

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 Pruiskens, Insa & Jansen, Dorothea, "Introduction: The Changing Governance of PhD Education and Research: Multilevel Perspectives", Jansen, Dorothea & Pruiskens, 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
påstår 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: Enga-
ging 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 Discon-
tinuity? Scientific Governances 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 kunskapssamhället 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 jämförligt 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, tjänstetillsättningar, programutbud och studentantal till att utvärdera utbildningskvaliteten och resursanvändningen. Dessutom har konkurrens mellan olika institutioner och lärosäten ökat vad gäller studentintag 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 & Pruiskens, 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.