKÄ utvärderade hur utbildningarna bedrevs.⁵⁰⁶ Regeringens intention var nämligen att ge lärosätena ökad självständighet gällande hur de bedrev sin verksamhet och samtidigt förbehålla sig rätten att genom statsmakternas kontrollorgan kvalitetsgranska högskoleutbildningarna genom bland annat examensprövningar.

Dubbeltydigheten vad gäller ökad autonomi och flera kontrollinstanser går att koppla till den kritik som har framkommit om att NPM i teorin var tänkt att leda till friare styrning, men i praktiken har lett till ökad administration och byråkratisering.⁵⁰⁷ Dessutom innebar autonomireformen en maktförskjutning bort från det akademiska kollegiet. Enligt utbildningshistorikern Janne Holmén försökte regeringen lösa paradoxen måluppfyllelse och autonomi genom att se till att universitetens styrelser visserligen var mer oberoende, men att de bemannades med representan-

504. Samuelsson, 2012.

505. Samuelsson, 2012.

506. Intervju med Peter Honeth 2021-04-28. För inlägg i debatten se Söderholm, Anders, ”UKÄ och det europeiska samarbetet”; Eliasson, Per-Olof, ”Sverige ansöker om nytt medlemskap i kvalitetssamarbetet ENQA”, *Universitetsläraren*, 2019-02-14; Flodström, Anders, ”Historiebeskrivning – ett nytt kvalitetssystem för den högre utbildningen”, PM 2010-04-08, Högskoleverket, Stockholm, 2010; Franke, Sigbrit, ”Och här är mina synpunkter på propositionen, som handlar om ett nytt kvalitetssäkringssystem”, Sigbrit Frankes blogg, 2010-04-14.

507. Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014.

ter för externa intressenter. Detta gjorde det möjligt för fler högskolor att omvandlas till toppstyrda organisationer inspirerade av företagsledning, med minskat inflytande för kollegiala organ på fakultets- eller institutionsnivå, samtidigt som rektorns makt stärktes.⁵⁰⁸

Sammanfattning

Kapitlet har behandlat hur den borgerliga regeringen på 2000-talet tog sig an arvet efter 1990-talets reformer. Jag har visat hur regeringen Bildts allmänpolitiska huvudmålsättningar låg till grund även för Alliansregeringens syn på högskolepolitiken. Detta gällde inte minst lärosätenas och högskoleledningarnas autonomi och en önskan om ökad pluralism i högskolesektorn. Avreglering och avpolitisering var ideologiska begrepp som användes för att visa regeringens intentioner.

Att förändra högskolesektorn var emellertid inte en enkel uppgift. Både försöket att göra de statliga lärosätena mer självständiga genom att ge dem en annan verksamhetsform och förslaget om att få fler lärosäten att bli stiftelser strandade. För trots att det inom regeringen fanns en vilja att avreglera var inte alla för förändringen. Avreglering och avpolitisering blev således mer ett politiskt valspråk än en realitet.⁵⁰⁹

En skillnad mellan Bildtregeringen och Alliansregeringen var att den senare tydligare betonade kvalitetsgranskning och kvalitetsutvärdering än vad som hade varit fallet under 1990-talet. Det ökade fokuset på kvalitetsgranskning har även det sin motsvarighet på skolans område där inspektion och recentralisering alltmer har blivit tidens melodi. I forskning om skolan beskrivs det ofta som att ”en juridisk diskurs har etablerats på bekostnad av en pedagogisk”.⁵¹⁰ Samtidigt har, som nämndes redan i

508. Holmén, 2022.

509. Holmén & Ringarp, 2023, s. 57–71.

510. Lundström, Ulf, ”Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken”, *Utbildning och Demokrati* 27(1), 2018, s. 33–59. Citat s. 36. Angående juridifiering av svensk skola se även Novak, Judit, *Juridification of Educational Spheres: The Case of Swedish School Inspection*, Uppsala universitet, Uppsala, 2018; Rosén, Maria, Arneback, Emma & Bergh, Andreas, ”A Conceptual Framework for Understanding Juridification of and in Education”, *Journal of Education Policy* 36(6), 2021, s. 822–842 och däri refererad litteratur.

inledningskapitlet, varken marknadsiseringen eller managementiseringen fått samma genomslag inom den högre utbildningen som inom övriga utbildningsväsendet. Däremot har, som jag kommer att återkomma till i slutkapitlet, ett marknadsekoniskt språkbruk och synsätt fått fäste inom sektorn.

Som en följd av granskningarna försökte regeringen Reinfeldt också stimulera kvalitet genom resursfördelningssystemet. Intentionen var att så långt det var görbart minska den statliga styrningen och låta lärosä-
tena själva ta ansvar för sin interna organisation. I flera inlägg i debatten poängterades att det var skillnad mellan å ena sidan hur utbildnings- och forskningsverksamheten – som regeringen ansåg hörde till kärnan av den akademiska friheten – bedrevs och å andra sidan ansvaret för att utvärdera resultatet av verksamheten, som regeringen menade hörde till statsmakternas uppdrag.

Ett nytillkommet inslag på 2000-talet var den ökade globaliseringen av utbildningssektorn. Skolor och högskolor i världsklass för att nå bästa tänkbara utbildningsresultat blev mantrat.⁵¹¹ Även om det finns skillnader mellan nationer går det att se stora likheter i de reformer – inom både högre utbildning och den obligatoriska skolan – som genomförts efter millennieskiftet. Det har blivit möjligt att ställa krav på väl utformade kravprofiler, effektiv måluppfyllelse och bättre anpassning av yrkes-
skicklighet och yrkeskunnande med hänvisning till de krav som ställs på utbildning i globaliseringens tidsålder. När utbildning alltmer kom att ses som en viktig kugge i ländernas kunskapsekonomi ökade även standardiseringen inom sektorn. Bolognaprocessen är ett exempel på det.⁵¹² I

511. Dale, Roger, "Globalization, knowledge economy and comparative education", *Comparative Education*, 41(2), 2005, s. 117–149; Lingard, Bob, Nixon, Jon & Ranson, Stewart, "Remaking Education for a Globalized World: Policy and Pedagogic Possibilities", Lingard, Bob, Nixon, Jon & Ranson, Stewart (red.), *Transforming Learning in Schools and Communities: The Remaking of Education for a Cosmopolitan Society*, Continuum Studies in Education, Bloomsbury Publishing, New York, 2008, s. 3–36; Paine, Lynn & Zeichner, Kenneth M., "The Local and the Global in Reforming Teaching and Teacher Education", *Comparative Education Review* 56(4), 2012, s. 569–583.

512. de Wit, Hans, "The Bologna Process and the Wider World of Higher Education: The Cooperation Competition Paradox in a Period of Increased Nationalism", Curaj, Adrian, Deca, Ligia & Pricopie, Remus (red.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, Springer, Cham, 2008, s. 15–22; Kolokitha,

försöken att samordna högskoleutbildningarna inom EU startades också nätverket ENQA som hade som uppgift att se till att det fanns gemensamma principer för de nationella kvalitetssäkringssystemen. Alliansregeringens syn på kvalitetsutvärderingar och vilket kvalitetssäkringssystem som skulle vara rådande kom att strida mot ENQA:s standarder, vilket ledde till en debatt om hur utbildningens kvalitet skulle utvärderas. Diskussionen i sig är intressant och visar att regeringen ändå kom att styra högskolesektorn, men mer utifrån kontroll och utvärdering än genom detaljstyrning av medel. Under samma period ökade kritiken mot denna typ av granskning, som ansågs leda bort från kärnverksamheten. Mats Benner är i sin analys av kunskapssamhället inne på samma tankebanor. Enligt honom har högskolesektorn med åren blivit alltmer detaljstyrd trots att det funnits en intention att ge lärosätena mer formell autonomi. Det specifika i Sverige är dock att den statliga styrningen har varit diffus, vilket i sin tur har medfört större utrymme för egna styrningsmodeller och även viss konkurrens mellan lärosätena.⁵¹³

Magdalini, "Globalisation, Education Policy and the Bologna Process: Interlocking and Dependency Discourses", *Educational Journal of the University of Patra UNESCO Chair* 3(1), 2016, s. 108–122; Rönnström, Niclas, "Educating Competitive Teachers for a Competitive Nation?", *Policy Futures in Education* 3(6), 2015, s. 732–750.

513. Benner, 2008, s. 108f.

8. Frihetsretorik och marknadslogik

Med den politiska högern i fokus har föreliggande bok syftat till att undersöka de marknadsliberala idéernas intåg inom den högre utbildningen och diskuterat i vilken mån övergången till mer kunskapsproducerande institutioner i början av 1990-talet var ett brott med den tidigare förda politiken eller ej. Jag har för det första kartlagt de yttre ramarna för 1990-talet och skeenden inom den högre utbildningspolitiken. För det andra har jag empiriskt undersökt den debatt som fördes mellan olika politiska aktörer och analyserat de argument som fördes fram. Materialet har till största delen bestått av offentligt tryck under perioden 1970–2014. I detta kapitel sammanfattar jag delstudiernas resultat och relaterar dessa till såväl tidigare forskning som dagens utbildningspolitiska diskussion.

Borgerligheten under två reformperioder

En bärande tanke i boken har varit att det sedan 1960-talet har funnits två reformperioder inom den högre utbildningen. Den första handlar om en geografisk decentralisering i form av en regionalisering av utbildningssektorn som tog sin början på 1960-talet. Tidigare hade universiteten vilt på professionell autonomi och varit styrda av professorer. Reformerna på 1960- och 1970-talen kom att utmana det traditionella meritokratiska systemet. Ett skäl till det var det ökade kravet från politiskt håll att lärosätena skulle vara mer demokratiska, både vad gällde den interna styrningen och i förhållande till det omgivande samhället.

I Sverige, liksom i övriga delar av västvärlden, innebar de expanderan-

de studentkullarna att högskolesektorn byggdes ut till massuniversitet.⁵¹⁴ Den kraftiga utbyggnaden av universitet och högskolor i Sverige skedde med stöd av staten och inom ramen för ett detaljerat statligt regelverk där inte minst utbredningen av högskolor kopplades ihop med en strävan efter ökad regionalisering och demokratisering av samhället i stort. Reformerna drevs igenom av Socialdemokraterna med borgerligt stöd. Eller kanske inte? I samband med H77 påtalade vänstern vikten av ökat studentinflytande, och de radikala grupperna hamnade i opposition till den socialdemokratiska regeringen. Radikaliseringsvågen innebar både en förskjutning åt vänster i den politiska retoriken och en ökad kritik mot byråkratiseringen och centraliseringen av offentlig sektor både från dem som stod till vänster och dem som stod till höger om Socialdemokraterna. Autonomi, frihet och medborgarinflytande blev slagord i tiden. I borgerlighetens program skulle dessa ideal realiseras om samhällsinstitutioner reformerades i marknadsliberal riktning. Överfört till utbildningssektorn kom det att betyda dels en förhoppning om att individen skulle kunna välja bland en mängd olika lärosäten och olika pedagogiska alternativ inom grund- och gymnasieskolorna, dels en förhoppning om mer decentralisering och mindre administrativa hinder inom högskolesektorn.

Så länge de ekonomiska förutsättningarna möjliggjorde tillväxt av den offentliga sektorn fick motståndarna dock inte gehör för sin kritik mot den detaljerade styrningen. När den ekonomiska nedgången fortsatte under 1980-talet blev frågan om en förnyelse av den offentliga förvaltningen mer central, och mål- och resultatstyrningen kom att ta regelstyrningens plats inom offentlig sektor. Denna utveckling ser jag som startpunkten för den andra reformperioden. Den nya styrningsfilosofin innebar att statsmakterna skulle stå för de yttre ramarna för högskoleväsendet, därefter var det upp till varje högskoleledning att ansvara för den interna ledningen och tillsammans med externa regionala intressenter ta de övergripande besluten. Det var alltså först när även delar av det socialdemokratiska partiet kom att anamma de marknadsliberala idéerna som en reformering blev möjlig. Målstyrningens principer innebar även att manage-

514. Mandler, 2020, kap. 7.

mentidéerna alltmer kom att genomsyra högskoleväsendet, något som i sin tur medförde att de kollegiala ledningsprinciperna fick stå tillbaka. Genom 1993 års högskolereform och styrelsereformen 1998 ändrades rekryteringen av rektorer från att gå genom en intern valnämnd bestående av lärare till att styrelsen fick bestämma om anställda på lärosätena skulle höras vid tillsättningsprocessen. Dessutom kom en extern styrelseledamot att ersätta rektorn som ordförande för högskolestyrelserna.

Inom högskolepolitiken hade diskussioner och reformförslag gällande resurstilldelningen – att mer medel skulle gå till forskning och undervisning, mindre till administration – pågått en tid. Med den nya styrningen satte regering och riksdag mål för sektorn, sedan var det upp till varje lärosäte att besluta om hur de skulle organisera verksamheten för att nå målen. I ett andra steg, för att autonomi inom sektorn skulle öka, krävdes enligt den borgerliga regeringen en ökad frihet från staten. Det framgår dock aldrig klart vad politikerna menade med begreppen. En precisering av vad för typ av frihet och autonomi, och för vem, lyser med sin frånvaro eller skiftar inom borgerligheten. Utifrån de definitioner av akademisk frihet och autonomi som jag behandlat i inledningskapitlet handlade reformerna under Bildtregeringen framförallt om att införa organisatorisk och ekonomisk autonomi. Genom att man lät några lärosäten omvandlas till stiftelsehögskolor skulle friheten och autonomi inom högskoleväsendet öka. Högskolan i singularis skulle ersättas av en mångfald av lärosäten som skulle konkurrera såväl med varandra som med utlandet. Därtill var ett viktigt mål att se till att svensk forskning stod sig internationellt genom en satsning på spetsforskning och etablering av forskningsstiftelser. För denna satsning krävdes medel. Avvecklingen av löntagarfonderna blev därför både en lösning och ett mål i sig. Förutom att Per Unckel (M) såg löntagarfonderna som en socialistisk rest som han ville avveckla kunde de fonderade medlen bli en bra grundplåt till stiftelsehögskolorna och forskningsstiftelserna. När även resultat- och kvalitetskontroller infördes inom högskolesektorn blev det svårare att skilja den politiska styrningens idealbild av högskolornas organisation från ett privat företag som ska driva in sina egna kostnader.

Reformerna innebar således att marknadsstyrning och autonomi för högskoleledningarna ökade i linje med managementdelen av NPM. Sam-

mantaget kan man beskriva utvecklingen som att statsmakterna gick från att betrakta universiteten som ett medel för att skapa ett mer demokratiskt samhälle till att se dem som verktyg för ekonomisk tillväxt. De skulle bli kunskapsproducenter och studenterna kunskapskonsumenter. I många fall blev reformerna framförallt ett tal om frihet. Frihetsretoriken övergick bara i några fall från tal till beslut. I de fall de blev en realitet kom de dock att bli så bestående att efterföljande regeringar endast har försökt justera reformerna i marginalen. Den ”kontinuerliga anpassningen” har, som Johan Gribbe påpekat, ”bidragit till utformningen av den moderna universitets- och högskolesektorn”.⁵¹⁵

Globaliseringens påverkan

Kontinuitetsanpassningen fortsatte även efter 1990-talets reformer. I Unckels hågkomster går det att se konturer till något man kan betrakta som en tredje reformperiod under 2000-talet. Alliansregeringen (2006–2014) drev på för såväl en förändrad organisationsform för universiteten och högskolorna som ett intensifierat fokus på kvalitetssäkring av utbildning och forskning både internt och externt. Det politiska arbetet med att avreglera ännu mer av sektorn fortsatte alltså under Alliansregeringen.

Ett exempel på det är autonomireformen. Tanken med reformen var att renodla universiteten och högskolorna och ge dem en annan typ av offentligrättslig organisationsform än övriga myndigheter. Det är ett synsätt som ligger i linje med den andra delen av NPM, det vill säga marknadsiseringen. Drivkraften var att radikalt förändra högskolans organisation och öka den institutionella autonomin för högskolornas interna organisation för att på så sätt få till ökad konkurrens mellan lärosätena. Det övergripande argumentet var precis som under 1990-talet att öka pluralismen inom sektorn. En målsättning som jag har visat fanns hos Moderaterna och Folkpartiet även under tidigare perioder. En skillnad mot tidigare decennier var dock att den borgerliga regeringen på 2000-talet tydligare kom att betona kvalitetsgranskning och kvalitetsutvärdering. I flera inlägg i debatten poängterades skillnader mellan å ena sidan hur

515. Gribbe, 2022, s. 199.

verksamheten bedrevs, något som regeringen ansåg hörde till kärnan av den akademiska friheten, å andra sidan resultatet av verksamheten, som regeringen menade hörde till statsmakternas uppdrag att utvärdera.

Utvecklingen i sig är inte unik för Sverige. Ett nytillkommet inslag på 2000-talet var den ökade internationella styrningen av sektorn. Globaliseringen har kopplats till behovet av att universiteten skulle bli en viktig kugge i ländernas kunskapsekonomi. Detta har också medfört ökad standardisering. Bland annat genom Bologna-processen har målet varit att skapa ett enhetligt europeiskt högskolesystem, och med hänvisning till globaliseringens tidsålder har det inom utbildningssektorn världen över efter millennieskiftet ställts krav på väl utformade kravprofiler, effektiv måluppfyllelse och bättre anpassning av yrkesskicklighet och yrkeskunnande. Utvecklingen har emellertid till följd av nationella traditioner inom högre utbildning, men också på grund av att den nya styrningsideologin i vissa fall har använts som ett argument för att lösa redan kända problem inom sektorn, hunnit olika långt i olika länder.⁵¹⁶ I exempelvis Tyskland framfördes starka protester mot den tilltagande marknadsanpassningen av högskolesektorn. I denna förändring kom intresset för Humboldts idéer om frihet och autonomi att stärkas. Med tiden har emellertid bildningslandet Tyskland fått inordna sig i det europeiska systemet och motståndet till trots har universitetsledningarnas autonomi ökat på bekostnad av den akademiska friheten.⁵¹⁷ I de nordiska länderna har reformarbetet oftast utförts med utgångspunkt i slagorden högre kvalitet och bättre styrning. Det förstnämnda kan tolkas i enlighet med internationella normer, det senare som ökad managementisering.⁵¹⁸

516. Bleiklie m.fl., 2011, s. 175f.

517. Östling, 2016, s. 228–238; Wright, 2014, s. 161ff.

518. Ahola, Sakari, Hedmo, Tina, Thomsen, Jens-Peter & Vabø, Agnete (red.), *Organisational Features of Higher Education: Denmark, Finland, Norway & Sweden*, Working Paper 14/2014, Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education, Oslo, 2014; Ringarp, Johanna & Rönström, Niclas, "Är rektorsyrket en yrkesprofession eller en organisationsprofession, och vad gör det för skillnad?", Ahlström, Björn, Berg, Gunnar, Lindqvist Håkansson, Marcia & Sundh, Frank (red.), *Att jobba som rektor: Om rektorer som professionella yrkesutövare*, Studentlitteratur, Lund, 2021, s. 79–90.

Brott eller kontinuitet?

De stora högskolereformer som genomfördes 1977 och 1993 i Sverige beskrivs ofta som genomgripande. Oavsett om man haft fokus på att förstå den övergripande forskningspolitiken och styrningen eller på att analysera ett lärosätes forsknings- och utbildningspolitik under perioden har de generella slutsatserna oftast varit desamma. Från ett system under den första reformperioden, där detaljstyrningen av lärosätena innebar att kollegiet och forskare hade tämligen fritt handlingsutrymme i fråga om forskning och undervisning, till ett marknadsliberalt styrsystem med betydande konkurrens och ökat fokus på resultat- och kvalitetsgranskningar. Slutsatsen att det skedde ett brott menar jag har att göra med att 1990-talets reformer har behandlats i en alltför snäv kontext. Visserligen har en förskjutning skett gällande synen på välfärdssektorn och hur den ska styras. I denna process har marknaden kommit att vara en förebild för såväl högskolesektorn som den offentliga sektorn i stort.⁵¹⁹ Kort sagt: sedan mitten av 1980-talet har den korporativa styrningsmodellen alltmer fått ge vika för en mer marknadsliberal styrningsmodell, men tendenserna till detta skifte har funnits alltsedan 1970-talet.⁵²⁰

I stället för att se förändringen som ett brott med tidigare förd politik bör således kontinuiteten i omvandlingen lyftas fram. I de politiska yttrandena som de borgerliga partierna – framförallt Moderaterna och Folkpartiet – avgav under 1970-talet går det att se konturerna till en annan typ av styrning, som dock fick sitt fulla genomslag först under slutet av 1980- och början av 1990-talet. Därmed görs i studien en omtolkning av tidigare forskning om ett tydligt brott vid 1990-talet. Gällande de frågor som ställdes inledningsvis – när började politiken driva på för att öka marknadsstyrningen av högskoleväsendet och vilka var de politiska företrädarnas argument för reformeringen av den högre utbildningen? – är min konklusion att den nuvarande rörelsen mot marknadsorientering påbörjades redan i slutet av 1970-talet. En övergripande marknadsliberal diskurs och dito språkbruk har sedan sakta men säkert tagit både bildnings- och demokratiseringsidealets plats i samhället. Retoriken om

519. Östlund, 1986, s. 8; Bragesjö, Alzinga & Kasperowski, 2012, s. 65–96.

520. Hagendijk & Irwin, 2006, s. 167–184.

frihet och autonomi blev med tiden argument för den institutionella självständigheten för högskolornas ledning och marknadslogiken fick ett övertag över den professionella logiken.

Förutom att marknadsorienteringen var ett led i en större omvandling av den offentliga sektorn har jag i boken betonat att reformerna inom högskolesektorn ansågs vara principiellt viktiga av de borgerliga partierna. Det handlade om en ideologiskt laddad politisk kamp där motiven var att reformerna skulle leda till en diskursiv förskjutning i synen på välfärdspolitiken. Under slutet av 1980-talet fick dessa idéer luft under vingarna, vilket inte minst marknadsiseringen av den obligatoriska skolan är ett exempel på. Vad gäller den högre utbildningen kom managementidéerna att innebära en större förändring för sektorn. Exempel på detta är ökade krav på effektivitet, mål- och resultatstyrning och framförallt synen på studenter som kunder på en utbildningsmarknad (HÅS/HÅP).

Borgerlighetens erfarenheter av tidigare reformer och Socialdemokraternas långa regeringsinnehav, liksom de borgerliga regeringarnas misslyckanden under 1970-talet, var viktiga drivkrafter i förändringsarbetet. Regeringen Bildts ambition var dels att på allvar sätta stopp för den korporativa styrningen, dels att genomföra så betydande förändringar att en återgång till den tidigare styrningen inte var möjlig. Flera av de ledande inom Moderaterna och dåvarande Folkpartiet, exempelvis Carl Bildt, Bengt Westerberg och Lars Leijonborg, hade också goda relationer med näringslivets lobbyorganisationer efter att tidigare ha arbetat för bland annat Marknadsekonomiskt alternativ för Sverige och Managementgruppen. De hade följaktligen god kännedom om vad näringslivets lobbyorganisationer hade för önskemål på den kommande politiken och näringslivets kampanj mot löntagarfonderna. I valfrihetsrevolutionens tidevarv fick begrepp som frihet, autonomi och mångfald olika betydelser och olika uttolkningar för att legitimera de reformer som de politiska företrädarna ville genomföra. Samtidigt har, trots paroller om frihet och autonomi, inte utvecklingen på nationell nivå inneburit att den statliga styrningen försvunnit, utan den har istället antagit andra, mer indirekta, former.⁵²¹

521. Se diskussion i Melander, 2006; Benner, 2001; de Boer, Harry F., Enders, Jürgen & Leisyte, Liudvika, "Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The

Därmed går det att förklara utvecklingen som en omförhandling av gamla värden för att de skulle passa in i den nya samhällsbilden.

Professionslogikens återkomst?

Med all tydlighet har den förändrade styrningen av högskolesektorn fått betydande konsekvenser för det akademiska arbetet och för professionen, bland annat i form av minskat kollegialt självstyre, ökat fokus på kvalitetssäkring, utvärdering och extern finansiering av forskning.⁵²² Lyfter vi blicken mot vår egen tid är det påtagligt att diskussionen om styrningen av universiteten har fortsatt. Den statliga utredningen Tillitsdelegationen framhöll 2019 att NPM i teorin ansågs leda till effektivare och friare styrning av offentlig sektor. I praktiken har resultatet istället blivit ökad administration och byråkratisering, genom granskning och detaljstyrning.⁵²³ Detta spår är säkerligen något som kommer att undersökas ingående i framtida studier. För även om tendensen i de politiska besluten har varit att öka lärosätenas institutionella autonomi är högskolesektorns handlingsutrymme fortsatt begränsat. Det är staten som sätter målen och finansierar utbildningen och forskningen. Utrymmet för den institutionella autonomi handlar således om den interna organisationens arbetssätt och hur man ska fördela de medel som kommer in för att kunna nå de mål som statsmakterna har satt. Tillitsdelegationens uppdrag att utreda hur formerna för styrning och uppföljning av offentlig förvaltning ska kunna utvecklas i riktning mot mer tillitsbaserad styrning kan ses som en reaktion mot detta.⁵²⁴ För att tala med Eliot Freidson

Organizational Transformation of the University”, *Public Administration* 85(1), 2007, s. 27–30; Bleiklie m.fl., 2011, s. 163–167.

522. Bleiklie, Ivan, Enders, Jürgen, Lepori, Benedetto & Musselin, Christine, ”New Public Management, Network Governance and the University as a Changing Professional Organization”, Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, Farnham, 2011, s. 161–176.

523. SOU 2019:43, *Med tillit följer bättre resultat: Tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, betänkande av Tillitsdelegationen, Finansdepartementet, Stockholm, 2019, s. 31f; Forssell & Ivarsson Westerberg, 2014, s. 247f.

524. SOU 2018:38, Bringselius, Louise (red.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*, forskningsantologi från Tillitsdelegationen, Finansdepartementet, Stockholm, 2018, s. 13, 15, 21f; SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet: Tillits-*

handlar det om att återupprätta den professionella logiken som en tredje styrningslogik vid sidan om marknadslogiken och den byråkratiska logiken i offentlig sektor.⁵²⁵

baserad styrning och ledning av välfärdssektorn, huvudbetänkande av Tillitsdelegationen, Finansdepartementet, Stockholm, 2018; SOU 2019:43.

525. Freidson, 2001, s. 220ff.

Efterord

I valfrihetens namn? Frihet och autonomi. Frihet för vem? Flera olika titelförslag har dykt upp i mitt huvud under arbetets gång. Alla har de kretsat kring den övergripande frågan hur man ska förstå marknadsorienteringen av välfärdsstaten generellt och av högskolesektorn specifikt. I förordet till min avhandling skrev jag att ”utbildningspolitiken är och förblir en viktig del av den svenska välfärdsstaten”. De tycker jag fortfarande stämmer och därför är det konstigt att frågan hur marknadsorienteringen av välfärdsstaten har påverkat den högre utbildningen inte har uppmärksamats i samma grad som marknadsiseringen av grund- och gymnasieskolan har gjort.

Följande bok har sitt ursprung i projektet ”Meritocracy, democracy or market? Governance of higher education in Finland and Sweden, 1965-2018” som finansierades av Östersjöstiftelsen. Den bakomliggande idén till projektet var att undersöka hur styrningen av den högre utbildningen i Sverige och Finland har reformerats under perioden. I det arbetet kom jag intressera mig lite extra för vilken betydelse de regeringsbärande partiernas politik och syn på utbildningens roll i samhället har haft för utvecklingen av högskolesektorn i Sverige. Forskningsprojektet ledde vidare till projektet ”Vad vill vi med universiteten? En analys av Socialdemokraternas högskolepolitik 1990–2014” som finansierades av forskningsprogrammet Demokrati och högre utbildning, Uppsala universitet. Jag tackar de båda finansiärerna för möjligheten att forska om den högre utbildningens förändring under de senaste 50 åren.

Ett särskilt tack går till Kriteriums två anonyma fackgranskare och till

Mats Benner som har varit vetenskapligt ansvarig för Kriteriums granskningsprocedur. Mats, våra samtal om högre utbildning och forskningspolitik nu och då har varit väldigt betydelsefulla och jag hoppas att vi kan fortsätta våra diskussioner framöver. Givande samtal om universitets- och forskningspolitik har jag också fört med Janne Holmén, Johan Boberg, Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Östling.

Tack också alla ni som har kommit med viktiga inspel på texten när den har seminariebehandlats på högre seminariet i historia, Södertörns högskola, på forskargrupperna utbildningshistoria- och utbildningssociologis samt SOUL:s seminarier, Stockholms universitet, och på utbildningshistoriska seminariet, Uppsala universitet. Andra som har gett mig värdefulla kommentarer på manuset i olika delar av processen är Matthis Kempe-Bergman, Karin Carlsson, Ida Al Fakir, Anna Lena Ringarp, Fia Sundevall och Helena Tolvhed.

Sist men inte minst skickar jag en hälsning till mina kollegor och vänner som ser till att vardagen fylls av både allvar och skratt. Bland alla er vill jag här särskilt nämna Anne Berg, Jenny Björkman, Billie Ekman, Josefin Englund, Lena Lennerhed, Germund Larsson, Rickard Kilström, Sara Backman Prytz och David Sjögren.

Stockholm, maj 2024

Källor och litteratur

Otryckta källor

INTERVJUER

Dan Brändström, 2020-03-12.

Peter Egardt, 2020-12-08.

Sverker Gustavsson, 2020-09-25.

Peter Honeth, 2021-04-28.

Nils Karlson, 2021-04-16.

Bjarne Kirsebom, 2020-09-15.

Carl Tham, 2020-10-07.

Tryckt & elektroniskt material

OFFENTLIGT TRYCK

SFS 1977:218, *Högskolelag*.

SFS 1992:1434, *Högskolelag*.

SFS 1993:100, *Högskoleförordning*.

Riksdagens protokoll 1989/90:136, 6§ Forskning, 8 juni 1990.

Riksdagens protokoll 1991/92:6, 4§ Regeringsförklaring, 4 oktober, 1991.

Riksdagens protokoll 1991/92:30, 2§ Svar på interpellation 1991/92:34 om omvandling av universitet och högskolor till fristående stiftelser, 30 november 1991.

Riksdagens protokoll 1991/92:94, 9§ Central myndighetsorganisation för högskolan, m.m., 8 april 1992.

Riksdagens protokoll 1992/93:121, 5§ Löntagarfondsmedel för forskning, 3 juni 1993.

Riksdagens protokoll 1994/95:6, 3§ Regeringsförklaring, 7 oktober 1994.
Riksdagens protokoll 1996/97:35, 3§ Statliga stiftelser, 28 november 1996.
Riksdagens protokoll 1999/2000:2, 2§ Regeringsförklaring, 14 september 1999.

Riksdagens protokoll 2006/07:6, 1§ Regeringsförklaring, 6 oktober 2006.

Finansutskottets betänkande, FiU 1987/88:30, *Om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringar.*

Finansutskottets betänkande, 1989/90:FiU20, *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen m.m.*

Lagutskottets betänkande 1996/97:LU02, *Statliga stiftelser.*

Utbildningsutskottets betänkande, UbU 1975:17, *Utbildningsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1975:9, Om reformering av högskoleutbildningen m.m. jämte motioner.*

Utbildningsutskottets betänkande, 1988/89:UbU9, *Högskolans styr- och anslagssystem m.m.*

Utbildningsutskottets betänkande, 1992/93:UbU18, *Högskolor i stiftelseform.*

Utbildningsutskottets betänkande, UbU 1994/95:11, *Utbildningsutskottets betänkande med anledning av en ny högskola i Stockholms län.*

Rapport från riksdagen 1996/97:URD2, *Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning*, utbildningsutskottet.

Interpellation 2013/14:319 av Ibrahim Baylan (S), *Sveriges medlemskap i Enqa.*

Motion 1975:1869 av Gösta Bohman m.fl. (M), *Med anledning av propositionen 1975:9 om reformeringen av högskoleutbildningen m.m.*

Motion 1975:1872 av Gunnar Helén m.fl. (FP), *Med anledning av propositionen 1975:9 om reformeringen av högskoleutbildningen m.m.*

Motion 1975:1873 av C.-H. Hermansson m. fl. (VPK), *Med anledning av propositionen 1975:9 om reformeringen av högskoleutbildningen m.m.*

- Motion 1976/77:1409 av Per Unckel och Ingrid Diesen (M), *Med anledning av propositionen 1976/77:59, Om utbildning och forskning inom högskolan m.m.*
- Motion 1978/79:1108 av Gösta Bohman m fl. (M), *Om den ekonomiska politiken.*
- Motion 1978/79:1705 av Per Unckel (M), *Om den offentliga sektorns tillväxt.*
- Motion 1980/81:744 av Joakim Ollén & Rune Rydén (M), *Om högskolans institutionella organisation och administration.*
- Motion 1980/81:746 av Ingrid Sundberg & Olle Aulin (M), *Om avveckling av högskolans regionstyrelser.*
- Motion 1982/83:1070 av Ola Ullsten m. fl. (FP), *Forskning och högre utbildning.*
- Motion 1982/83:1830 av Gunnar Hökmark & Per Unckel (M), *Unga människors frigörelse.*
- Motion 1983/84:224 av Jan-Erik Wikström m. fl. (FP), *Löntagarfonder (prop. 1983/84:50).*
- Motion 1984/85:172 av Jörgen Ullenhag m. fl. (FP), *Ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan (prop. 1984/85:57).*
- Motion 1984/85:176 av Per Unckel m. fl. (M), *Ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan (prop 1984/85:57).*
- Motion 1984/85:2172 av Bengt Westerberg m. fl. (FP), *Jämställdhet.*
- Motion 1984/85:2805 av Bengt Westerberg m. fl. (FP), *En liberal näringspolitik.*
- Motion 1984/85:2818 av Ulf Adelson m. fl. (M), *Utbildningspolitiken.*
- Motion 1990/91:Ub195 av Carl Bildt (m) och Bengt Westerberg (FP), *Med anledning av prop. 1990/91:150 Förslag till slutlig reglering gav statsbudgeten för budgetåret 1991/92 m.m.*
- Motion 1994/95:Ub46 av Inger Davidsson m. fl (KDS), *Med anledning av prop. 1994/95:165 Ett högskoleverk.*
- Motion 1994/95:Ub47 av Beatrice Ask m.fl. (M), *Med anledning av prop. 1994/95:165 Ett högskoleverk.*
- Motion 1994/95:Ub48 av Andreas Carlgren m. fl. (C), *Med anledning av prop. 1994/95:165 Ett högskoleverk.*

Motion 2005/06:Ub1 av Ulf Nilsson m.fl. (FP, M, KD, C), *Med anledning av prop. 2004/05:162 Ny värld, ny högskola.*

Regeringens skrivelse 1990/91:50, *Om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.*

Regeringens proposition 1975/9, *Om reformering av högskoleutbildningen m.m.*

Regeringens proposition 1976/77:59, *Om utbildning och forskning inom högskolan m.m.*

Regeringens proposition 1984/85, *Ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan.*

Regeringens proposition 1986/87:127, *Om fortsatt decentralisering inom högskolan.*

Regeringens proposition 1987/88:150, *Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m.*

Regeringens proposition 1988/89:65, *Om formerna för högskolepolitiken.*

Regeringens proposition 1988/89:100, *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1989/90.*

Regeringens proposition 1989/90:90, *Om forskning.*

Regeringens proposition 1989/90:100, *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91.*

Regeringens proposition 1989/90:114, *Om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*

Regeringens proposition 1989/90:150, *Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1990/91, m.m.*

Regeringens proposition 1991/92:36, *Om avveckling av löntagarfonderna.*

Regeringens proposition 1991/92:44, *Om riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen och ombildningen av byggnadsstyrelsen.*

Regeringens proposition 1991/92:76, *Om vissa förändringar av myndighetsstrukturen inom högskole- och studiestödsområdena m.m.*

Regeringens proposition 1991/92:92, *Om utskiftning av löntagarfondernas tillgångar m.m.*

Regeringens proposition 1991/92:100, *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93.*

Regeringens proposition 1992/93:1, *Om universitet och högskolor: Frihet för kvalitet.*

- Regeringens proposition 1992/93:169, *Om högre utbildning för ökad kompetens.*
- Regeringens proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg.*
- Regeringens proposition 1992/93:171, *Om forskning i frontlinjen.*
- Regeringens proposition 1992/93:230, *Valfrihet i skolan.*
- Regeringens proposition 1992/93:231, *Om högskolor i stiftelseform: Mångfald för kvalitet.*
- Regeringens proposition 1993/94:177, *Utbildning och forskning: Kvalitet och konkurrenskraft.*
- Regeringens proposition 1994/95:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*
- Regeringens proposition 1994/95:139, *Särskilda utbildningsåtgärder inom högskolan.*
- Regeringens proposition 1994/95:164, *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet.*
- Regeringens proposition 1994/95:165, *Ett högskoleverk.*
- Regeringens proposition 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96 finansiering m.m.*
- Regeringens proposition 1996/97:5, *Forskning och samhälle.*
- Regeringens proposition 1996/97:22, *Statliga stiftelser.*
- Regeringens proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation.*
- Regeringens proposition 1997/98:114, *Nya högskolor m.m.*
- Regeringens proposition 2000/01:3, *Forskning och förnyelse.*
- Regeringens proposition 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola.*
- Regeringens proposition 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation.*
- Regeringens proposition 2009/10:139, *Fokus på kunskap: Kvalitet i den högre utbildningen.*
- Regeringens proposition 2009/10:149, *En akademi i tiden: Ökad frihet för universitet och högskolor.*
- Regeringens proposition 2012/13:30, *Forskning och innovation.*
- SOU 1962:55, *Tendenser på akademikernas arbetsmarknad fram till mitten av 1970-talet.* Statistiska sammanställningar, prognos och planerings-

- gruppen inom Ecklesiastikdepartementet, Ecklesiastikdepartementet, Stockholm, 1962.
- SOU 1965:11, *Utbyggnaden av universitet och högskolor: Lokalisering och kostnader 1*. Betänkande av 1963 års universitets- och högskolekommitté, Ecklesiastikdepartementet, Stockholm, 1965.
- SOU 1973:2, *Högskolan*. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1973.
- SOU 1973:3, *Högskolan. Sammanfattning av förslag av 1968 års utbildningsutredning*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1973.
- SOU 1980:3, *Lärare i högskolan: Förslag till ny arbets- och tjänsteorganisation*. Betänkande av lärartjänstutredningen, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1980.
- SOU 1981:29, *Forskningens framtid: Forskning och forskarutbildning i högskolan*. Betänkande av utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation i den nya högskolan, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1981.
- SOU 1992:1, *Frihet, ansvar, kompetens: Grundutbildningens villkor i högskolan*. Betänkande av högskoleutredningen, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1992.
- SOU 1992:44, *Resurser för högskolans grundutbildning*. Betänkande av högskoleutredningen, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1992.
- SOU 1994:153, *Ett nytt högskoleverk*. Delbetänkande av utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT 93), Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1994.
- SOU 1995:110, *Viljan att veta och viljan att förstå: Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning*. Slutbetänkande av utredningen om insatser för kvinno- och jämställdhetsforskning, Utbildningsdepartementet, 1995.
- SOU 1996:21, *Reform och förändring: Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor vid efter 1993 års universitets- och högskolereform*. Slutbetänkanden av utredningen om uppföljning av 1993 års universitet och högskolereform (RUT-93), Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1996.
- SOU 1997:7, *Byråkratin i backspegeln: Femtio år av förändringar på sex*

- förvaltningsområden*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, Finansdepartementet, Stockholm, 1997.
- SOU 2008:104, *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 2008.
- SOU 2018:38, Bringselius, Louise (red.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik*. Forskningsantologi från Tillitsdelegationen, Finansdepartementet, Stockholm, 2018.
- SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet: Tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen, Finansdepartementet, Stockholm, 2018.
- SOU 2019:43, *Med tillit följer bättre resultat: Tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Betänkande av Tillitsdelegationen, Finansdepartementet, Stockholm, 2019.
- Ds 1992:1, *Fria universitet och högskolor*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1992.
- Ds 1992:97, *Forskningens utmaningar: En strategi inför 2000-talet*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1992.
- Ds 1994:35, *Agenda 2000: Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1994.
- Ds 2013:49, *Högskolestiftelser: En ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 2013.
- DsU 1974:6, *Högskolereform: Promemoria avgiven av U68-beredningen*, Utbildningsdepartementet, Stockholm, 1974.

SMÅSKRIFTER

- Karlson, Nils, *City-universitetet: Det fria universitetet 1988–2002*, City University Press, Stockholm, 2001.
- Krång, Erik, *25 år av frihet: Så skapades Stiftelsehögskolan Chalmers*, Göteborg, 2019.
- Moderaterna & Folkpartiet, *Ny start för Sverige*, Stockholm, 1991.
- SCB, *Allmänna valen 1991, del 1 Riksdagsvalet den 15 september 1991*, Örebro, 1992.

SCB, *Allmänna valen 1994, del 1 Riksdagsvalet den 18 september 1994*, Stockholm, 1995.

Unckel, Per, *Kunskap som egen investering*, Timbro, Stockholm, 1998.

PERIODIKA

Dagens Nyheter (1990–1991, 1994–1996 och 2012)

Göteborgs-Posten (2004 och 2018)

Svenska Dagbladet (1998 och 2013)

PRESSARTIKLAR

Bildt, Carl & Westerberg, Bengt, ”Så ska vi regera ihop”, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 1990-10-30.

Boëthius, Maria-Pia, ”En genant valrörelse”, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 1994-09-17.

Boëthius, Maria-Pia, Stark, Agneta & Witt-Brattström, Ebba, ”Det är andra tider nu: Kvinnofrågan förfuskas inte för att kvinnor lägger sig i”, *Dagens Nyheter*, 1994-04-20.

Dagens Nyheter, Ledare, ”Politiken har två ansikten: ’Kvinnofrågorna’ är lika viktiga i en krympande ekonomi som i en växande”, 1994-09-08.

Granestränd, Lasse, ”Tham tar kvinnornas parti: Utbildningsministern utlovar bättre könsfördelning på universiteten”, *Dagens Nyheter*, 1995-01-23.

Hasselberg, Ylva, ”Akademisk frihet, inte för alla?”, *Göteborgs-Posten*, 2018-11-20.

Jacobsson, Cecilia, ”Äntligen på väg mot makten: Efter valet får Sverige fler kvinnor i beslutande organ än någon gång tidigare”, *Dagens Nyheter*, 1994-08-31.

Jällhage, Lenita, ”Utvärderingen av högskolor döms ut”, *Dagens Nyheter*, 2012-09-19.

Nyblom, Thorsten, ”Monumental maktarrogans”, *Svenska Dagbladet*, 1998-10-04.

Thibaud, Ewa, ”Rösta mot partipiskan’: Kvinnligt nätverk samarbetar över blockgränserna”, *Dagens Nyheter*, 1994-09-08.

Wennerås, Christine & Wold, Agnes ”Dubbla meriter krav för kvinnor’: Manliga forskare och bedömarnas bekanta gynnas systematiskt av

- Medicinska forskningsrådet, visar undersökning”, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 1996-08-03.
- Wennerås, Christine & Wold, Agnes, ”Därför forskar inte kvinnor: Undersökning visar att män med låg eller obevisad kompetens får deras forsknings tjänster”, DN Debatt, *Dagens Nyheter*, 1995-01-22.
- Åkesson, Eva, Malmberg, Anders, Eriksson, Per & Wiberg, Eva, ”Utvärderingarna håller inte måttet”, *Svenska Dagbladet*, 2013-09-23.
- Öhrström, Lilian, ”Tillbaka till toppen: M och fp föreslår storsatsning på högre utbildning”, *Dagens Nyheter*, 1991-04-26.
- Östros, Thomas, ”Lyckad satsning på utbildning går vidare”, *Göteborgs-Posten*, 2004-08-04.
- Östros, Thomas, ”Den svenska modellen och den socialdemokratiska sysselsättningspolitiken”, *Ekonomisk Debatt* 38(5), 2010.

INTERNETLÄNKAR

- Allians för Sverige, *Fler i arbete – mer att dela på*. Valmanifest, 2006, <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/all/v/2006> [2023-11-19].
- Altman, Lawrence K., ”Swedish Study Finds Sex Bias in Getting Science Jobs”, *The New York Times*, 1997-05-22, <https://www.nytimes.com/1997/05/22/us/swedish-study-finds-sex-bias-in-getting-science-jobs.html> [2023-11-19].
- Ander, Jan-Erik, ”Så startade vi Kreab”, <https://www.jeander.com/sa-startade-vi-kreab> [2023-11-19].
- Annani, Stella, Amft, Andrea & Olsson, Nils, *Kvalitetskriterier för benämningen universitet: Ett regeringsuppdrag*, Universitetskanslersämbetet, 2021, [https://gamla.uka.se/download/18.49cd677e-17db7b6cdf97f3/1639583806873/rapport-2021-12-14-Kvalitetskriterier-for-benamningen-universitet-regnr-412-00204-21-\(002\).pdf](https://gamla.uka.se/download/18.49cd677e-17db7b6cdf97f3/1639583806873/rapport-2021-12-14-Kvalitetskriterier-for-benamningen-universitet-regnr-412-00204-21-(002).pdf) [2023-11-19].
- Arbetsgivarverket, ”Hur ska statsförvaltningen möta kompetensutmaningen på en förändrad arbetsmarknad? En rapport om statens kompetensförsörjning och unga akademikers syn på att jobba statligt”, Rapportserie 2021 #3, Stockholm, 2021, <https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-och-skrifter/rapporter/hur-ska-statsforvaltningen-mota-kompetensutmaningen-pa-en-forandrad-arbets->

- marknad/hur-ska-statsforvaltningen-mota-kompetensutmaningen-pa-en-forandrad-arbetsmarknad-2105202.pdf [2023-11-19].
- Eklund, Klas, *Stiftelserna 25 år: En hisnande resa från löntagarfonder till forskningspengar*. Östersjöstiftelsen, KK-stiftelsen, STINT, Riksbankens jubileumsfond, Mistra, SSF, 2019, https://www.mistra.org/wp-content/uploads/2019/10/jubileumsfolder-19.pdf?fbclid=IwAR0ooj4gnjMiK-74Sc3Ktpu3Jo3aShfPaTXZzRNDJ9DhpY7O_eOhzzAhurWs [2024-05-31].
- Eliasson, Per-Olof, "Sverige ansöker om nytt medlemskap i kvalitetssamarbetet ENQA", *Universitetsläraryn*, 2019-02-14, <https://universitetslararen.se/2019/02/14/sverige-ansoker-om-nytt-medlemskap-i-kvalitetssamarbetet-enqa/> [2023-11-19].
- Flodström, Anders, "Historiebeskrivning – ett nytt kvalitetssystem för den högre utbildningen", PM 2010-04-08, Högskoleverket, Stockholm, 2010, <https://kvalitetsutvardering.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/17-historiebeskrivning-20100408.pdf> [2024-05-31].
- Franke, Sigbrit, "Och här är mina synpunkter på propositionen, som handlar om ett nytt kvalitetssäkringssystem", Sigbrit Frankes blogg, 2010-04-14, <https://kvalitetsutvardering.files.wordpress.com/2013/01/20-sigbrit-frankes-blog-201003.pdf> [2023-11-19].
- Hopback, Achim, "External review of HSV", ENQA, Wien, 2012-09-17, https://kvalitetsutvardering.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/32-beslut-letter_enqa_hsv_170912.pdf [2024-05-31].
- Kirsebom, Bjarne, *Fragment – från ett yrkesliv inom forsknings- och utbildningspolitik*, 2022, https://bjarnekirsebom.se/books/Bjarne_Kirsebom_Fragment.pdf [2023-11-19].
- Lundström, Agneta, Beckman, Gunhild, Borgert, Leif & Tholin, Jörgen, *Högskolan på Gotland 1998–2013* [Elektronisk resurs], Visby, 2013. <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:650297/FULLTEXT01.pdf>
- Myklebust, Jan Petter, "Quality assurance regime fails to meet European standards", *University World News*, 2012-05-06, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20120503164105608> [2023-11-19].
- Myklebust, Jan Petter, "Row over ministry meddling and quality assurance blow", *University World News*, 2012-09-28, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20120928130847663> [2023-11-19].

- Samuelsson, MarieLouise, ”Ska Sverige bry sig om vad ENQA tycker och tänker?”, *Universitetsläraryn*, 2012-08-01, <https://universitetslararen.se/2012/08/01/ska-sverige-bry-sig-om-vad-enqa-tycker-och-tanker/> [2023-11-19].
- Samuelsson, MarieLouise, ”Autonomiutredningen väcker fortsatt livlig debatt”, *Universitetsläraryn*, 2009-03-01, <https://universitetslararen.se/2009/03/01/autonomiutredningen-vacker-fortsatt-livlig-debatt/> [2023-11-19].
- Samuelsson, MarieLouise, ”Plikten att lyda regeringen inte bra för akademien”, *Universitetsläraryn*, 2014-12-01, <https://universitetslararen.se/2014/12/01/plikten-att-lyda-regeringen-inte-bra-for-akademien/> [2023-11-19].
- Sandström, Ulf, Heyman, Ulf & Hällsten, Martin, *Svensk forskningsfinansiering: Inriktning och styrning*, Vetenskapsrådet, Stockholm, 2004, <https://www.forskningspolitik.se/files/dokument/forskfinansiering.pdf> [2023-11-19].
- SCB, ”Kostnader för grundskola och gymnasieskola efter skolform, huvudman, kostnadslag. År 2007–2022”, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__UF__UF0514/UtbKostGrundGym/table/tableViewLayout1/ [2023-11-19].
- SCB, ”Kostnader för universitet och högskola efter kostnadslag. År 2007–2022”, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__UF__UF0514/UtbKostnUniv/table/tableViewLayout1/ [2023-11-19].
- Socialdemokraterna, *Valmanifest antaget av den socialdemokratiska partistyrelsen 1994-08-19*, <https://snd.gu.se/sv/vivill/party/s/v/1994> [2023-11-19].
- Söderholm, Anders, ”UKÄ och det europeiska samarbetet”, <https://www.uka.se/om-oss/hogskolebloggen/anders/2020-02-28-uka-och-det-europeiska-samarbetet.html> [2022-10-04].
- Stockholms universitet, ”Stockholms universitet vill se ökad autonomi oberoende av verksamhetsform”, pressmeddelande, 2013-11-15, <https://www.mynewsdesk.com/se/su/pressreleases/stockholms-universitet-vill-se-oekad-autonomi-oberoende-av-verksamhetsform-929214> [2023-11-19].
- Sveriges Riksdag, ”Björn von Sydow (S)”, <https://www.riksdagen.se/sv/le->

- damoter-och-partier/ledamot/bjorn-von-sydow_d7c32305-83e4-11d4-ae60-0050040c9b55/ [2024-05-31]
- Sveriges Television, ”Stiftelse-ägda universitet skjuts upp”, 2013-10-24, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/upsala/planer-pa-hogskolestiftelser-skjuts-pa-framtiden> [2023-11-19].
- The European Association for Quality Assurance in Higher Education, ”About ENQA”, <https://www.enqa.eu/about-enqa/> [2023-11-19].
- Tio år som stiftelsehögskola*, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola, Göteborg, 2004, <https://www.chalmers.se/sv/om-chalmers/stiftelsen-chalmers-tekniska-hogskola/Documents/Chalmers10ar.pdf> [2022-10-03].
- Universitetskanslersämbetet, ”Antalet examinerade 2022”, <https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/23> [2023-11-19].
- Universitetskanslersämbetet, ”Antalet heltidsekvivalenter 2022”, <https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/53> [2023-11-19].
- Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor. Årsrapport 2023*, <https://www.uka.se/download/18.a6121fb188ba2cd-92434ce/1687415665158/UKA%CC%88%20a%CC%8Arssrapport%202023.pdf> [2023-11-19].
- Universitetsläraryn*, ”Sverige förlorar sitt ENQA-medlemskap”, 2014-03-01, <https://universitetslararen.se/2014/03/01/sverige-forlorar-sitt-enqa-medlemskap/> [2023-11-19].
- Universitetsläraryn*, ”Utvärderingssystem underkänns av ENQA”, 2012-07-01, <https://universitetslararen.se/2012/07/01/utvarderingssystem-underkanns-av-enqa/> [2023-11-19].
- Wikgren, Marianne, Gustavsson, Tomas & Gerdes Barriere, Stina, *De nya lärosätena i forskningssystemet – forskningsförutsättningar och förhållande till Vetenskapsrådet*, Vetenskapsrådet, Stockholm, 2017, https://www.vr.se/download/18.2412c5311624176023d25a6e/1555332029669/De-nya-laerosaetena_VR_2017.pdf [2023-11-19].

Litteratur

- Abiala, Kristina (red.), *När blev vården marknad? Vittnesseminarium i Almedalen*, Samtidshistoriska frågor 29, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2014.
- Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar, "Administratörerna: Administration, kontroll och styrning vid svenska universitet och högskolor", *ARKIV. Tidskrift för samhällsanalys* (12), 2020.
- Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar, "Den högre utbildningens professionella fält", Brante, Thomas, Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart G. (red.), *Det professionella landskapets framväxt*, Studentlitteratur, Lund, 2019.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan, "Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), 2022.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Sundberg, Elin, "Avkollegialiseringen av den svenska högskolan", Ahlbäck Öberg, Shirin, Bennich-Björkman, Li, Hermansson, Jörgen, Jarstad, Anna, Karlsson, Christer & Widmalm, Sten (red.), *Det hotade universitetet*, Dialogos, Stockholm, 2016.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Widmalm, Sten, "Att göra rätt – även när ingen ser på", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), 2016.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, "Att kontrollera förvaltningen: Framväxten av granskningsamhället", Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS förlag, Stockholm, 2010.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, "Framväxten av ett granskningsamhälle", *Statsvetenskaplig tidskrift* 112(5), 2010.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, Bull, Thomas, Hasselberg, Ylva & Stenlås, Niklas, "Professions under siege", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1), 2016.
- Ahola, Sakari, Hedmo, Tina, Thomsen, Jens-Peter & Vabø, Agnete (red.), *Organisational Features of Higher Education: Denmark, Finland, Norway & Sweden*, Working Paper 14/2014, Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education, Oslo, 2014.
- Alexiadou, Nafsika & Lundahl, Lisbeth, "Reforming Swedish Education by Introduction of Quasimarkets and Competition", Gunter, Helen M., Grimaldi, Emiliano, Hall, David & Serpieri, Roberto (red.), *New Public*

- Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*, Routledge, London & New York, 2016.
- Allelin, Majsa, *Skola för lönsamhet: Om elevers marknadsanpassade villkor och vardag*, Göteborgs universitet, Göteborg, 2019.
- Allvin, Michael & Movitz, Fredrik, ”Självständiga lärosäten: Om de förändrade villkoren för högre utbildning och universitetens normalisering”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 17(2), 2011.
- Almqvist, Roland, *New Public Management: Om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Liber, Malmö, 2006.
- Andersson, Catrin, Erlandsson, Magnus & Sundström, Göran, *Marknadsstaten: Om vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten*, Liber, Stockholm, 2017.
- Andersson, Jenny, ”Neoliberalism Against Social Democracy”, *The Tocqueville Review* 41(2), 2020.
- Andersson, Jenny, ”Mellan tillväxt och (o)trygghet”, Andersson, Jenny, Björkman, Jenny & Humlesjö, Inger (red.), *Välfärdsstatens skräpvind: Historiska spår i dagens välfärdspolitik*, Studentlitteratur, Lund, 2005.
- Andersson, Jenny, *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*, Uppsala universitet, Uppsala, 2003.
- Asking, Berit, ”Ett högskolelandskap i förändring”, Wärvik, Gun-Britt, Runesdotter Caroline, Forsberg, Eva, Hasselgren, Biörn & Sahlström, Fritjof (red.), *Skola, lärare, samhälle: Vänbok till Sverker Lindblad*, Göteborgs universitet, Göteborg, 2016.
- Benner, Mats, ”Vetenskap och politik som gränsarbete: Staten, akademien och kunskapen”, Salö, Linus & Benner, Mats (red.), *Humanvetenskapernas verkningar: Kunskap, samverkan, genomslag*, Dialogos, Stockholm, 2021.
- Benner, Mats, *The New Global Politics of Science: Knowledge, Markets and the State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.
- Benner, Mats, *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*, SISTER, Stockholm, 2009.
- Benner, Mats, ”En ny aktör söker sin roll – stiftelserna genom 1990-talet”, Sörlin, Sverker (red.), *”I den absoluta frontlinjen”: En bok om forsknings-*

- stiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*, Nya Doxa, Nora, 2005.
- Benner, Mats, *Kontrovers och konsensus: Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*, SISTER, Stockholm, 2001.
- Benner, Mats, ”Den enfaldiga forskningspolitiken: En diagnos”, Fridlund, Mats & Sandström, Ulf (red.), *Universitetets värden: Bidrag till den forskningspolitiska debatten*, SNS förlag, Stockholm, 2000.
- Berggren, Henrik, *Den akademiska frågan: En ESO-rapport i den högre skolan*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:3, Finansdepartementet, Stockholm, 2012.
- Berman Elizabeth Popp, *Creating the Market University: How Academic Science Became an Economic Engine*, Princeton University Press, Princeton, 2012.
- Bjare, Ulrika, *Vetenskapens självstyre: Styrning, organisation och genomförande av universitetsforskning*, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm, 2023.
- Björck, Henrik, ”Om kollegialitet”, *SULF:s skriftserie XLI*, Sveriges Universitetslärarförbund, Stockholm, 2013.
- Bladh, Agneta, ”New academic management: Akademin tar ansvar”, Erikson, Martin G., Johannison, Jenny, Bladh, Agneta & Eriksson-Zetterquist, Ulla (red.), *Från högskolan i Borås till Humboldt: Akademiskt ansvar*, Högskolan i Borås, Borås, 2018.
- Bleiklie, Ivan, Enders, Jürgen, Lepori, Benedetto & Musselin, Christine, ”New Public Management, Network Governance and the University as a Changing Professional Organization”, Christensen, Tom & Laegreid, Per (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, Farnham, 2011.
- Boberg, Johan, ”Lärosätenas interna organisation”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), 2022.
- Boréus, Kristina, *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*, Tiden, Stockholm, 1994.
- Bragesjö, Fredrik, Alzinga, Aant & Kasperowski, Dick, ”Continuity or Discontinuity? Scientific Governances in the Pre-history of the 1977 Law of Higher Education and Research in Sweden”, *Minerva* (50), 2012.

- Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin, "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform", *Organization Studies* 21(4), 2000.
- Brunsson, Nils, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, CBS Press, Copenhagen, 2019.
- Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber, Stockholm, 2018.
- Collini, Stefan, *What Are Universities For?*, Penguin Books, London, 2012.
- Dahlstedt, Magnus, "I val(o)frihetens spår: Segregation, differentiering och två decennier av skolreformer", *Pedagogisk forskning i Sverige* 12(1), 2007.
- Dale, Roger, "Globalization, knowledge economy and comparative education", *Comparative Education* 41(2), 2005.
- Dalen, Monica, *Intervju som metod*, Gleerups, Malmö, 2008.
- Daléus, Pär, *Politisk ledarskapsstil: Om interaktionen mellan personlighet och institutioner i utövandet av det svenska statsministerämbetet*, Stockholms universitet, Stockholm, 2012.
- de Boer, Harry F., Enders, Jürgen & Leisyte, Liudvika, "Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University", *Public Administration* 85(1), 2007.
- de Wit, Hans, "The Bologna Process and the Wider World of Higher Education: The Cooperation Competition Paradox in a Period of Increased Nationalism", Curaj Adrian, Deca Ligia & Pricopie, Remus (red.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*, Springer, Cham, 2008.
- Delanty, Gerard, *Challenging Knowledge: The University in the Knowledge Society*, Society for Research into Higher Education, Philadelphia, 2001.
- Ehn, Peter & Sundström, Göran, "Förvaltningspolitik i förändring", Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi om offentlig sektor*, Statskontoret, Stockholm, 2020.
- Ekdahl, Lars (red.), *Löntagarfönderna: En missad möjlighet?*, Samtidshistoriska frågor 4, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2002.

- Ekdahl, Lars, *Mot en tredje väg: En biografi över Rudolf Meidner, 2, Facklig expert och demokratisk socialist*, Arkiv, Lund, 2005.
- Enders, Jürgen, "Hochschulreform als Organisationsform", Kehn, Barbara M. (red.), *Hochschule im Wandel: Die Universität als Forschungsgegenstand. Festschrift für Ulrich Teichler*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008.
- Enders, Jürgen, Kehm, Barbara M. & Schimank, Uwe, "Turning Universities into Actors on Quasi-markets: How New Public Management Reforms Affect Academic Research", Jansen, Dorothea, & Pruisken, Insa (red.), *The Changing Governance for Higher Education and Research: Multilevel Perspectives*, Higher Education Dynamics, Springer International Publishing, Cham, 2015.
- Englund, Tomas, "Två artskilda perioder för pedagogisk forskning: Det utbildningspolitiska systemskiftets juridiska dimension och dess djupgående konsekvenser för samhälle, skola och pedagogik", *Pedagogisk forskning i Sverige* 23(5), 2018.
- Englund, Tomas, "Introduktion", Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, HLS, Stockholm, 1996.
- Englund, Tomas, "Utbildning som 'public good' eller 'private good'", Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, HLS, Stockholm, 1996.
- Eriksson, Lena, "Mål- och resultatstyrning i staten: Ett ganska misslyckat experiment", Dahlqvist, Kristina, Eriksson, Lena & Fritzell, Ann (red.), *Mål- och resultatstyrning i staten: Vad vi sett och insett med fokus på universitets- och högskolepolitik 1988–1995 inom utbildningsdepartementet*, Stockholm, 2019.
- Eskilsson, Sture, *Från folkhem till nytt klassamhälle: Ett högerspöke berättar*, Fischer & Co, Rimbo, 2005.
- Estermann, Thomas, Nokkala, Terhi & Steinel, Monika, *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*, European University Association, Brussels, 2011.
- Etzkowitz, Henry & Leydesdorff, Loet (red.), *Universities and the Global Knowledge Economy: A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, Casell Academic, London, 1997.

- Feldt, Kjell-Olof, *Alla dessa dagar: I regeringen 1982–1990*, Norstedts, Stockholm, 1991.
- Ferlie, Ewan, Musselin, Christine & Andresani, Gianluca, "The Steering of Higher Education Systems: A Public Management Perspective", *Higher Education* (56), 2008.
- Forsberg, Håkan, *Gymnasiefältet och skolmarknadens framväxt, 1987–2011*, Uppsala universitet, Uppsala, 2015.
- Forsell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders, *Administrationssamhället*, Studentlitteratur, Lund, 2014.
- Freidson, Eliot, *Professionalism: The Third Logic*, Political Press, Cambridge, 2001.
- Fritzell, Ann, "1993 års universitets- och högskolereform: Ett ganska lyckat exempel", Dahlqvist, Kristina, Eriksson, Lena & Fritzell, Ann (red.), *Mål- och resultatstyrning i staten: Vad vi sett och insett med fokus på universitets- och högskolepolitik 1988–1995 inom utbildningsdepartementet*, Stockholm, 2019.
- Fritzell, Ann, *Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör?*, Högskoleverket, Stockholm, 1998.
- Gadd, Håkan, *Autonomi och effektivitet i det svenska högskolesystemet*, Åbo Akademi University Press, Åbo, 2005.
- Gerber, Larry G., "Inextricably Linked": Shared Governance and Academic Freedom", *Academic Online*, 2001.
- Gerdin, Mari & Johansson, Alf W. (red.), *En högskola av en ny typ? Två seminarier kring Södertörns högskola och tillkomst och utveckling*, Samtidshistoriska frågor 10, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2005.
- Gibbons, Michael, Limoges, Camille, Nowotny, Helga, Schwartzman, Simon, Scott, Peter & Trow, Martin, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage Publications, London, 1994.
- Gribbe, Johan, *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*, UKÄ, Stockholm, 2022.
- Gröjer, Anette, *Den utvärdera(n)de staten: Utvärderingens institutionalise-*

- ring på den högre utbildningens område, Stockholms universitet, Stockholm, 2004.
- Gustavsson, Sverker, "Forskningens frihet efter det kalla kriget", Öhman Christer (red.), *Uppsala universitet inför 2000-talet: Festskrift till Stig Strömholm*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala, 1997.
- Hagendijk, Rob & Irwin, Alan, "Public Deliberation and Governance: Engaging with Science and Technology in Contemporary Europe", *Minerva* 44(2), 2006.
- Hall, Patrik, *Managementbyråkrati: Organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*, Liber, Malmö, 2012.
- Hasselberg, Ylva, "Demand or Discretion? The Market Model Applied to Science and its Core Values and Institutions", *Ethics in Science and Environmental Politics* 12(1), 2012.
- Hasselberg, Ylva, *Vetenskap som arbete: Normer och arbetsorganisation i den kommodifierade vetenskapen*, Gidlunds förlag, Möklinta, 2012.
- Holmberg, Daniel, *Vem formar den strategiska forskningen: Institutionell dynamik och anslagpolitisk utveckling i KK-stiftelsen*, Lunds universitet, Lund, 2012.
- Holmén, Janne, "Making Ends Meet: Limiting Factors for Managerial Bureaucratization at the University of Helsinki and Stockholm School of Economics in the 2010s", Benner, Mats & Holmqvist, Mikael (red.), *Universities under Neoliberalism: Ideologies, Discourses and Management Practices*, Routledge, New York, 2023.
- Holmén, Janne, "The Autonomy of Higher Education in Finland and Sweden: Global Management Trends Meet National Political Culture and Governance Models", *Comparative Education* 58(2), 2022.
- Holmén, Janne & Ringarp, Johanna, "Public, Private or Between? Institutional Isomorphism and the Legal Entities in Swedish and Finnish Higher Education", *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 9(1), 2023.
- Holmén, Janne & Ringarp, Johanna, "Becoming Universities? Academisation and the Integration of Finnish and Swedish Teacher Education Institutions in the System of Higher Education", Eckhardt Larsen, Jesper, Schulte, Barbara & Thue Fredrik W. (red.), *Schoolteachers and the Nordic*

- Model*, Oxford Studies in Comparative Education, Routledge, London/ New York 2022.
- Holmén, Janne & Ringarp, Johanna, ”1968 och reformer av högre utbildning i Finland och Sverige”, Burman, Anders & Lundahl, Joakim (red.), *1968 och pedagogiken*, Södertörn Studies in Intellectual and Cultural History 4, Södertörns högskola, Huddinge, 2020.
- Hood, Christopher, ”A Public Management for All Seasons”, *Public Administration* 69(1), 1991.
- Hudson, Christine, ”Governing the Governance of Education: The State Strikes Back?”, *European Educational Research Journal* 6(3), 2007.
- Hugemark, Agneta, *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Studentlitteratur, Lund, 1994.
- Hultén, Magnus, *Striden om den goda skolan: Hur kunskapsfrågan enat, splittrat och förändrat svensk skola och skoldebatt*, Nordic Academic Press, Lund, 2019.
- Högskoleverket, Remissyttrande till ”Självständiga lärosäten” (SOU 2008:104), Stockholm 2009.
- Högskoleverket, *Stiftelsehögskolereformen – en uppföljning*, Rapport 2008:27 R, Högskoleverket, Stockholm, 2008.
- Högskoleverket, *Att leda universitet och högskolor: En uppföljning och analys av styrelsereformen 1998*, Högskoleverkets rapportserie 2000:I5 R, Stockholm, 2000.
- Högskoleverket, *Kvinnor och män i högskolan från gymnasium till forskarutbildning 1986/87–1995/96*, Högskoleverkets rapportserie 1998:44R, Högskoleverket och SCB, Stockholm, 1997.
- Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell, ”Det långa 1990-talet”, Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell (red.), *Det långa 1990-talet: När Sverige förändrades*, Boréa, Umeå, 2014.
- Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell, ”Vad var det som hände?”, Ivarsson Westerberg, Anders, Waldemarson, Ylva & Östberg, Kjell (red.), *Det långa 1990-talet: När Sverige förändrades*, Boréa, Umeå, 2014.

- Ivarsson-Westerberg, Anders, *Makthavare i ministerns skugga*, Boréa, Umeå, 2010.
- Jacobsson, Bengt, "Ledarskap inom politiken", Jönsson, Sten A. & Strannegård, Lars (red.), *Ledarskapsboken*, Liber, Malmö, 2009.
- Jarvis, Peter, *Universities and Corporate Universities: The Higher Learning Industry in Global Society*, Kogan Page, London, 2001.
- Johansson, Roger (red.), *Malmö högskola tar form*, Malmö högskola i samarbete med Mezzo Media, Malmö, 2015.
- Josephson, Peter, Karlsohn, Thomas & Östling, Johan, "The Humboldtian Tradition and Its Transformation", Josephson, Peter, Karlsohn, Thomas & Östling, Johan (red.), *The Humboldtian Tradition: Origins and Legacies*, Brill, Leiden, 2014.
- Kaiserfeld, Thomas, "Massuniversitetets forskningspolitik: Samverkan och innovation i slutet av 1960-talet", Josephson, Peter & Karlsohn, Thomas (red.), *Universitetets gränser*, Arche Press, Göteborg, 2019.
- Kalpazidou Schmidt, Evanthia, Krogh Graversen, Ebbe, Haase, Sanne, Mejлгаard, Niels, Kjeldager Ryan, Thomas & Sørensen, Mads P., *Autonomi och kvalitet: Ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige*, rapport från riksdagen 2013/14:RFR21, Delredovisning 1: Skrivbordsstudie om autonomi- och kvalitetsreformerna, Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2014.
- Karlsson, Tom S., "Att vara kund till staten", Ehn, Peter & Sundström, Göran (red.), *Statlig förvaltningspolitisk för 2020-talet: En forskningsantologi om offentlig sektor*, Statskontoret, Stockholm, 2020.
- Karlsson, Tom S. & Karlsson, Susanna, "Marketization of Higher Education", Farazmand, Ali (red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham, 2021.
- Karran, Terence, "Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis", *Higher Education Policy* 20(3), 2007.
- Kolokitha, Magdalini, "Globalisation, Education Policy and the Bologna Process: Interlocking and Dependency Discourses", *Educational Journal of the University of Patra UNESCO Chair* 3 (1), 2016.

- Konnander, Benkt, *Ett departement i skuggan av besparingar: Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1982–88*, Järfälla, 2008.
- Konnander, Benkt, *Ett departement med borgerlig ledning: Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1976–82*, Järfälla, 2006.
- Konnander, Benkt, *Departementet i skuggan av U68: Rapport om universitetspolitiken i utbildningsdepartementet 1967–76*, Järfälla, 2004.
- Konnander, Benkt, *Rapport från Edenmans departement: Rapport om universitetspolitiken i ecklesiastikdepartementet 1957–67*, Järfälla, 2002.
- Krantz, Joakim & Fritzén, Lena, "Changes in the Identity of the Teaching Profession: A Study of a Teacher Union in Sweden from 1990 to 2017", *Journal of Educational Change* 23, 2021.
- Larsson, Eric, *Innerstadsgymnasierna: En studie av tre elitpräglade gymnasieskolor i Stockholm och deras positionering på utbildningsmarknaden*, Stockholms universitet, Stockholm, 2019.
- Larsson, Ulf, *Olof Palme och utbildningspolitiken*, Hjalmarson & Högberg, Stockholm, 2003.
- Lay, Stephen, "The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles", *Magna Charta Observatory*, Bologna University Press, Bologna, 2004.
- Leijonborg, Lars, *Kris och framgång: Mitt halvsekel i politiken*, Ekerlids förlag, Stockholm, 2018.
- Liedman, Sven-Erick, "Fritt kunskapssökande eller mätbara högskolor?", Lindh, Maria & Sundeen, Johan (red.), *Från högskolan i Borås till Humboldt: Den svenska högskolans roll i en motsägelsefull tid*, Rapport nr 15, Högskolan i Borås, Borås, 2010.
- Lindensjö, Bo, *Högskolereformen: En studie i offentlig reformstrategi*, Stockholm Studies in Politics 20, Stockholms universitet, Stockholm, 1981.
- Lingard, Bob, Nixon, Jon & Ranson, Stewart, "Remaking Education for a Globalized World: Policy and Pedagogic Possibilities", Lingard, Bob, Nixon, Jon & Ranson, Stewart (red.), *Transforming Learning in Schools and Communities: The Remaking of Education for a Cosmopolitan Society*, Continuum Studies in Education, Bloomsbury Publishing, New York, 2008.

- Linnarsson, Magnus, *Problemet med vinster: Riksdagsdebatter om privat och offentlig drift under 400 år*, Nordic Academic Press, Lund, 2017.
- Ljung, Martin & Ivarsson Westerberg, Anders, *När målstyrning blev detaljstyrning: Arbetsvillkor och administrativa rutiner i hemtjänsten*, Förvaltningsakademien, Södertörns högskola, Huddinge, 2017.
- Lundahl, Lisbeth, "Equality, Inclusion and Marketization of Nordic Education: Introductory Notes", *Research in Comparative & International Education* 11(1), 2016.
- Lundström, Ulf, "Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken", *Utbildning och Demokrati* 27(1), 2018.
- Lundström, Ulf & Parding, Karolina, "Teachers' Experiences with School Choice: Clashing Logics in the Swedish Education System", *Education Research International* 2011.
- Lövheim, Daniel, *Naturvetarna, ingenjörerna och valfrihetens samhälle: Rekrytering till teknik och naturvetenskap under svensk efterkrigstid*, Nordic Academic Press, Lund, 2016.
- Malm, Stig, *13 år, Brevskolan*, Stockholm, 1994.
- Mandler, Peter, *The Crisis of the Meritocracy: Britain's Transition to Mass Education since the Second World War*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- Meidner, Rudolf, Fond, Gunnar & Hedborg, Anna, *Löntagarfonder*, Tiden, Stockholm, 1975.
- Meidner, Rudolf, *Spelet om löntagarfonder*, Atlas, Stockholm, 2005.
- Melander, Fredrik, *Lokal forskningspolitik: Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling av Lunds universitet 1980–2005*, Lunds universitet, Lund, 2006.
- Millares, Matilde, *Att välja välfärd: Politiska berättelser om valfrihet*, Stockholms universitet, Stockholm, 2015.
- Mittag, Sandra & Daniel, Hans-Dieter, "Qualitätsmanagement an Hochschulen", Kehn, Barbara M. (red.), *Hochschule im Wandel: Die Universität als Forschungsgegenstand. Festschrift für Ulrich Teichler*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 2008.
- Molesworth, Mike, Nixon, Elizabeth & Scullion, Richard, "Having, Being and Higher Education: The Marketisation of the University and the

- Transformation of the Student into Consumer”, *Teaching in Higher Education*, 14(3), 2009.
- Möller, Tommy, *Politiskt ledarskap*, Liber, Stockholm, 2016.
- Möller, Tommy, *Carl Bildt*, Albert Bonniers förlag, Stockholm, 2012.
- Newman, Janet, ”Beyond the New Public Management? Modernizing Public Service”, Clarke, Johan, Gewirtz, Sharon & McLaughlin, Eugene (red.), *New Managerialism, New Welfare?*, Sage, London, 2000.
- Nilsson, Torbjörn & Ivarsson Westerberg, Anders (red.), *Borgerlig fyrklöver intog Rosenbad: Regeringsskiftet 1991*, Samtidshistoriska frågor 22, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2011.
- Nilsson, Torbjörn, *Moderaterna, marknaden och makten: Svensk högerpolitik under avregleringens tid, 1976–1991*, Samtidshistoriska frågor 7, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2003.
- Nordin, Andreas, *Kunskapens politik: En studie av kunskapsdiskurser i svensk och europeisk utbildningspolicy*, Linnaeus University Press, Linnéuniversitetet, Växjö, 2012.
- Novak, Judit, *Juridification of Educational Spheres: The Case of Swedish School Inspection*, Uppsala universitet, Uppsala, 2018.
- Nybom, Thorsten, ”A Rule-governed Community of Scholars: The Humboldt Vision in the History of the European University”, Maassen, Peter & Olsen, Johan P. (red.), *University Dynamics and European Integration* [elektronisk resurs], Springer Science+Business Media B.V., Dordrecht, 2007.
- Nybom Thorsten, *Kunskap, politik och samhälle: Essäer om kunskapssyn, universitet och forskningspolitik 1900–2000*, Arete, Hargshamn, 1997.
- Olofsson, Maud & Håkansson Boman, Catharina, *Jag är den jag är*, Wahlström & Widstrand, Stockholm, 2014.
- Paine, Lynn & Zeichner, Kenneth M., ”The Local and the Global in Reforming Teaching and Teacher Education”, *Comparative Education Review* 56(4), 2012.
- Parding, Karolina, ”Forskning om den svenska friskolereformens effekter – en litteraturöversikt”, *Didaktisk tidskrift* 20(4), 2011.

- Parding, Karolina, "Lärares arbetsvillkor: Handlingsutrymme i tider av förändrad styrning", *Didaktisk tidskrift* 19(2), 2010.
- Persson, Bo, *Motsträviga myndigheter: Sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet*, SISTER, Göteborg, 2001.
- Plehwe, Dieter, "Introduction", Mirowski, Philip & Plehwe, Dieter (red.), *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2009.
- Pollitt, Christopher, "Convergence: The Useful Myth?", *Public Administration* 79(4), 2001.
- Power, Michael, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Pruisken, Insa & Jansen, Dorothea, "Introduction: The Changing Governance of PhD Education and Research: Multilevel Perspectives", Jansen, Dorothea, & Pruisken, Insa (red.), *The Changing Governance for Higher Education and Research: Multilevel Perspectives*, Higher Education Dynamics, Springer International Publishing, Cham, 2015.
- Reinfeldt, Fredrik, *Halvvägs*, Bonnier, Stockholm, 2015.
- Ringarp, Johanna (red.), *25 år av skolreformer: Vittnesseminarium om skolans kommunalisering och friskolereformen*, Samtidshistoriska frågor 35, Samtidshistoriska institutet, Södertörns högskola, Huddinge, 2017.
- Ringarp, Johanna & Rönström, Niclas, "Är rektorsyrket en yrkesprofession eller en organisationsprofession, och vad gör det för skillnad?", Ahlström, Björn, Berg, Gunnar, Lindqvist Håkansson, Marcia & Sundh, Frank (red.), *Att jobba som rektor: Om rektorer som professionella yrkesutövare*, Studentlitteratur, Lund, 2021.
- Ringarp, Johanna, "1990-talets skolreformer – hur var de möjliga?", Kornhall, Per, Svensson, Sten, Allelin, Majsa & Karlsson, Bo, (red.), *När skolan blev en marknad: Trettio år med friskolor*, Natur & Kultur, Stockholm, 2022.
- Ringarp, Johanna, "Till toner av Bolero: AmuGruppens reformering från myndighet till utbildningsföretag", *Historisk tidskrift* (4), 2020.
- Ringarp, Johanna, "PISA Lends Legitimacy: A Study of Education Policy Changes in Germany and Sweden after 2000", *European Educational Research Journal* 15(4), 2016.

- Ringarp, Johanna, *Professionens problematik: Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*, Makadam, Göteborg & Stockholm, 2011
- Rip, Arie & Kulati, Tembile, "Multilevel Dynamics in Universities in Changing Research Landscapes", Jansen, Dorothea, & Pruisken, Insa (red.), *The Changing Governance for Higher Education and Research: Multilevel Perspectives*, Higher Education Dynamics, Springer, Cham, 2015.
- Rochford, Francine, "Academic Freedom as Insubordination: The Legalization of the Academy", *Education and the Law* 15(4), 2003.
- Rosén, Maria, Arneback, Emma & Bergh, Andreas, "A Conceptual Framework for Understanding Juridification of and in Education", *Journal of Education Policy* 36(6), 2021.
- Rydgren, Jens, *Från skattemissnöje till etnisk nationalism: Högerpopulism och parlamentarisk högerextremism i Sverige*, Studentlitteratur, Lund, 2005.
- Rönnerberg, Linda, Benerdal, Malin, Carlbaum, Sara & Holm, Ann-So-fie, "The Flow of Public Funding to Private Actors in Education: The Swedish Case", Hogan, Anna & Thompson, Greg (red.), *Privatisation and Commercialisation in Public Education: How the Public Nature of Schooling is Changing*, Routledge, London, 2021.
- Rönnerström, Niclas, "Educating Competitive Teachers for a Competitive Nation?", *Policy Futures in Education* 3(6), 2015.
- Røvik, Kjell Arne, *Managementsamhället: Trender och idéer på 2000-talet*, Liber, Malmö, 2008.
- Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla, *Kollegialitet: En modern styrform*, Studentlitteratur, Lund, 2016.
- Sahlin, Kerstin, "Att leda universitet och högskolor: En balansakt i den högre skolan", Lindh, Maria & Sundeen, Johan (red.), *Från högskolan i Borås till Humboldt: Den svenska högskolans roll i en motsägelsefull tid*, Rapport nr 15, Högskolan i Borås, Borås, 2010.
- Schüllerqvist, Ulf, "Förskjutningar av svensk skolpolitisk debatt under det senaste decenniet", Englund, Tomas (red.), *Utbildningspolitiskt systemskifte?*, HLS, Stockholm, 1996.
- Shils, Edward, "Do we still need Academic Freedom?", *The American Scholar* 62(2), 1993.

- Sjövall-Svanborg, Karin, *Kentucky Fried Children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*, Timbro, Stockholm, 2011.
- Sundström, Göran, *Stat på villovägar: Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*, Stockholms universitet, Stockholm, 2003.
- Sveriges Universitets & Högskoleförbund, *Universitetens Magna Charta*, Bologna 1988, December 1999.
- Sörlin, Sverker (red.), *”I den absoluta frontlinjen”: En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*, Nya Doxa, Nora, 2005.
- Sörlin, Sverker, ”Konturer av kunskapssamhället: Tidsläget i det tidiga 1990-talet”, Sörlin, Sverker (red.), *”I den absoluta frontlinjen”: En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*, Nya Doxa, Nora, 2005.
- Teelken, Christine, ”Compliance or Pragmatism: How do Academics Deal with Managerialism in Higher Education? A Comparative Study in Three Countries”, *Studies in Higher Education* 37(3), 2012.
- Thompson, Paul, *Det förgångnas röst: Den muntliga historieforskningens grunder*, Gidlund, Stockholm, 1980.
- Townely, Barbara, ”The Institutional Logic of Performance Appraisal”, *Organization Studies* 18(2), 1997.
- Törnqvist, Maria, *Könspolitik på gränsen: Debatten om varannan damernas och Thamprofessorerna*, Arkiv, Lund, 2006.
- Unemar Öst, Ingrid, *Kampen om den högre utbildningens syften och mål*, Örebro universitet, Örebro, 2009.
- Vetenskapsrådet, *Reformer inom forskning och forskarutbildning 1990–2017*, Stockholm, 2018.
- Vetenskapsrådet, Remissyttrande till ”Självständiga lärosäten” (SOU 2008:104), Stockholm 2009.
- Waldemarson, Ylva, ”Politiska makthavare som historisk källa”, *Arkiv, samhälle och forskning* (2), 2007.

- Washburn, Jennifer, *University, Inc.: The Corporate Corruption of American Higher Education*, Basic Books, New York, 2005.
- Wennerås, Christine & Wold, Agnes, "Nepotism and Sexism in Peer-review", *Nature* 387, 1997.
- Westerberg, Bengt, *Westerbergeffekten: Socialliberala reflektioner*, Fri tanke, Stockholm, 2020.
- Westerberg, Rikard, *Sista striden det är: Historien om löntagarfonderna*, Fri tanke, Stockholm, 2023.
- Westerberg, Rikard, *Socialist at the Gate: Swedish Business and the Defense of Free Enterprise, 1940–1985*, Handelshögskolan, Stockholm, 2020.
- Wright, Susan, "Humboldt' Humbug! Contemporary Mobilizations of 'Humboldt' as a Discourse to Support the Corporatization and Marketization of Universities and Disparage Alternatives", Josephson, Peter, Karlsruhn, Thomas & Östling, Johan (red.), *The Humboldtian Tradition: Origins and Legacies*, Brill, Leiden, 2014.
- Yin, Robert K., *Case Study Research: Design and Method*, Sage, Thousand Oaks, 2014.
- Ziman, John M., *Real Science: What it Is, and What it Means*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Östberg, Kjell & Andersson, Jenny, *Sveriges historia: Rekordåren, ett socialdemokratiskt århundrade, vänstervind och högervåg, miljö och kärnkraft, kriserna, det mångkulturella Sverige, världens mest jämställda land, den nya individualismen, neutralitetspolitikens fall, maktskifte och systemskifte, från kanal 1 till Internet, 1965-2012*, Norstedts, Stockholm, 2013.
- Östberg, Kjell, *Folk i rörelse: Vår demokratis historia*, Ordfront, Stockholm, 2021.
- Östberg, Kjell, "Palme, utbildningspolitiken och maj 68", Burman, Anders & Landahl, Joakim (red.), *1968 och pedagogiken*, Södertörn högskola, Huddinge, 2020.
- Östberg, Kjell, *När vinden vände: Olof Palme 1969–1986*, Leopard, Stockholm, 2009.

- Östberg, Kjell, *I takt med tiden: Olof Palme 1927–1969*, Leopard, Stockholm, 2008.
- Östberg, Kjell, ”Var har socialdemokratin gjort av sina intellektuella?”, *Tidsignal: Tidskrift för politik, kultur och samhällsdebatt* (3), 2005.
- Östling, Johan, *Humboldts universitet: Bildning och vetenskap i det moderna Tysklands historia*, Atlantis, Stockholm, 2016.
- Östlund, Hans-Erik, ”Utbildning som instrument i samhällsutvecklingen”,
Östlund, Hans-Erik (red.), *Spjutspets eller släpvagn? Utbildningens roll i ekonomisk och regional utveckling*, Liber, Stockholm, 1986.

Förkortningar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	Arbetsmarknadsutbildning
CTH	Chalmers tekniska högskola
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
ESG	Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area
EUA	European University Association
FRN	Forskningsrådsnämnden
H75	Centrala organisationskommittén för högskolereformen.
H77	1977 års högskolereform
H93	1993 års universitets- och högskolereform
HÅP	Helårsprestationer
HÅS	Helårsstudenter
JÄST	Arbetsgruppen för jämställdhet i högre utbildning och forskning
KTH	Kungliga tekniska högskolan
LO	Landsorganisationen i Sverige
MAS	Marknadsekonomiskt alternativ för Sveriges
MUF	Moderaternas ungdomsförbund
NPM	New Public Management
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
PUKAS	Den reviderade UKAS
RUT-93	Uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform

SAP	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti
U68	1968 års utbildningsutredning
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet
UKAS	Universitetskanslersämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
UUH	Utrustningsnämnden för universitet och högskolor
VHS	Verket för högskoleservice

Personregister

- Andrén, Carl-Gustaf 43
Ask, Beatrice 53
Bildt, Carl 25, 53, 54, 58, 59, 63, 64,
68, 87, 88, 90, 91, 97, 100, 109,
112, 114, 126, 135
Björklund, Jan 24, 118, 124
Brohult, Johan 55, 56
Brändström, Dan 25, 70, 102
Carlsson, Ingvar 101, 105, 111–
113, 115, 117
Diesen, Ingrid 41
Edgren, Margitta 43, 57, 65, 84, 85,
87–89, 110
Egardt, Peter 25, 27, 54, 59, 68, 86,
90, 91, 114
Eklund, Klas 67, 78
Emilson, Peje 61
Eskilsson, Sture 7, 8, 60, 61, 67
Feldt, Kjell-Olof 53, 69, 75, 78, 79
Fälldin, Thorbjörn 42
Gustavsson, Sverker 25, 46, 48, 52,
87, 92
Göransson, Bengt 24
Hans Löwbeer 39
Hedborg, Anna 66
Honeth, Peter 25, 54, 83, 91, 92,
120–125
Hökmark, Gunnar 56, 60
Johansson, Ylva 101
Karlson, Nils 25, 59, 61, 62, 78, 112
Kirsebom, Bjarne 25, 27, 42, 53, 54,
59, 70, 71, 83, 90, 91, 101, 102
Leijonborg, Lars 24, 55, 75, 78, 114,
118, 135
Löwbeer, Hans 39
Meidner, Rudolf 66
Olsson, Bertil 39
Palme, Olof 38, 62, 66, 80
Persson, Göran 117
Reinfeldt, Fredrik 19, 118, 122,
123, 127
Rosén, Nils Gustav 39
Samuelson, Björn 69, 88
Sandgren, Lennart 39
Silfverstrand, Bengt 56, 57, 58, 69,
71, 76, 77, 87

Strömholm, Stig 56
Svegfors, Mats 61
Svensson, Kristina 76
von Sydow, Björn 101

Tarschys, Daniel 120, 121
Tham, Carl 24, 39, 101, 105, 106,
108, 109, 111, 114, 117

Unckel, Per 8, 24, 27, 41, 43, 53,
55–59, 64, 68–73, 76–78, 83,
88–90, 98, 99, 110, 113, 131, 132

Wennerås, Christine 108, 109
Westerberg, Bengt 54, 55, 64, 75,
78, 89, 110, 135
Wold, Agnes 108, 109

Östros, Thomas 117, 118

