

5. Valfrihetsreformer inom högskolesektorn

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

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

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

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

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

Företagen som förebild

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

324. Ringarp, 2011, s. 36–41.

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

Forskningens villkor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

329. Fritzell, 2019, s. 32f.

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

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

332. Benner, 2001, s. 31.

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

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

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

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

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

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

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

En ny myndighetsstruktur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

skrivits, andelen administrativ personal inom högskolesektorn stigit.³⁵⁰

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

Ökad granskning och friare organisationsformer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

358. Nilsson, 2003, s. 57.

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

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

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

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

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

362. SOU 1992:44, s. 43.

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

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

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

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

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

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

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

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

367. SOU 1992:1, s. 22.

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

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

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

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

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

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

372. Ds 1992:1, s. 30.

373. SOU 1992:1, s. 13.

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

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

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

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

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

376. SOU 1992:1, s. 158.

377. SOU 1992:1, s. 158.

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

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

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

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

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

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

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

383. SOU 1992:1, s. 17.

384. Unemar Öst, 2009, s. 66.

385. Regeringens proposition 1992/93:1.

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

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

389. SFS 1992:1434, kap. 2 1§.

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

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

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

390. Brunsson, 1989, s. 25–31.

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

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