

1. 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 löntagarfonderna*, 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, Carlbom, 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 släpovagn? 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 "moden", 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 ersättningssystemet – 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 konkurrensutsättning, 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 myndighetssfären 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 byråkrats 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 & 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.

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 – marknadsifiering och managementisering – innebär 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 autonomin. 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 autonomin, 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 ministrarnas skugga*, Boréa, Umeå, 2010, s. 197ff.

65. Dan Brändström, universitetsdirektör vid Umeå universitet 1982–1992 och utredare för den statliga utredningen RUT-93; Peter Egarth, 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.