

8. Frihetsretorik och marknadslogik

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

Borgerligheten under två reformperioder

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

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

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

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

514. Mandler, 2020, kap. 7.

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

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

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

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

Globaliseringens påverkan

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

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

515. Gribbe, 2022, s. 199.

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

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

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

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

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

Brott eller kontinuitet?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Professionslogikens återkomst?

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

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

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

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

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

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

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

525. Freidson, 2001, s. 220ff.