

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 stoppaket, som bland annat innebar lönestopp, prisstopp och förbud mot kommunala skatteköjningar.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 partisekreteraren 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 undervisningens 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 Wachmeister 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 tankande 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 utbildningsministerns 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 autonomin 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 Kreab, 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 monopolerna 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 företagsvinster 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 företagens aktier fördes över till fonder. På det sättet skulle ägarförhållandet i företagen ändras till att löntagarna fick större makt via kapitalägan.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 demokratiska 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 affärsmän att tydligare markera vikten av privat ägande och marknadsekonomi. 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 socialdemokratiska 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 Sverige 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 organisationer därför med att gå ut i demonstrationer för att visa sitt missnöje.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 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, 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 omöjliggen 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 försvårande 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 klåfingriga 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 monopollet 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 allt sedan 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 autonomin 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.