

Ändra allt!?

En högskolepolitik för vår tid

Mats Benner

Sylvia Schwaag Serger

Ändra allt!? En högskolepolitik för vår tid

Ändra allt!?
En högskolepolitik
för vår tid

Mats Benner
Sylvia Schwaag Serger

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 280 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

*Ändra allt!? En högskolepolitik
för vår tid*

Mats Benner och Sylvia Schwaag Serger
© 2023 Författarna och SNS Förlag
Tryck: Books on Demand, Tyskland
ISBN 978-91-89754-30-0

INNEHÅLL

Förord	7
Sammanfattning	9
1. Inledning: från föregångsland till ett i mängden	15
2. Högskolesektorn idag: i ett stadium av expansiv stagnation	19
3. Att driva förändring: en analysram	37
4. En historisk genomgång av den svenska högskolepolitiken	43
5. Slutsatser och förslag på högskolereformer	70
Referenser	75

Förord

Det finns politikområden som ständigt står högt på den politiska dagordningen och där reformtakten alltid är hög. Områden där opinionsvindarna är starka och det mediala intresset är stort. Och så finns det högskolepolitiken.

Sällan har ett forskningspolitiskt reformförslag varit en valvinnare i ett riksdagsval. Kanske är det därför så många statliga utredningar inom högre utbildning och forskning på senare tid tillsatts utan att resultera i faktiska reformer? I ett fragmentiserat politiskt landskap krävs det ett särskilt kraftfullt politiskt ledarskap för att åstadkomma förändring. Och förändringar i den högre utbildningspolitiken är antagligen nödvändiga om Sverige ska fortsätta att titulera sig »kunskapsnation« i framtiden.

I den här rapporten analyserar Mats Benner och Sylvia Schwaag Serger, professorer i forskningspolitik vid Lunds universitet, utvecklingen av svensk högskolepolitik under efterkrigstiden. Författarna visar att förutsättningarna för högskolereformer historiskt varit en kombination av social mobilisering, expertis, institutionell anpassning och, inte minst, djupgående teknologisk förändring. Befinner vi oss i en sådan tid? Författarna menar att så skulle kunna vara fallet och landar i ett antal reformförslag utformade för att göra högskolepolitiken anpassad för vår tid.

Rapporten är en del i SNS treåriga forskningsprojekt »Högre utbildning och forskning«. Projektets övergripande syfte är att belysa hur styrning, organisering och finansiering av högre utbildning och forskning bör se ut för att nå hög kvalitet och god resursanvändning.

Forskningsprojektet kan genomföras tack vare bidrag från den referensgrupp som följer projektet. I gruppen ingår AstraZeneca, Chalmers tekniska högskola, Ericsson, Formas, Forte, Försvarshögskolan, KK-stiftelsen, Kungl. Vetenskapsakademien, Lunds universitet, Saab, Saco, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF), Stockholms universitet, Svenskt Näringsliv, Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges Ingenjörer, TCO, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), TRR Trygghetsrådet, Vetenskapsrådet, Vinnova och Volvo Cars. Sten Nyberg, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet, är SNS vetenskapliga råds representant i referensgruppen, och Stefan Bengtsson, ordförande i Chalmers tekniska högskolas styrelse, är gruppens ordförande. SNS tackar för det engagemang som referensgruppens ledamöter visat. Konstruktiva diskussioner har lett till att rapportens frågor har kunnat få en allsidig belysning. Referensgruppen ansvarar dock inte för innehållet i rapporten.

Enrico Deiac, forskningsledare vid Entreprenörskapsforum och affilierad forskare vid Blekinge tekniska högskola, har lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten.

Rapportens författare svarar helt och hållet för analys, slutsatser och rekommendationer. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS initierar och presenterar forskningsbaserade och policyrelevanta analyser av centrala samhällsfrågor. Det är SNS förhoppning att rapporten kan fungera som ett kunskapsunderlag för beslutsfattare och bidra till diskussionen om en effektiv statlig forskningsfinansiering och hur vi skapar förutsättningar för en stark vetenskaplig produktion av hög kvalitet.

Stockholm i augusti 2023

Jonas Klarin
forskningsledare, SNS

Sammanfattning

Universitet och högskolor utvecklas i ett komplext samspel med olika krafter, inte minst politiska. Samspelet mellan politik och akademi bildar vad vi kallar högskolepolitik, ett samlingsbegrepp för finansiering, styrning och organisering av högre utbildning och forskning. Även om utbildning och forskning på många sätt verkar i internationella sammanhang, är ramen för dem vanligen nationell och formad av de sociala relationerna inom en nation, statens form och tillgången på expertis av olika slag.

Med viss regelbundenhet har svensk högre utbildning och forskning omformats i grunden. Sådana högskolereformer har sett över utbildningens och forskningens organisation och finansiering samt villkoren för samarbete mellan lärosäten och samhället i övrigt. I denna rapport analyserar vi utvecklingen av svensk högskolepolitik under efterkrigstiden utifrån dessa dimensioner. Vad vill politiken och hur har den formats och genomförts?

Vårt specifika bidrag är att vi drar utvecklingen vidare till dagens villkor och hur vi kan lära av tidigare erfarenheter av att konfrontera djupa samhällsförändringar.

Analysen bygger på att högskolepolitisk förändring förutsätter en kombination av social mobilisering, expertis och institutionell anpassning i en tid av djupgående förändringar i teknik, ekonomi och samhällsformer. Under sådana omständigheter är möjligheterna för politiska reformer betydande. Det sker dock inte automatiskt, det krävs såväl aktörskap som institutionell förändring. Historiskt har sådana brytningstider handlat om framväxten av välfärdsstaten och massproduktionens ekonomi efter andra världskriget och den mikroelektro-

niska revolutionen och globaliseringen under 1980- och 1990-talen. I nuläget handlar det om omställningen mot hållbarhet och inkludering i en instabil värld.

Det material vi använt i vår analys är dels offentligt tryck, dels bearbetning av andra studier av högskolereformer över perioden 1945 fram till idag. Vi gör även jämförelser med andra länder och utgår från några av dem som brukar förekomma i forskningslitteraturen: Danmark, Norge, Nederländerna, Schweiz och Tyskland. Dessa länder är jämförbara med Sverige när det gäller investeringar i forskning och utveckling som andel av BNP liksom formerna för statlig finansiering och styrning av utbildning och forskning.

Vår genomgång av några grundläggande förändringar i svensk högskolepolitik visar ett antal tydliga faser i politikens utveckling, med olika form för ledning, styrning och organisation av den högre utbildningen och forskningen. Perioden från andra världskrigets slut till ungefär år 1970 utmärktes av en utbyggnad av universiteten, upprustning av forskningsfinansieringen och utvidgning av utbildningens dimensionering. Anslaget var utpräglat teknokratiskt; samhället skulle byggas upp igen efter krigserfarenheten och vägledas av en rationell planering av resurser, mål och arbetsformer, utvecklade i samspel mellan stat, näringsliv och akademi. De viktigaste instrumenten för policyanalys och genomförande var ett antal centrala statliga utredningar, som fastställde ramen för en snabb expansion av den högre utbildningen och forskningen. I grunden rådde en solid konsensus över politiska, sociala och ekonomiska gränser om värdet av modernisering av högre utbildning och forskning. Lärosätena skulle få större uppdrag, forskningsvolymen skulle växa och olika samhällsuppdrag skulle hanteras parallellt. Utbildningens expansion och forskningens växande uppdrag hantearades som två skilda processer, synligt i finansiering och organisation av uppgifterna. Här lades grunden för en av svensk högskolepolitikens grundläggande drag: uppdelningen mellan utbildning och forskning.

Vid mitten av 1970-talet gjordes en motsvarande översyn och omställning av högskolepolitiken. De yttre omständigheterna var mer instabila och krav på social och ekonomisk omställning mer akut formulerade, mot bakgrund av att högkonjunkturen under den långa perioden mellan 1945 och 1975 började ebba ut. Högskolepolitiken formade om det institutionella landskapet och en grupp nya lärosäten inrättades. All högre utbildning samlades i den statliga formen och

anpassades efter arbetsmarknadens svängningar. Forskningspolitiken samordnades och lärosätenas styrning gjordes om i grunden med ett väsentligt större inflytande för samhällsliga intresser. Högskolepolitiken församhälleligades därmed och högskolorna drogs in i arbetet med att skapa social, politisk och ekonomisk stabilitet i Sverige. Bakom denna omställning av högskolepolitiken låg ett långsiktigt arbete med att ta fram underlag, formulera målbilder och skapa ett policylandskap som kunde genomföra reformerna. Också i denna period spelade statliga utredningar en central roll, där opinioner formades och institutionella alternativ prövades. Utredningarna ägnade sig således åt analys och förankring och fungerade som högskolepolitikens motor. Lärosätena i sin tur svarade följsamt på den nya högskolepolitiken, även om visst motstånd och en viss debatt förekom.

Den omvandling som skedde vid 1990-talets ingång pågick i omgångar till 2010-talet. Den planerade och strukturerade modell för svensk högre utbildning och forskning som väglett de två tidigare högskolepolitiska perioderna övergavs. Det var inte längre planenlighet och central styrning som betonades utan experimentell anpassning. Statens roll var främst att inspirera och följa upp, inte dirigera. Lärosätenas omfattande regelsystem minskade drastiskt och högskolorna fick till stor del själva utforma beslutsprocesser och strategier. Under den här perioden var expertisens roll väsentligt förändrad. Statliga utredningar förekom men hade ofta mer principiellt anslag och utvecklade scenarier snarare än tydliga framtidsvägar. Många av besluten bar dessutom prägel av överväganden som tagits under kort tid och i mer begränsade policysammanhang än under tidigare perioder. Institutionell anpassning förväntades uppstå genom att universitet, understödda av förenklad utbildningsplanering och pluralistisk forskningsfinansiering, själva skapade ett mångskiftande högskolelandskap med variation och förnyelse. Ur detta skulle framtidens välbefinnande och sociala relationer formars. Högskolepolitiken blev ett centralt element i skapandet av ett Sverige där kunskapsbaserat entreprenörskap och högteknologi skulle forma en ny väg i en globaliserad värld. Ambitionerna som ställdes var höga, men av olika skäl kom de bara att delvis förverkligas. Avregleringarna ledde inte till några omfattande institutionella förändringar, och av det pluralistiska finansieringssystemet uppkom spretighet istället för mångfald och konkurrens.

Sedan 2010 har svensk högskolepolitik befunnit sig i ett tillstånd av det vi kallar expansiv stagnation, där mer resurser och uppdrag har tillförts men som systemet inte kunnat omsätta i kvalitativa förändringar. Flera faktorer har blockerat förändring, analys är en av dem. Ett tämligen stort antal statliga utredningar inom viktiga områden har tillsatts, men utan tydligt genomslag. Politiken har å sin sida haft svårt att enas om en samlad riktning för högskolepolitikens anknytning till samtidens stora frågor. Effekten är att det saknas en överordnad riktning på högskolepolitiken och en tydlig anknytning till samhällets omställning mot social, ekonomisk och ekologisk uthållighet.

Det betyder alltså inte att det svenska högskolesystemet stagnerat; systemet har fortsatt att växa och en mängd olika initiativ har tagits, men alla försök att göra en samlad bedömning och skapa en samlad ram kring svenska lärosäten har havererat. Istället bedrivs en frikopplad och fragmenterad politik, där problembeskrivningar har svårt att få fäste i politiken och i högskolornas samlade agerande. Det saknas också ett tydligt politiskt aktörskap; lärosätena och deras företrädare tar i huvudsak inte den rollen, inte heller myndigheter eller organisationer. Detta »stillastående och stampande« är särskilt problematiskt i en tid av transformation där banbrytande teknik, en ny geopolitisk kontext och en alltmer påtaglig klimatkris förändrar vår värld i grunden. Högskolesektorn har dessutom en mängd utmaningar, exempelvis oklara karriärvägar, svagt engagemang för komplexa frågor inom digitalisering, kompetensförsörjning och rådgivning, och dessutom bristande genomslag inom banbrytande kunskapsutveckling.

Vi skisserar slutligen några förslag på hur en högskolepolitik för vår tid skulle kunna mejslas fram. Det handlar dels om att ånyo skapa en plattform för expertis och analys av mål och medel för högskolorna, dels om att göra genomgripande ändringar i hur resurser fördelas för att påverka beteenden inom lärosätena och dels om att skapa en gemensam berättelse om vad högre utbildning och forskning kan bidra med för ett uthålligt Sverige. Den berättelsen behövs för att utforma ett långsiktigt ramverk för arbetsfördelning inom det alltmer sammansatta svenska högskolelandskapet och för att säkra såväl internationell synlighet som nationell nytta för svensk högre utbildning och forskning. Detta går inte emot den långt drivna decentraliseringen av svensk högskolepolitik de senaste decennierna – det erbjuder istället en sammanhållen ram för utvecklingen av universitet och högskolor till gagn

för både landet och lärosäten. En sådan ram skulle kunna lägga grunden för ett dynamiskt, utvecklande och florerande högskolelandskap som utgör fundamentet för kunskap, förnyelse och frihet som Sverige och världen behöver.

Några konkreta exempel på vad vi skulle vilja se mer av:

- › *Mångdisciplinära centra, institut eller tankesmedjor.* Ett framstående exempel är Complexity Science Hub (CSH) i Wien, vars vision är att »förstå komplexitet för att tackla nu- och framtida utmaningar«. CSH:s uppdrag är »to host, educate, and inspire complex systems scientists, who are dedicated to make sense of Big Data in ways that are valuable for science and society. The Hub catalyzes research in a network of established scientists and the most creative, talented, and open-minded next-generation academics«.
- › *Kunskapsöversikter för komplexa samhällsfrågor skrivna för beslutsfattare.* Dagens samhällsutmaningar kräver kunskap från många olika discipliner för att hanteras. Samtidigt blir stora delar av forskningen alltmer specialiserad och smal. Därför behövs det kunskapsöversikter som hjälper beslutsfattare att få en överblick över och förståelse för forskningsfronten i de ämnen som berör de frågor de handskas med.
- › *Mer stöd till banbrytande forskning.* Ett intressant exempel är Norges forskningsråd som har detta som ett av sina fokusområden.
- › *Mer förnyelse i den högre utbildningen.* Det avser dels innehåll, form och målgrupp inom ämnen och discipliner, dels att koppla ihop ämnen och discipliner och kanske till och med skapa nya ämnen eller discipliner.

När vi jämfört utvecklingen i Sverige med vissa andra länder är några aspekter påtagliga. Den kanske viktigaste är att Sverige saknar ett samlat forum för högskolepolitisk debatt och analys. En annan är att svenska lärosätens roll och engagemang inom högskolepolitiken är mindre distinkt och utmejslad, jämfört med länder som Schweiz, Danmark, Nederländerna, Tyskland och Norge.

I. Inledning: från föregångsland till ett i mängden

Sverige har länge varit ett föregångsland gällande högre utbildning och forskning. Några exempel på det är den tidiga etableringen av forskningsråd som pådrivande komplement till universitetens egen finansiering och organisation. Sverige var också pionjär i att inkludera ett brett samhällsperspektiv i forskningsfinansiering, det som kom att kallas sektorsforskning. Under 1970-talet reformerades styrningen av utbildningsutbud och utbildningsformer för att matcha studenter med arbetsmarknadens behov, något som andra länder först nu arbetar med. Vid ingången av 1980-talet tillkom ambitionen att samordna olika politiska mål för forskningen och även sättet att bedriva politik har utmärkt sig i internationell jämförelse. Reformerna har förankrats brett via omfattande utredningar och genomsyrats av en strävan att på samma gång värna högskolans integritet och de förväntningar ett föränderligt samhälle har (Clark 1983). Sverige har därför en tradition av sammanhållna, välförankrade och progressiva reformer som givit landet en framskjuten position i världen.

Vår startpunkt är att Sverige gradvis har förlorat denna internationellt mönsterbildande roll. Förlusten kan vi datera till efterdyningarna av 1990-talskrisen. En rad svagt sammankopplade initiativ – var för sig välmotiverade – gav då utbildning och forskning helt skilda styrningsvillkor. Det har parallellt uppstått ett politiskt vakuum kring högskolefrågor, som gör att området fragmentiserats och att olika grupper och experter inte kommunicerar med varandra. Högskolepolitiken präglas av allt fler förslag och reforminitiativ, men allt mindre av samordning och effekt. Parallellt har svenska universitets internationella attraktivitet och synlighet stagnerat – låt vara på en hög nivå.

Det betyder inte att det saknats försök att skapa en samlad ram för utvecklingen av svenska universitet och högskolor. Förutom olika organisationer – SNS exempelvis – har staten tagit olika initiativ att vidareutveckla det svenska högskolesystemet. Några sentida exempel är autonomiutredningen, utredningen om forskningsfinansiering, ledarskapsutredningen, styr- och resursutredningen och internationaliseringsutredningen. I detta sammanhang räcker det att nämna att alla dessa initiativ har resulterat i en del ambitiösa och välunderbyggda förändringsförslag. Av flera skäl har flertalet förslag emellertid inte realiserats fullt ut, ibland inte alls. Det är remarkabelt, menar vi, att staten inte förmår vare sig att skapa ett underlag för utredningar, eller att ge dem som är genomförbara mandat – utan lägger dem åt sidan. Och när väl saker hamnat på den politiska dagordningen – senast lärosätenas styrelser – sker det hastigt och utan grund i debatt och analys.

Förutom att staten har tappat styrningsförmåga och en tydlig ambition, finns det andra förklaringar till sakernas tillstånd. En är att det har saknats en bredare debatt om de svenska universitetens uppdrag. De utredningar och rapporter som tagits fram har inte knutit an till en samlad riktning för svenska universitet, utan framstår som enskilda initiativ inom någon specifik del eller rentav som partsinlagor. Detta är särskilt olyckligt i en tid där högskolan och dess förmåga att tjäna samhället och demokrati kanske är mer avgörande än någonsin – inte minst i kombination med universitetens olika uppdrag (utbildning, forskning och samverkan).¹ Dessa tillkortakommanden syns i svårigheter att hantera viktiga samhällsuppgifter inom högskolepolitiken, som breddad rekrytering, digitalisering, livslångt lärande, grundläggande förnyelse av utbildning och utvecklingen av ämnesövergripande utbildning och forskning.

Den enda riktigt tydliga reforminriktningen vid svenska lärosäten är resursexpansion – sektorn är idag närmast 50 procent större än vad den var när expansionen startade på allvar för cirka 20 år sedan. Kombinationen av finansiell expansion och stagnerande ambitioner benämner vi *expansiv stagnation* (Benner och Schwaag Serger 2022). Samtidigt som

1. I ett försök att få till ett samtal om universitetens roll i en tid av långtgående förändringar initierade Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Uppsala universitet 2018 ett projekt, CALIE (<https://calieproject.com/>), som bland annat resulterade i skriften *Academic Leadership in Times of Transformation* (Schwaag Serger, Malmberg och Benner 2021).

finansiering till högskolesektorn har ökat kontinuerligt i två decennier, tycks svenska lärosäten bli allt mindre profilerade och synliga, med få drivkrafter att förnya sig själva. I vår analys påvisar vi hur högskolan gått från att utvecklas med och i samhället till att präglas av misslyckade reformförsök och organisatoriska och institutionella låsningar. Detta samtidigt som högskolans betydelse i form av antalet studenter, forskare och finansiella resurser ökat kontinuerligt.

Den expansiva stagnationen sammanfaller – eller snarare krockar – med en omvärld som håller på att förändras i grunden. Vi har identifierat några sådana transformativa faktorer som vi menar får ett tydligare avtryck i många andra länders högskolepolitik. Den första gäller disruptiva teknologier, som digitalisering och artificiell intelligens (AI). Carlota Perez (2015) visar att det genom historien har framkommit »teknologiska flodvågor« (*technology surges*), som i grunden skakar om ekonomin, samhällen och länders konkurrenskraft. Hon identifierar fem sådana genom historien varav den senaste är informationsteknologier (IT) och digitalisering. Perez visar att det kan ta flera årtionden från uppkomsten av en teknologi tills den når sin kulm och därmed sin maximala disruptiva kraft. Vi menar att vi är i ett sådant tidsskede. Ett bra exempel på det är artificiell intelligens med sin enorma potential att skapa värde och tackla samhällsutmaningar, men också att undergräva nationell säkerhet och hota demokratin, till och med mänskligheten. Hur politiken och samhället hanterar och ramar in banbrytande teknologier är avgörande för vilken nytta, respektive skada, de gör (Perez 2015; Acemoglu och Johnson 2023). Med det menas bland annat regelverk, kunskap och kompetenser, entreprenörskap, innovation och ekonomiska ramvillkor. Lärosätens förmåga att försörja samhällen med forskning och utbildning hjälper samhällen att optimera nyttjandet av banbrytande teknologier, inte minst i en global konkurrens.

Den andra transformativa faktorn är klimatkrisen och behovet av grön omställning, som ställer nya och till viss del annorlunda krav på lärosäten att tillhandahålla kunskap, anpassa utbildning och bidra till lösningar. Den tredje faktorn är de snabbt tilltagande geopolitiska friktioner som riskerar att ånyo dela världen i olika block. Hoten mot nationell säkerhet och demokrati har ökat markant jämfört med bara några år sedan. Konkurrensen om teknologiskt ledarskap är en viktig faktor i de geopolitiska spänningarna. Internationalisering av forskning och utbildning som länge betraktats som enbart positiv granskas

alltmer i ljuset av potentiella hot mot nationell säkerhet och mänskliga rättigheter, till exempel i fallet Kina, och kräver andra förhållningssätt. Lärosäten står under press att försvara det internationella samarbetet som är avgörande för vetenskapen, samtidigt som de måste visa att de kan hantera risker.

Den fjärde och sista transformativa faktorn är hastighet och tidspress när det gäller den teknologiska utvecklingen, klimatförändringen och dess effekter och geopolitiska konflikter, och inte minst den dynamik som samspelet dem emellan skapar. Den här faktorn kräver såväl snabbare och mer agila beslutsprocesser som vilja och mandat att ta risker. Detta utmanar sektorer och institutioner, som universitetsvärlden och akademien, vilka är byggda för stabilitet och kontinuitet och på tradition.

Mot ovan beskrivna bakgrund ställer vi oss följande frågor: Har Sverige slagit in på en väg kantrad av fruktlösa dragkamper mellan olika intressen och en relativ misstro mellan stat, finansärer och lärosäten? Det vill säga, behöver vi göra dramatiska förändringar i styrning, organisation och anställningsformer och incitamentssystem?

Tabell 1. Transformativa faktorer.

Transformativa faktorer	Innebörd av relevans för akademi
Disruptiva teknologier (digitalisering, AI)	Långtgående konsekvenser för samhället, ekonomi, arbetsliv, utbildning, forskning.
Klimatutmaningen och grön omställning	Hur kan akademien mer effektivt och snabbare bidra till att samhället kan möta klimatutmaningen och dess konsekvenser?
Geopolitik	Internationellt samarbete blir mer komplext – kräver andra kunskaper, förhållningssätt och processer.
Hastighet och <i>brådska</i>	Kräver snabbare processer, beslut och risktagande.

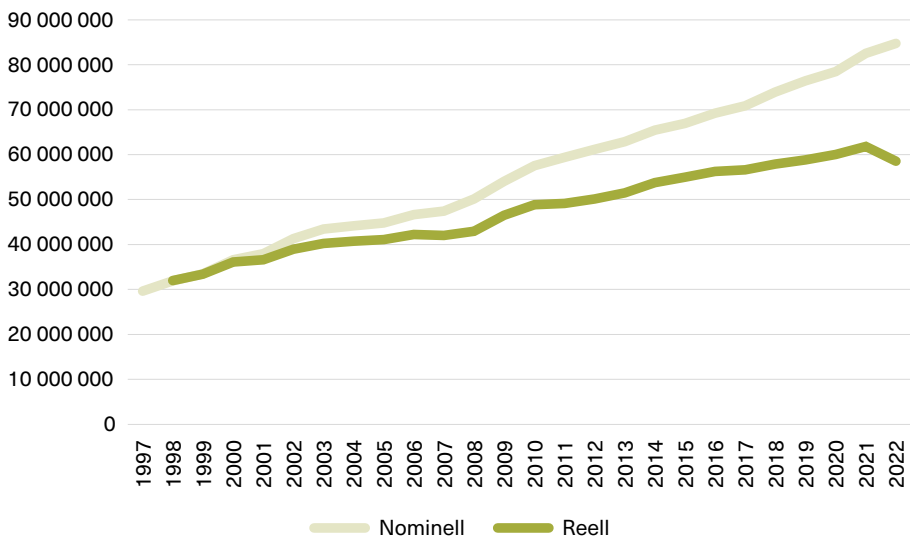
2. Högskolesektorn idag: i ett stadium av expansiv stagnation

Kännetecknande för det svenska högskolesystemet de senaste decennierna är en kontinuerlig och stabil expansion. Mellan 1998 och 2022 ökade de totala intäkterna till svenska lärosäten med 166 procent i nominella priser och med 86 procent i inflationsjusterade priser (se figur 1). Intäkter till forskning och undervisning på forskarnivå ökade under samma period med nästan 200 procent i nominella termer och 104 procent i reella termer (UKÄ 2022 och SCB 2022).

Den forskande och undervisande personalen ökade med 49,6 procent mellan 2001 och 2022. De sex största lärosätena (mätt i totala intäkter år 2022) – Lunds universitet, Uppsala universitet, Karolinska Institutet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Kungliga tekniska högskolan – stod för nästan hälften av alla totala intäkter och all forskande och undervisande personal, och för 63 procent av alla intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå år 2022.

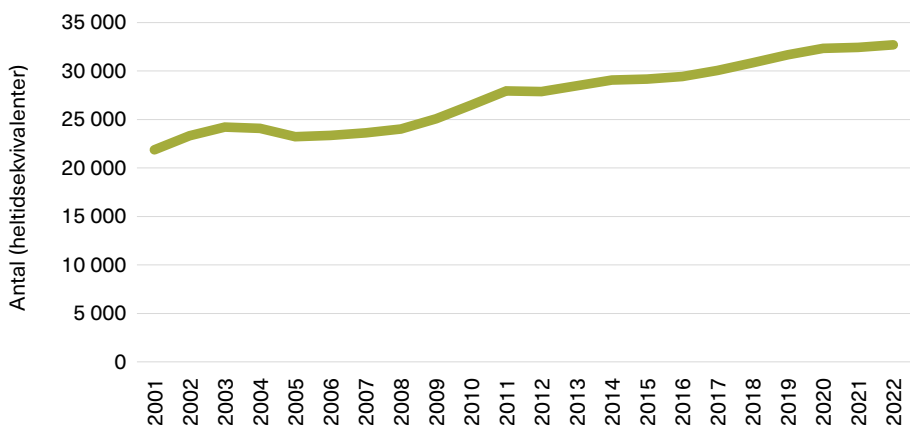
En central utgångspunkt för våra resonemang är att Sverige stagnerat som kunskapsnation. Hur kan vi visa det? Landet hör ju till de absolut ledande i världen inom investeringar i forskning och utveckling – i en världsjämförelse på femte plats och i paritet med Japan, Sydkorea, Finland och Israel. Det placerar Sverige långt före exempelvis Nederländerna, Tyskland och USA. Sverige rankas i allmänhet högt, ofta högst, när det gäller innovationskapacitet bland europeiska länder (*innovation leader*, EU 2022). Sverige har en hög andel forskare i befolkningen – också där bland de fem främsta i världen – och svenska företag gör omfattande satsningar på forskning och utveckling (Vetenskapsrådet 2021a). Figur 3 visar detta översiktligt.

Figur 1. Totala intäkter till universitet och högskolor, 1998–2022.

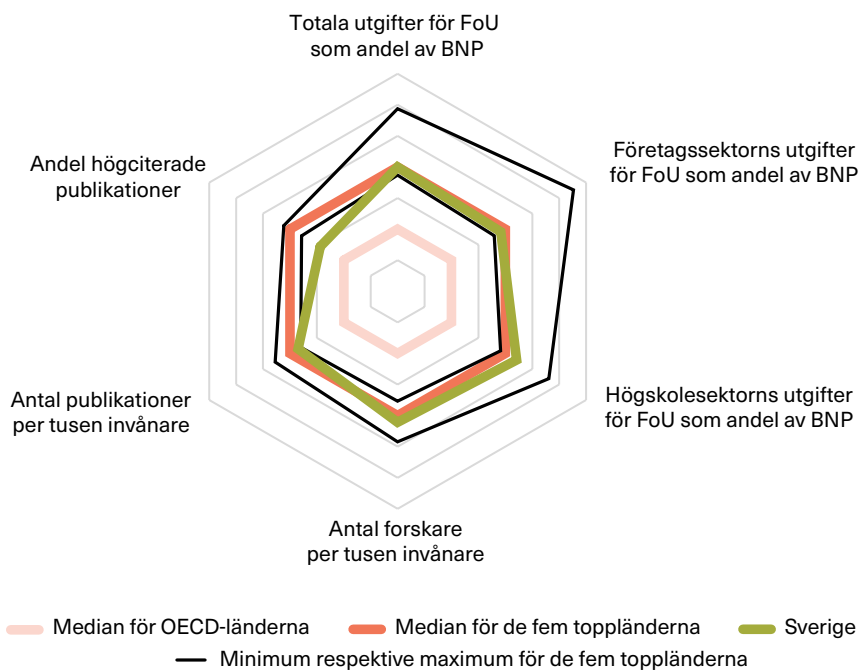


Källa: UKÄ och inflationssiffror från SCB.

Figur 2. Forskande och undervisande personal, 2001–2022.



Källa: UKÄ.

Figur 3. Det svenska FoU-systemet i internationell jämförelse.

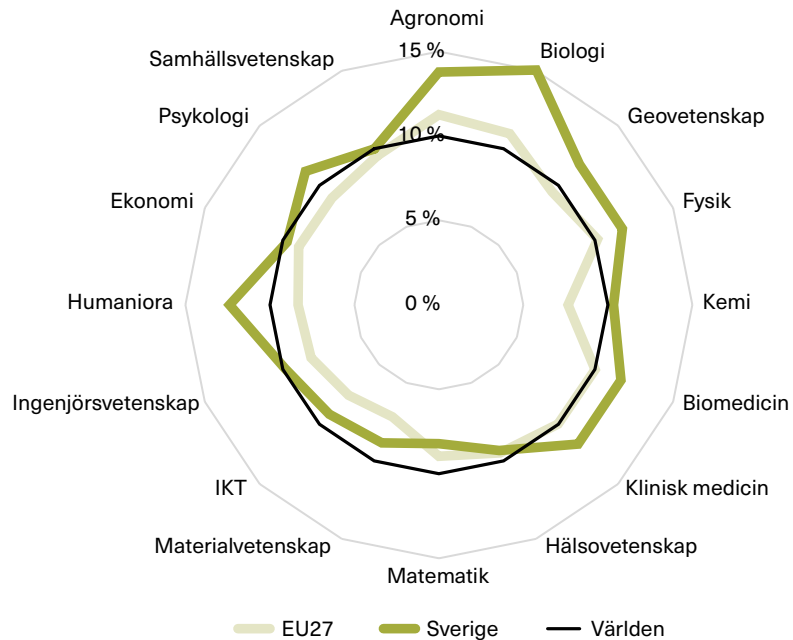
Källa: Vetenskapsrådet (2021a).

Forskningens genomslag – inte längre världsledande

För forskningens genomslag – värderat i bibliometri – är Sverige dock inte världsledande. Med undantag för några ämnesområden där svensk forskning står sig väl internationellt (geologi och lantbruksvetenskap är några exempel) ligger svensk forskning kring eller enbart strax över världsgenomsnittet (Vetenskapsrådet 2021a).

Figur 4 visar andelen högciterade publikationer inom olika ämnesområden för Sverige och omvärlden. Av figuren framgår att svensk vetenskap står sig relativt väl i en internationell jämförelse. I en mer detaljerad jämförelse framgår emellertid att Sverige är ett gott stycke

Figur 4. Andelen högciterade publikationer inom olika ämnesområden för Sverige, EU27 och världen, 2017–2019.

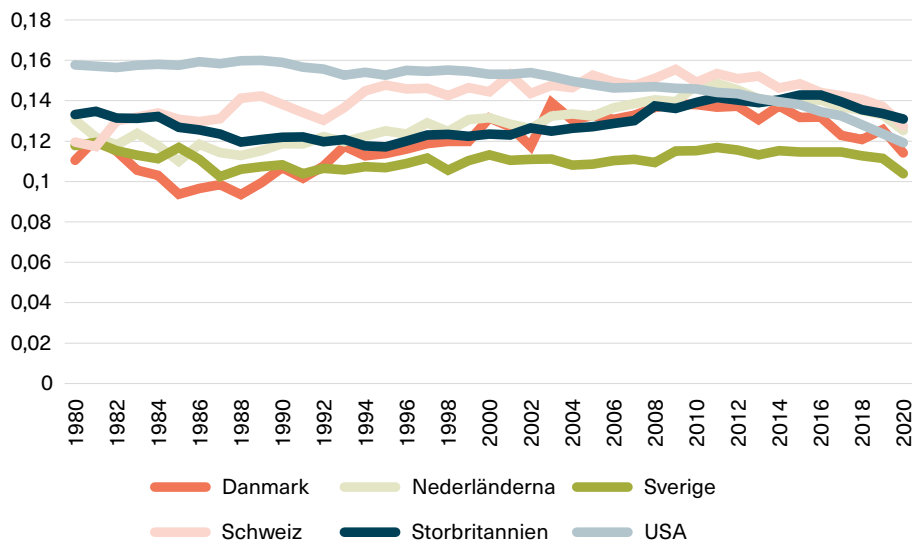


Källa: Vetenskapsrådet (2021a).

sämre än jämförbara länder i flera dimensioner, såväl när man jämför individer som när man jämför institutioner. Figur 5 visar hur andelen publikationer bland de topp tio mest citerade tidskrifterna i världen, som andel av alla nationella publikationer för olika länder, utvecklats över tid. Det framgår tydligt att Sverige sedan 1980-talet förlorat en ledande position i jämförelse med de ofta förekommande referensländerna Nederländerna, Danmark och Schweiz. Vid ingången till 1980-talet låg Sverige enbart efter Storbritannien och USA i en sådan jämförelse, men har sedan dess halkat efter.

Ett annat sätt att mäta vetenskaplig excellens är att beräkna hur

Figur 5. Publikationer bland de topp tio mest citerade i världen, som andel av samtliga nationella publikationer för Sverige samt ett urval andra länder.

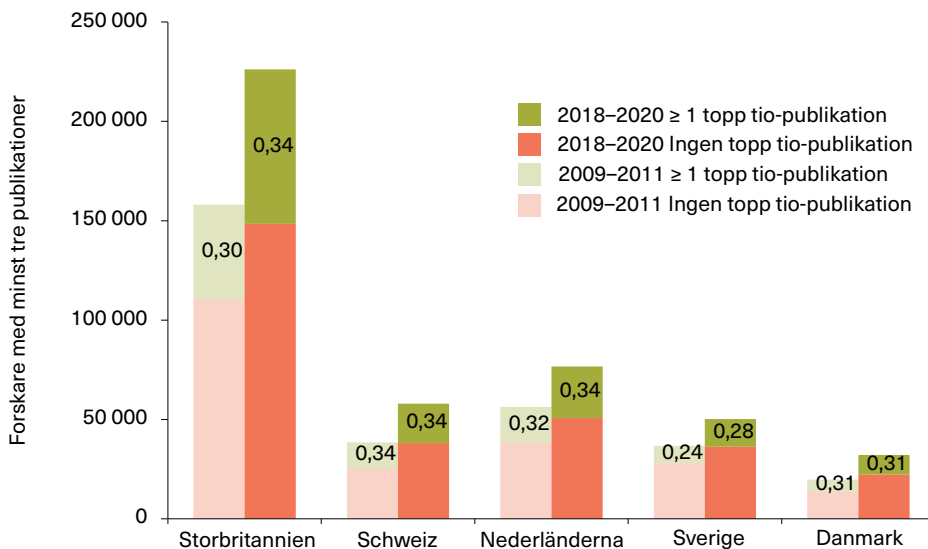


Källa: Reproducerad från Schneider och Norn (2023, s. 13).

stor andel framgångsrika forskare som är verksamma i ett land. Figur 6 visar antal forskare som blivit publicerade, respektive inte blivit det, i en av de tio procent högst rankade vetenskapliga tidskrifterna. Av figuren framgår att gruppen av vetenskapligt ledande personer, som ansvarar för ett större antal uppsatser med stort genomslag, är relativt sett mindre i Sverige (28 procent) än i jämförbara länder som Schweiz, Nederländerna och Danmark (31–34 procent).

Den stagnerande utvecklingen för svensk forskning och svenska forskare har således inte hindrats trots decennier av ökade medel till forskning generellt och till ledande forskare. Mönstret går igen för

Figur 6. Forskare med minst en publikation respektive inga publikationer bland de tio procent mest citerade i världen (i absoluta tal och som andel av totala forskare med minst tre publikationer).



Källa: Reproducerad efter Schneider och Norn (2023, s. 30).

universitetens ställning. Mätt i vetenskapligt genomslag är svenska universitet inte anmärkningsvärt internationellt synliga.

Det universitet som ligger främst, mätt i andelen publikationer som tillhör de tio procent mest citerade inom sina respektive områden (ett vanligt mått på vetenskapligt genomslag), är Karolinska Institutet med plats 155 i världen och plats 62 i Europa. Andra ledande lärosäten som Uppsala universitet och Kungliga tekniska högskolan återfinns på platserna 381 respektive 424 i världen, och 157 respektive 177 i Europa (Leiden Ranking 2022).

Utbildningens kvalitet släpar efter

Utbildning är svårare att jämföra mellan länder. Den mängd utvärderingar och granskningar som likväl gjorts av svensk utbildning pekar dock på vissa svagheter. Professionsutbildningarna har återkommande problem inom forskningsanknytning och kvalitet på examensarbeten. Mest uttalat är det för lärarutbildningarna men även för utbildningar inom vårdområdet. Inom andra områden, till exempel ingenjörsutbildningarna, är bilden snarare en av tröghet och små incitament till förnyelse och förändring (Högskoleverket 2006). För lärosätenas egna system för kvalitetsuppföljning är bilden blandad. Sådana system har funnits sedan 1990-talets reformer och har på senare tid – efter forskningspropositionen 2016 – kommit att inkorporera forskningen. Effekterna av dessa system har följts upp och resultatet visar att de främst verkar kvalitetsdrivande för högskolor och nya universitet, medan de äldre universiteten och de så kallade fackuniversiteten (tekniska högskolor, Karolinska Institutet med flera) snarare uppfattar dem som betungande och menlösa (Melin m.fl. 2020). Det svenska sättet att utvärdera lärosäten anses tungrott och riktas bara delvis mot att driva på kvalitet i högre utbildning (Melin m.fl. 2020). Det svenska granskningsystemet kontrollerar ur ett statistiskt perspektiv, med lite fokus på utveckling och förnyelse. En indikation på att Sverige (inte längre) är policyledande gavs nyligen av stiftelsen STINT:s (2022) internationella expertgrupp, som i en rapport hävdar att:

»Högre utbildning i Sverige är inte i linje med den internationella framkanten när det gäller utbildning och utifrån betraktad uppfattas Sverige som att man släpar efter när det gäller aktuell 'best practice'. Större investeringar i pedagogik och utbildningsteknologi behövs, liksom ökat total finansiering av högre utbildning.«²

Vi kan konstatera att de etablerade breda universiteten har svårt att förnya sitt utbildningsutbud. De förmår inte möta samhällets behov

2. Författarnas översättning. Originaltexten lyder: »Higher education in Sweden is less aligned to the international education front and from the outside Sweden may be seen as lagging in terms of current best practices. Great investment in pedagogy and educational technology is needed, as well as higher overall funding of higher education« (STINT 2022, s. 4).

i fråga om format och innehåll, vare sig på kort eller lång sikt.³ Särskilda utmaningar är validering av kompetens som förvärvats utanför det egna lärosätet, uppdragsutbildning, fakultetsövergripande utbildningsinitiativ och livslångt lärande. Det tar omkring två år att inrätta ett nytt masterprogram och allmänt har lärosäten svårt att med relativt kort varsel möta behov på uppdragsutbildning. Några konkreta exempel är när Ericsson kom med sitt besked om stora varsel 2016. Då utsågs en av författarna till denna rapport att, tillsammans med Anita Steen, samordna regeringens insatser. I samtal med några tekniska högskolor visade det sig att de inte kunde ta fram utbildningsinsatser i tid, trots erbjudande om finansiering. Samma sak hände under coronakrisen när ett stort bolag var intresserat av att erbjuda sina korttidspermitterade anställda en hållbarhetsutbildning med fokus på Agenda 2030. Även här visade det sig vara omöjligt för lärosätet i fråga att tillhandahålla en sådan kurs i tid, trots att kompetensen och finansiering fanns.

Det finns dock tecken på att förändringar håller på att ske. Ett är ett initiativ finansierat av KK-stiftelsen, som satsar 90 miljoner kronor för utvecklingen av kurser och utbildningsprogram i syftet att stödja kompetensutveckling för näringslivets klimatomställning.⁴

Lärosätenas utvärderingar är svårjämförbara

Universitetens arbete med kvalitet i forskning är också satt under nationell utvärdering. Det är dock ännu alltför tidigt att göra någon rättvisande sammanställning av dessa utvärderingar (UKÄ 2023). De som genomförts pekar på att forskningskvalitet identifieras och styrs på starkt skilda sätt bland svenska lärosäten. De enskilda verksamheterna har ett stort ansvar att inom sina respektive områden identifiera hur kvalitet kan uppnås och säkras, och en rad olika nivåer inom lärosätena har ansvar för kvalitet. Någon tydlig struktur eller hierarki mellan olika nivåer och ansvarsområden har inte etablerats. Kort sagt, kvalitetssäkring sker på många nivåer och med skilda mål och ambitioner – sannolikt oundvikligt men också med ett stort utrymme för variation i tolkning och ambition (Söderlind 2020). Genomgående verkar dock

3. Baserat på författarnas eget arbete med utbildningsfrågor på Lunds universitet.

4. <https://via.tt.se/pressmeddelande/kk-stiftelsen-satsar-90-miljoner-pa-ny-kompetens-for-klimatomstallning?publisherId=3236244&releaseId=3340400>.

kvalitetsutvärderingar inte lägga tillräckligt stort fokus på förmågan och kraften att utveckla och förnya utbildning, utan antar ett ganska statistiskt perspektiv.

De ämnesutvärderingar som genomförs av Vetenskapsrådet utgör ett annat fönster för den som vill förstå förutsättningarna för högre utbildning och forskning i Sverige. En pilotstudie har genomförts av ämnet statsvetenskap vid svenska lärosäten (Vetenskapsrådet 2021b). Pilotutvärderingen, som ska följas av ett stort antal ämnesutvärderingar under en längre tidsperiod, bygger på en kombination av textbedömningar, bibliometri och värdering av fallbeskrivningar av forskningens genomslag. En närmare läsning av utvärderingen ger vid handen att det enbart är en begränsad andel publikationer som tillhör de absoluta ledande bidragen inom fältet och att de dessutom är relativt jämnt fördelade över landet. Inom genomslag/samhällsrelevans förefaller det påfallande ofta sammanfalla med vetenskaplig kvalitet. Ur ett policyperspektiv är bilden inte helt klagörande; högkvalitativ forskning tycks kunna bedrivas vid många olika typer av lärosäten i många olika typer av sammanhang. Det tycks inte heller som om finansierarna har försökt omsätta resultaten av utvärderingen i nya arbetssätt. Uppgiften tycks snarare varit upplysande, att ge en bild av tillståndet för ett vetenskapligt område.

Även för utvärderingar av forskning verkar fokus ligga mycket på nuläget, det vill säga forskningens villkor idag. Frågan om forskningsmiljöernas förnyelseförmåga, hur forskningen kommer att utvecklas i framtiden, till exempel genom att titta på rekryteringsmönster- och strategier, beaktas mindre.

De senaste kvalitetsutvärderingar som Uppsala universitet och Lunds universitet beställt bekräftar bilden av de breda etablerade lärosäten som stabila och respekterade institutioner, men visar också att de kännetecknas av en viss letargi och inåtvändhet (Lunds universitet 2021; Uppsala universitet 2017). Utvärderingarna pekar särskilt på brister i akademiskt ledarskap, strategisk förnyelseförmåga och rekrytering (Benner och Schwaag Serger 2022). I utvärderingen av Lunds universitet, som publicerades 2021, kritiseras universitetet för osystematisk rekrytering som domineras av anställning av interna kandidater, till exempel genom befordringar (Lunds universitet 2021). De utländska bedömarena identifierar internrekrytering som ett mer generellt problem för svenska lärosäten, även om de erkänner att det

görs betydande ansträngningar för att få bukt med problemet. Bilden bekräftas av Vetenskapsrådets forskningsbarometer som publiceras vartannat år och som visar att mer än 60 procent av personalen på de sex breda etablerade universiteten har en doktorsexamen från samma lärosäte (Vetenskapsrådet 2021a; Henningsson och Geschwind 2021).

I en utvärdering av ledningsfunktionen vid Lunds universitet (LU) – gjord av företrädare för framträdande universitet i länder som Singapore, Danmark och Nederländerna – görs två observationer som illustrerar bilden av en institution som är skapad för stabilitet och som har svårt att skapa och främja egen kraft för strategisk förnyelse:

»LU verkar domineras av en kultur som först och främst omfamnar stabilitet men är tveksam till förändring. Tradition dominerar över strategi. [...] Det saknas en angelägenhet när det gäller behovet av att utveckla en övergripande, utåtblickande strategi för LU, som tar hänsyn till det snabbt föränderliga globala forsknings- och högre utbildningslandskapet.«⁵

I en liknande anda pekar utvärderingen av de strategiska forskningsområdena på svårigheter för universitet som Lund att skapa tydliga och uthålliga profiler, även med en stark och långsiktig extern finansiering i ryggen (Vetenskapsrådet 2015; Lunds universitet 2021).

Under hela den expansiva perioden sedan 2006 har lärosätena av olika skäl haft svårt att förbruka tillskotten – myndighetskapitalet växte från 5 till 12 miljarder mellan 2006 och 2017. Riksrevisionens (2017) sammanställning visar att förklaringen ligger i svårigheter att rekrytera personal i tid och att rätt budgetera personalkostnader. En ytterligare faktor är formerna för resurstillskott från statens sida, som sällan samordnas med lärosätenas planer utan reflekterar andra överväganden (snabbhet, kraftsamling inom ett visst område med mera). De prioriteringar som regering och riksdag gör motsvaras inte alltid i lärosätenas verksamhet – de får ställa om efter bästa förmåga. Detta skapar flexibilitet för politiken och skärper lärosätenas ambition att söka och erhålla externa medel, men formen för det tycks samtidigt

5. Författarnas översättning. Originaltexten lyder: »LU appears dominated by a culture that is first and foremost embracing stability but being hesitant to change. Tradition dominates over strategy. [...] There is a lack of a sense of urgency in the need to develop an overall, outward-looking strategy for LU, taking into account the rapidly changing global research and higher education environment« (Lunds universitet 2021, s. 750).

skapa ekonomiska inlåsnings effekter och svårlösliga konflikter mellan olika aktörer (Stampfer 2019).

Svensk högskolepolitik i en internationell jämförelse

Som vi har sett i genomgången befinner sig svensk forskning en bit ifrån jämförbara länder som Danmark, Nederländerna och Schweiz när det gäller vetenskaplig kvalitet och lärosätens renommé (Schneider och Norn 2023; jämför Öquist och Benner 2012). Det i sin tur kan åtminstone delvis förklaras med olikheter i utformning och mandat för högskolepolitiken; dessa länder har nämligen en mer sammanhållen högskolepolitik än Sverige. Ett exempel är anställningsformer som är nationellt reglerade med entydiga mål och förväntningar, medan Sverige har en långt driven decentralisering. Ett annat exempel gäller ledningsformer där statens och samhällets förväntningar uttrycks i kontrakt och överenskommelser, medan målbilden är mer spretig för svenska universitet.

SVENSKA LÄROSÄTEN TRÖGRÖRLIGA

Vi kan konstatera att den svenska akademien, åtminstone några stora, gamla lärosäten, tycks lida av ett slags styrningsinflation; ledningsgrupper lägger mycket tid på att diskutera ceremonier, prominenta besök och hanteringen av administrativa system och lite tid på reflektioner om institutionens roll i det omgivande samhället och excellens i världen.⁶ Utifrån sådana disparata observationer framträder en institution som är byggd för stabilitet men som i huvudsak verkar i avsaknad av förändringstryck och vars mekanismer krockar alltmer med en omvärld i kris och transformation (se även Benner och Schwaag Serger 2022). Den präglas av ett inåtblickande perspektiv med fokus på interna frågor, inkrementella justeringar och det förflutna (det som brukar kallas spårbundenhet). I tabell 2 identifieras faktorer som präglar verksamheten och diskussioner inom akademien (och kanske särskilt inom stora, forskningstunga lärosäten) – starka signaler. De kontrasteras med de faktorer som i betydligt mindre utsträckning påverkar verksamheten och dess utveckling – svaga signaler.

6. Bedömningen bygger bland annat på att författarna har suttit i ledningsgrupper och styrelser för olika lärosäten i sammanlagt tolv år. Se också den tidigare omnämnda utvärderingen av ledarskap vid Lunds universitet.

Tabell 2. Starka och svaga signaler.

Starka signaler / drivkrafter	Svaga signaler / drivkrafter
<ul style="list-style-type: none"> • Statliga finansieringsmodeller • Förordningar och regelverk • Existerande fakultetsstrukturer • Ämnesindelningar och interna resursfördelningsmekanismer • Nuvarande anställda och studenter • Etablerade (traditionella) undervisningsmodeller och undervisningsansatser 	<ul style="list-style-type: none"> • Potentiella framtida anställda och studenter • Samhällsbehov • Kunskap och kompetens som genereras utanför akademien • Nya ämnen och ämnesöverskridande områden • Nya undervisningsformer och undervisningsformat • Tidspress (<i>urgency</i>) eller annat förändringstryck

Källa: Översatt och vidareutvecklad från Benner, Malmberg och Schwaag Serger (2021).

De svenska universiteten, särskilt de stora breda, verkar således präglas av en viss passivitet. Ett exempel är de återkommande internationella diskussioner om hur forskningskvalitet bäst kan analyseras (se till exempel Wildon m.fl. 2015). Flera försök har gjorts att adressera detta. Det mest välkända globala initiativet är DORA (the Declaration on Research Assessment) från 2012 som »erkänner behovet av att förbättra metoder enligt vilka forskare och resultat av vetenskaplig forskning utvärderas«. ⁷ DORA är särskilt kritisk mot beaktandet av *journal impact factors* i bedömningen av forskningskvalitet, till exempel i rekryteringar, och slår fast att både forskningsfinansiärer och institutioner bör »beakta värdet och genomslaget av alla forskningsresultat (inklusive datasatser och mjukvara) utöver forskningspublikationer, och de bör ta hänsyn till ett brett spann av effektmått som inkluderar kvalitativa indikatorer av forskningsgenomslag, som påverkan av policy och praktik«. ⁸ I Sverige skrev bara fyra lärosäten (Södertörns högskola,

7. Författarnas översättning. Originaltexten lyder: »[...] recognizes the need to improve the ways in which researchers and the outputs of scholarly research are evaluated« (<https://sfdora.org/>).

8. Författarnas översättning. Originaltexten lyder: »[...] consider the value and impact of all research outputs (including datasets and software) in addition to research publications, and consider a broad range of impact measures including qualitative indicators of research impact, such as influence on policy and practice« (<https://sfdora.org/>).

Linnéuniversitet, Stockholms universitet och Mälardalens universitet) på DORA. Detta kan jämföras med Norge och Finland där nio respektive fjorton lärosäten skrev under.

Ett annat viktigt initiativ, *Agreement on Reforming Research Assessment*, togs av EU-kommissionen i januari 2022 och identifierar ett brådskande behov av att reformera bedömningen av forskningskvalitet. Överenskommelsen utvecklades av CoARA, en koalition av huvudsakligen men inte uteslutande europeiska »research funding organisations, research performing organisations, national/regional assessment authorities and agencies, as well as associations of the above organisations, learned societies and other relevant organisations«.⁹

I motsats till sina nordiska grannar (och de flesta andra europeiska länder), uttryckte inga av de mest forskningstunga svenska lärosätena intresse av att ingå i koalitionen eller processen, även om man skulle kunna argumentera att de representerades av SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund), som ingick i processen.¹⁰ Tio lärosäten har dock skrivit under den slutgiltiga överenskommelsen.¹¹

FORUM FÖR HÖGSKOLEPOLITISK DEBATT OCH ANALYS I SVERIGE OCH OMVÄRLDEN

I avsaknaden av såväl stora förändringar som former för högskolepolitiska debatter skiljer sig Sverige från sina grannar men även från andra jämförbara länder i Europa och världen. Norge har en imponerande blandning av kommunikations- och dialogplattformar. Kunskapsdepartementet anordnar en årlig konferens som samlar universitets- och högskoleledningarna för att diskutera strategiska och aktuella frågor (den så kallade kontaktkonferensen). Norge har två kanaler för kunskapsbaserade analyser och debatter av högskolepolitiken: nyhetsbrevet Khrono och tidskriften *Forskningspolitik*. Den senare ges ut av NIFU, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, med stöd av Norges forskningsråd. Tidningen har ett uttalat mål att främja en bred och kvalificerad debatt av relevans för dessa

9. CoARA – Coalition for Advancing Research Assessment. Agreement on reforming research assessment (2022, s. 2), https://coara.eu/app/uploads/2022/09/2022_07_19_rra_agreement_final.pdf.

10. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-07/ec_rtd_call_for-interest-ra.pdf.

11. <https://coara.eu/>.

politikområden. Norges forskningsråd inrättade 2018 ett internationellt rådgivande organ, International Advisory Board, som består av ledande internationella experter inom forsknings- och innovationspolitiken. De träffas flera gånger om året för att bidra med internationella perspektiv och reflektera kring strategiska forskningspolitiska frågor. Slutligen har Norge skapat ett nätverk för systematiska kunskapsöversikter, NORNESK, vars syfte är att göra vetenskaplig kunskap tillgänglig för en bred publik (Forskningspolitikk 2022).

Tyskland har ett årligt forskningsmöte, Forschungsgipfel, där centrala frågor för det tyska forskningslandskapet diskuteras. Evenemanget skapades 2015 på initiativ av Stifterverband (ett nätverk av företag och stiftelser med cirka 3 000 medlemmar med fokus på vetenskap, innovation och högre utbildning), Leopoldina (den tyska vetenskapsakademien) och Expertkommissionen för Forskning och Innovation (som inrättades av regeringen). Mötet finansieras av Volkswagenstiftelsen. Dåvarande tyska förbundskanslern Angela Merkel har hållit anföranden på två av mötena. Det närmaste vi kommer detta i Sverige är det dialogseminarium som SUHF årligen anordnar mellan lärosäten och forskningsfinansiärer. Målgruppen är dock mer begränsad än i det tyska fallet.

Den ovan nämnda tyska expertkommissionen för forskning och innovation tar årligen fram en omfattande rapport med analyser inom ämnen som experterna väljer. Rapporterna innehåller policyrekommendationer och presenteras för förbundskanslern, som enligt lag måste redovisa hur regeringen tänker hantera förslagen. Tyskland har dessutom ett vetenskapsråd (Wissenschaftlicher Rat) som enligt egen utsago är det äldsta vetenskapspolitiska rådgivande organet i Europa (det grundades av tyska regeringen 1957).¹² Dess uppgift är att ge råd till såväl den nationella regeringen som delstatsregeringarna i alla frågor rörande den innehållsmässiga och strukturella utvecklingen av vetenskap, forskning och högskoleområdet.¹³ Rådet består av 24 forskare som utses av akademien och åtta relevanta samhällsrepresentanter (Per-

12. https://www.wissenschaftsrat.de/DE/Ueber-uns/Wissenschaftsrat/wissenschaftsrat_node.html, hämtad december 2022.

13. https://www.wissenschaftsrat.de/DE/Ueber-uns/Wissenschaftsrat/wissenschaftsrat_node.html, hämtad december 2022 (författarnas översättning).

sonen des öffentlichen Lebens) som utses av nationalregeringen tillsammans med delstatsregeringarna.¹⁴

Nederländerna och Österrike har liknande råd som förser politiken med relevanta analyser (Schwaag Serger, Wise och Arnold 2015). Båda har en budget för att beställa analyser om frågor som är relevanta för forskningspolitiken och de publicerar även positionspapper, ställningstaganden eller rekommendationer. Båda skapades genom lagar (år 2014 i Nederländerna och år 2000 i Österrike) med statlig finansiering och egna kanslier. I Tyskland finns också ett kvalificerat forum för policyanalys inom forskningspolitikens område, *Forschung*, som samlar experter inom akademi och policy för analyser av forskningssystem och finansiering i Tyskland och andra länder.¹⁵

Sverige har tidskrifter som *Universitetsläraren* utgiven av fackföreningen för universitetslärare och forskare (SULF) och tidningen *Curie* utgiven av Vetenskapsrådet. Den förra vänder sig i första hand till just lärare och forskare medan den andra har forskning och forskningens villkor som fokus. De svenska publikationerna är därmed i första hand kanaler för och om högskolesektorn, i motsats till *Forskningspolitik* i Norge som har ett uttalat fokus på forskningspolitik och riktar sig till politiken och en intresserad allmänhet förutom »sektorn«. I samband med att regeringen tar fram en forskningsproposition tillsätts vart fjärde år en forskningsberedning vars syfte är »att fungera som rådgivare till regeringen bland annat i utarbetandet av den forskningspolitiska propositionen«.¹⁶ Under åren 2015–2021 fanns även ett innovationsråd med experter och representanter från näringsliv, akademi, fackliga organisationer och offentlig sektor. Innovationsrådets uppdrag var att »med innovation bidra med lösningar på de stora samhällsutmaningarna och verka för ett långsiktigt konkurrenskraftigt och hållbart Sverige«.¹⁷ I motsats till det finska innovationsrådet – som har tjänat som inspiration till många andra länders innovationsråd (Schwaag Serger, Wise och Arnold 2015) – var det svenska rådet inget beslutsfattan-

14. https://www.wissenschaftsrat.de/DE/Ueber-uns/Wissenschaftsrat/Mitglieder/mitglieder_node.html, hämtad december 2022.

15. <https://www.universitaetsverlagwebler.de/forschung>.

16. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/08/regeringen-tillsatter-ny-forskningsberedning/>, hämtad september 2023.

17. <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/statsradsberedningen/>, hämtad juni 2022, från ett då aktuellt dokument om Nationella innovationsrådet.

de organ utan fungerade mer som ett dialogforum. Gemensamt för forskningsberedningen och innovationsrådet är att de, i motsats till de rådgivande funktionerna i Nederländerna, Tyskland och Österrike, varken tar fram analyser eller producerar skriftliga rekommendationer som underlag och inspel för politiken.

Sedan 2016 publicerar Vetenskapsrådet vartannat år Forskningsbarometern med indikatorer för forskningens omfattning, finansiering och kvalitet. Produkten utgör ett värdefullt underlag till en kunskapsbaserad debatt om den svenska forskningens tillstånd och förutsättningar. Den innehåller dock inte resonemang eller analyser om förhållanden, utmaningar eller policyförslag.

Statliga utredningar, som tillsätts av staten för konkreta frågor, har länge fyllt just de sistnämnda funktionerna i den svenska politiken. Utredningar utgör ett viktigt verktyg för kunskapsbaserad politik i Sverige. Många av de senaste utredningarna med fokus på högskolesektorn har dock inte omsatts i handling. Dessutom är utredningar, i motsats till rådgivande organ som i Nederländerna, Tyskland och Österrike, beroende av att regeringen tillsätter dem och formulerar frågeställningar. Initiativrätten ligger således uteslutande hos staten i det svenska fallet. Sammanfattningsvis verkar det saknas kanaler, plattformar och underlag för att föra en upplyst, engagerad och inkluderande debatt om högskolans själ och dess roll i samhället.

Avslutningsvis kan också nämnas att Sverige utmärker sig genom att sektorn själv har ett betydande inflytande över sina egna angelägenheter; den formar inte bara prioriteringar utan även beslutsformer. Andra länder drar istället större nytta av erfarenheter från andra verksamheter, som företag, myndigheter och organisationer, vilket visas bland annat i en genomgång av styrelsesammansättningen i andra länders motsvarigheter till Vetenskapsrådet.

Beslutsfattande i olika länders forskningspolitiska organ:

- › National Science Board, USA (motsvarighet till styrelsen för National Science Foundation): 25 medlemmar varav 16 jobbar i industrin eller offentlig sektor eller har gjort det under sin karriär.¹⁸
- › Styrelsen i Research Council Finland: 6 medlemmar varav 2 från utanför akademien.¹⁹

18. <https://www.nsf.gov/nsb/members/index.jsp>, hämtad september 2023.

19. <https://www.aka.fi/en/about-us/decision-making-bodies/board/>, hämtad september 2023.

- › Styrelsen i United Kingdom Research and Innovation (UKRI): 13 medlemmar varav 5 från utanför akademien. (Det bör tilläggas att UKRI i motsats till Vetenskapsrådet jobbar med både forskning och innovation).²⁰
- › Styrelsen i Australian Research Council (Advisory Committee): 9 medlemmar varav 4 från utanför akademien.²¹
- › Stiftelserådet i Swiss National Science Foundation (SNF), Schweiz: 40–45 medlemmar varav 7 från utanför akademien inklusive ordföranden.²²
- › Supervisory Board, Dutch Research Council (NWO): 6 medlemmar, varav minst 4 (inklusive ordföranden) från utanför akademien.²³
- › Vetenskapsrådet: 9 ledamöter, varav 1 (styrelseordföranden) från utanför akademien.

Sammantaget

Sammantaget förefaller tillståndet för svensk forskning och högre utbildning vara tämligen gott men inte enastående. Universiteten har fått utvidgade ekonomiska medel inom ramen för ett stort lokalt självbestämmande. Stora och delvis nya mandat, som hållbarhet och säkerhet, har samtidigt formulerats av politiken, ofta dock i relativt osammanhängande och temporär form och med implicit tilltro till att universiteten själva ska omsätta dem i högkvalitativ och innovativ utbildning och forskning. Det kan framstå som att det uppstått ett förväntansvakuum, där statens styrning blivit alltmer mångdimensionell och temporär, medan lärosätena har svårt att finna former för att göra av med tillförda medel och omvandla prioriteringar till aktivitet. Lärosätena har inte heller varit särskilt aktivt inblandade i utformningen av prioriteringarna. Träffsäkerheten är inte speciellt god.

20. <https://www.ukri.org/who-we-are/how-we-are-governed/ukri-board/>, hämtad september 2023.

21. <https://www.arc.gov.au/about-arc/our-organisation/committees/arc-advisory-committee>, hämtad september 2023.

22. <https://www.snf.ch/de/z90HkXbgJ9aJN7vB/seite/ueberuns/organisation/stiftungsrat>, hämtad september 2023.

23. <https://www.nwo.nl/en/supervisory-board-of-nwo>, hämtad september 2023.

Vidare ger dessa intryck bilden av att Sverige inte längre är en policyledande nation inom högre utbildning och forskning. Det finns inga tydliga långsiktiga mål för högre utbildning och forskning, det saknas stabila forum för expertanalys och policyrekommendationer, och institutionerna – universiteten och högskolorna, men också finansärer och utvärderande organ – har inte heller format en egen position och riktning, utan var och en reagerar på de andra.

Statens agerande står i centrum i den här framställningen, hur den kan agera för att lösa mandat och roller för politiken och lärosätena.

3. Att driva förändring: en analysram

Denna rapport ingår i traditionen av policyanalys, det vill säga studiet av politisk förändring och identifiering av lösningar på politiska problem (Campbell 2004). Vårt antagande är att sådan genomgripande politisk förändring utvecklas som ett resultat och samspel mellan följande fyra faktorer:

- › *Social mobilisering*. Identifierar de politiska intressena inom ett område. Huvudfråga: Vem driver frågor om universitet och högskolor och i vilken riktning?
- › *Expertis*. Identifierar hur politiska alternativ analyseras inom ett område. Huvudfråga: Vem utvecklar analys och formulerar förslag kring utvecklingen av universitet och högskolor?
- › *Institutionell anpassning*. Identifierar hur politik genomförs genom myndigheter och andra statliga organ. Huvudfråga: Hur påverkar myndigheter och lärosätens interna processer genomförandet av den förda politiken?
- › *Transformativ förändring*. Identifierar ramvillkoren för politisk förändring, exempelvis världsekonomens utformning, teknologisk förändring och ideologiska tendenser. Huvudfråga: Vilka faktorer är centrala i den historiska period som ska studeras?

Metod

För att fånga in dessa faktorer har vi arbetat med en dokumentanalys kring politiska praktiker och ideologiska teman. Genom att närläsa statliga utredningar och propositioner har vi skapat oss en bild av föreställningar om högskolepolitikens inriktning och genomförande un-

der olika perioder. Vi har också begagnat oss av den rika floran av redan existerande studier av högskolepolitikens utveckling, likaså sådant vi själva författat. Nyhetsvärdet i den historiska analys vi gör ligger i att vi för den vidare in i framtiden och pekar på hur ett historiskt mönster av policyomställning kan lägga grunden för en ny genomgripande högskolepolitisk förändring.

SOCIAL MOBILISERING

Inom alla politikområden finns en mängd olika intressenter där ingen av dem har total kontroll över vad och varför saker görs. Politik kan därför ses som resultatet av en sammansmältning av olika sociala intressen. Exempelvis utgörs intressenter inom utbildning och forskning av utförarna själva – lärare och studenter – men också av universitetsledning, nationella eller internationella sammanslutningar av universitet och högskolor (till exempel SUHF i Sverige) och finansiärer. Ytterligare exempel är myndigheter med uppdrag inom utbildning och forskning, arbetsmarknadens parter, regionala intressenter, företag och intresseorganisationer. Inom alla politikområden finns specifika kraftfält där intressen möts, konfronteras och sammanjämkas, normalt inom statens ram. De möts och formeras inom olika forum, debatter, utredningar, beredande organ och liknande. Var det sker varierar mellan olika politiska system.

Sammanjämkningen av olika sociala intressen omformas till politiska reformer och beslut (det som brukar kallas policyer). Hur politiska intressen tar sig uttryck beror på såväl statens och organisationers form som strukturer inom det offentliga, och det finns betydande variationer mellan länder i hur relationen mellan stat, samhälle, politik och policy ser ut. Olika politikområden har också skiftande form, även i samma politiska system, där tyngd för politisk styrning, administrativ självständighet och inflytande för professioner varierar (Rothstein 1986).

I vissa länder kan policyförändring handla om rörelser inifrån staten och professionerna, där reformer drivs från en process styrd ovanifrån av en stark stat som »pressar« ut reformer (Pedersen 2017). I federalt styrda länder som USA och Tyskland präglas politiken av ledning från olika nivåer (främst delstater och regioner) i ständigt föränderligt samspel. Styrning sker då parallellt och med ömsesidig påverkan mellan nivåer (Streeck och Thelen 2005; Welsh 2009). I exempelvis Danmark, där centralstaten är dominerande, sker förändring vanligen hastigt och

radikalt (Foss Hansen 2016). Sverige kan beskrivas vara i en mellanposition, med element av både centralstatlig styrka och flernivåstyrning.

EXPERTIS

Förutom en social och politisk förankring, där reformer knutit an till sociala intressen inom ett politikområde, har också expertis en betydelse i politikutförning. Expertis spelar en betydande roll som underlag för beslut och för att ge handlingsalternativ, internationella utblickar och historiska perspektiv. Detta syns i det svenska utredningsväsendet som historiskt byggts upp i en tid av bred politisk förändring, en tydlig roll för berörda intressen (organisationer, myndigheter, branschföreträdare med flera) och för sakkunnig expertis som bidragit med underlag och konsekvensanalyser. Andra länder har andra sätt att skapa och forma expertis; federala stater skapar i regel permanenta forum för konsensus medan starka stater söker expertis temporärt och mer efter behov (Lentsch och Weingart 2011).

INSTITUTIONELL ANPASSNING

Efter att olika alternativ analyserats och tröskats genom förhandlingar mellan olika intressen inträder ett stadium som kan benämnas institutionell anpassning (Gjaltema, Biesbroek och Termeer 2020). Det handlar om det som ofta kallas implementering, och om hur nya reformer anpassas efter existerande praktiker. I detta ligger också en effekt- och utvärderingsdimension, hur effekter av reformer kan mätas och värderas.

TRANSFORMATIV FÖRÄNDRING

Detta leder oss till en fjärde dimension när policyförändring ska studeras, nämligen de historiska omständigheterna. Vi ansluter oss till en historiesyn som lyfter fram större, strukturella förändringar som påverkar villkoren för politik och policy (Perez 2003; Boyer 1990; Rodgers 2012). Dessa strukturella förändringar kan beskrivas som en sammansmältning av teknik, ekonomi, politik och kultur. I centrum står teknologiska skiften – ångkraft och mikroelektronik exempelvis – och åtföljande institutionella arrangemang och ideologiska ramar. Ett historiskt exempel är kombinationen av massproduktion, välfärdsstat, nationell ekonomisk reglering och försvarsupprustning under efterkrigstiden (Edgerton 2005). Möjligheterna att producera

och konsumera standardiserade produkter i stor skala inom en nation utnyttjades maximalt och understöddes av bland annat »massuniversitetets« utbildning av professionella och universitetens forskningsfokus på områden med relevans för näringsliv och försvar.

Sverige som fall

Alla olika nationella och institutionella sammanhang har sina sätt att skapa reformer och förändring inom högre utbildning och forskning. Universitetssektorn i Sverige har utvecklats i ett samspel mellan vissa pådrivande politiska reformatörer och specifika intressen inom akademi, näringsliv och organisationer. Det är ett mönster som skiljer sig från exempelvis USA och Frankrike, vilket avspeglar skillnader i hur politik genomförs; i vissa länder är staten främst koncentrerad kring departement, medan tyngdpunkten för genomförande i andra länder, exempelvis Sverige, ligger på myndigheter, inklusive universitet (Clark 1983).

I Sverige har policyutveckling – när det gäller att analysera och föreslå reformer, och att genomföra dem – vanligen utvecklats i spelet mellan social mobilisering och expertis (Rothstein 1986). Sociala intressen (oavsett om de förknippas med klass eller andra sociala kategorier) inom olika områden har kanaliserats genom stora statliga utredningar. Likaså genom andra forum för analys och planering där expertis bidragit både med analyser och perspektiv på tänkbara vägval och med att jämka samman olika sociala intressen. Utvecklingen har till stor del drivits genom statliga utredningar som beskrivit nuläge och framtida ambitioner. Det har ofta skett utifrån grundlig analys och omfattande beredningsarbete med olika intressenter som engagerats inom utredningsarbetet, som ledamöter, experter och remissinstanser. Detta är i sin tur en effekt av Sveriges speciella historia och samhällsstruktur, med stark arbetarrörelse, starkt näringsliv och en stark stat. Konsensus och riktning måste därför erövas inom konfliktfyllda kraftfält med många olika intressen. Utredningar har varit ett sätt att skapa samling runt och fokusering på utstakade mål, där viktiga intressenter och målgrupper engagerats tidigt i processen. Beskrivningen är naturligtvis förenklad och dessutom till stor del historiskt antikverad, men som idealiserad policymodell lever den kvar som form för problemlösning (Lewin 2017).

Samtidigt är ett mönster i svensk politik att staten reglerar det staten anser viktigt och lämnar betydande frihetsgrader därutöver. Genomförandet har i hög grad lämnats till myndigheter och/eller organisationer, medan statens roll alltså primärt varit att sätta ramvillkoren. Den svenska förvaltningsmodellen bygger med andra ord på att myndigheterna själva tar ett betydande ansvar för det som görs, eftersom departementen är förhållandevis små i förhållande till bestyckningen inom myndighetssfären (Sundström och Premfors 2007). Här finns också en stor variation mellan olika länder, där styrningen är stark från statens sida, alternativt där marknaden formar universitetens arbetssätt (Clark 1983). Myndigheter har spelat en nyckelroll i planeringen och genomförandet av policyer i Sverige, ibland rentav så att de i praktiken inte bara format hur de ska genomföras utan också vad som ska genomföras (Rothstein 1986).

Det typiskt svenska mönstret är att politiken är uttalat centralstatlig och att den utformas i en kombination av och samspel mellan social mobilisering och expertis. Även om regionala intressen emellanåt spelat en betydande roll vid utformningen av den svenska högskolan har det centrala greppet dominerat. Uppdragen för lärosätena är desamma oavsett plats och historik, och finansieringen i allt väsentligt nationell. Det hänger också samman med att uppdragen i det svenska högskolesystemet är sammanhållna snarare än särskilda som i många andra länder. Det finns således en grundläggande likhet mellan hur olika lärosäten styrs och resurssätts. Möjligheten att genomföra långsiktiga reformer är därför betydande i det svenska fallet. Uppbackningen av sociala intressen – fördjupade och sammantvinnade i statliga utredningar i ett genomförandelandskap med stark centralstyrning – torde borga för det.

Sammantaget

Grovt uttryckt utgår vår analys från att svensk högre utbildnings- och forskningspolitik ställts inför fyra större strukturella omställningar under tiden efter andra världskriget. Framväxten av välfärdsstat och massproduktion 1945–1969, kristendenser och omdaning 1970–1990, teknologiska skiften och globala ekonomiska relationer (1991–2010). Vi menar att vi befinner oss i ett skifte där hanteringen av komplexa och tvärgående samhällsförändringar står i förgrunden. Skiftet utgör

startpunkten för en förnyad omdaning av politikens inriktning och arbetsformer (Benner, Marklund och Schwaag Serger 2022).

För högskolesektorns del innebär det att vi identifierar tre centrala förändringsskeden: *modernisering* 1945–1969, *försambälleligande* 1970–1990 och *konkurrensutsättning* 1991–2010. För perioden efter 2010 identifierar vi ett antal utmaningar och oklarheter som skulle kunna lägga grunden för en ny högskolepolitisk period. I sökandet efter en sådan frågar vi oss hur det senaste decenniets arbete med svensk högskolepolitik kan förstås, vilka olika initiativ som tagits och hur de sammantaget format en situation där många olika styrningsideologier blandats. I nästa kapitel analyserar vi vart och ett av dessa förändringsskedena.

4. En historisk genomgång av den svenska högskolepolitiken

I det här kapitlet behandlar vi dominerande teman i den svenska högskolepolitiken efter 1945. I likhet med andra liknande genomgångar, exempelvis de som gjorts av Gribbe (2022) och Andréén (2014), fångar vår historik olika perioders syn på vad universiteten är och vilka samhällliga roller de kan spela.

Modernisering – svensk högskolepolitik 1945–1969

Redan 1945 påbörjades arbetet med att modernisera svenska universitet. De ekonomiska förutsättningarna efter kriget var dock svaga och reformbehoven upplevdes inte som alltför påträngande. Ungdomskullarna var förhållandevis små och universitetets uppdrag i övrigt begränsades av den grundläggande skolans struktur, där bara några få tusentals personer per år tog universitetsförberedande examen. Massutbildningen låg långt borta, även om konturerna av ett växande universitetssystem kunde skönjas med vidhängande behov. Bland annat utreddes återkommande frågan om docenternas arbetsvillkor («docentelälandet»), den grupp som fick axla mycket av undervisningens börda (SOU 1980:3).

Det huvudsakliga reformengagemanget låg emellertid inom vetenskapens område, särskilt att ta tillvara erfarenheterna från forskningens betydelse för kriget. Det saknades en permanent finansieringsfunktion som kunde identifiera och stödja specifika projekt – både målinriktade och egeninitierade. Vidare fanns ett behov av att mobilisera kapital, kunskap och kompetens för viktiga samhällsuppgifter, i partnerskap mellan stat, näringsliv och organisationer. Statens nya uppdrag för-

kroppsligades av den så kallade Malmska utredningen, som föregick inrättandet av en serie forskningsråd vilka ingick i ett större reformkomplex som handlade om att förbereda Sverige som nation för en osäker efterkrigstid. Hit hörde anpassning efter nya handelsströmmar och förändrade villkor för civil och militär teknikförsörjning, men också modernisering av sjukvård, bostadsbyggande, skolväsende med mera (Nybom 1997). Till det kopplades ambitionen att modernisera universitetens forskningsorganisation. Detta skulle genomföras genom att skapa dels en kanal för att formulera och bedöma tidsbegränsade projekt via forskningsråd, dels ett system av industrinära forskningsinstitut i anknytning till de tekniska högskolorna.

Detta var alltså uttryck för en förändrad relation mellan staten och universiteten. Forskning var inte längre enbart en mer eller mindre statisk angelägenhet för de enskilda professorerna eller fakulteterna, utan en rörlig aktivitet som kunde växa (eller krympa), baserat i utlysningar, ansökningar och bedömningar. Professorsrollen blev därmed mer flexibel och varierad, vilket sedermera lade grunden för andra reformer av universitetsläraryrollen. Utbildningen förblev i huvudsak oförändrad till både form och volym. Den var fortfarande ganska liten i omfattning och reformkraften samlades där den främst ansågs behövas, det vill säga kring en upprustad forsknings- och utvecklingsstruktur för landet.

Den sociala mobiliseringen var stark och bred. Den fick industrin, den regeringsbärande socialdemokratin, fackliga organisationer och arbetsgivare att samlas kring föreställningen om en kunskapsbaserad modernisering där forskningen var en progressiv kraft för att skapa brett samhällsligt värde.

Expertisen återfanns i de utredningar som gjordes, där ledande företrädare för akademi, industri och offentlig förvaltning samlades. Där ingick ordföranden Gösta Malm, som kopplade samman privatindustriella och statliga intressen i rollen som generaldirektör för Vattenfall. Nobelpristagaren i kemi 1926, The Svedberg, representerade spetsen av svensk vetenskaplig expertis och hade dessutom kopplingar till biokemiskt företagande (Widmalm 2004). Ingenjörsvetenskapsakademien var företrädare i utredningen, liksom Industriförbundet, vilket borgade för en tydlig anknytning till företagsintressen. Den politiska dimensionen var till synes frånvarande, en frånvaro som samtidigt uttryckte en underförstådd tillit till de teknisk-industriella nätverken. Dessutom lades huvuddelen av den politiska kraften på andra områden

där de fick fritt spelrum, som till exempel skattepolitiken, och mer allmänt statens roll i ekonomin som kom att kallas planhushållningsdebatten (Lewin 1967). I grunden handlade detta om att samlingsregeringens tid gick mot sitt slut, att partierna och blocken åter fick ökad betydelse. I grunden fanns emellertid konsensus avseende framstegets nycklar, med tonvikt på rationell planering och rationaliseringar inom och mellan sektorer och regioner (Elander 1978). Om Sverige skulle ta sig genom perioden efter andra världskriget på ett framgångsrikt sätt, behövde alla områden moderniseras och utsättas för det rationella vetenskapliga perspektivet. Detta synsätt bars fram av den snabbt växande gruppen av myndigheter och råd med forskningsuppdrag.

Den sociala mobiliseringen och expertisen vävdes samman till en grupp av ledande företrädare för olika intressen som i korporativ anda kunde formera både mål och medel för en upprustning av svensk forskning och utveckling (Nybom 1997). Forskningsråd och universitet bildade en kraftfull axel, medan särskilda institut fick en mer undanskymd ställning. Till skillnad från andra länder kanaliserades mycket av de tillkommande resurserna via universiteten och de institut som i allmänhet inrättades i närheten av universitet och tekniska högskolor. Parallellt skedde viss institutionell anpassning genom att universiteten gradvis anpassades efter en utökad forskningsroll med nya lokaler för framför allt naturvetenskaperna (Forkman 2016). Likaså anpassades forskningsrådsmodellen efter olika samhällsområdets villkor och behov, med olika styr- och stödformer för exempelvis byggforskning och humaniora. Det var alltså ingen rätlinjig process, utan reformerna stötte på en hel del motstånd. Det kom inte minst inifrån akademien där många inflytelserika företrädare såg sitt mandat begränsat av forskningsrådets arbetssätt med ansökningar och prioriteringar (Westling 2003; jämför Stephan 2012). Utfallet blev att forskningsråden likväl inrättades, vilket ändrade arbetsformerna främst inom de tekniska, naturvetenskapliga och medicinska områdena. Där kom forskargrupper att bli en allt vanligare form, medan den gamla professorscentrerade modellen utmanades.

Vid ingången av 1950-talet var läget ett annat än bara några år tidigare. Fredspessimism vändes till fredsoptimism i takt med att världsekonomin växte. Sverige fick en framskjuten roll i återuppbyggnaden av Europa. Prognoserna visade på kraftigt växande ungdomskullar och behov inte enbart av kvalificerad yrkesarbetskraft för den växande

industrin utan för i stort sett allt; högutbildade inom snart sagt alla områden: samhällsvetare, lärare, ekonomer. Universiteten i sin dåvarande form var dock svagt rustade att möta utvecklingen, både på strukturnivå och på ämnesnivå. Till och med för den tekniska och naturvetenskapliga forskningen som stått i fokus för 1940-talets upprustning ökade behoven, inte minst för att understödja industritillväxten med kvalificerad personal (naturvetare och ingenjörer bland annat).

Utvidgningen var systematisk och handlade om utbildningens dimensionering, inriktning och styrning, forskarutbildningens struktur, ledning och styrning av hela området, regeringens arbetsformer och genomförandet av politiken.

Regeringens arbetsformer förändrades under perioden och politiken fick en mer samlad och närvarande form. Expansionen och fördjupningen fram till 1950 hade skötts huvudsakligen på statens delegation av Ingenjörsvetenskapsakademien, myndigheter och av enskilda betrodda akademiker. Detta var en flexibel institutionell modell som dock hade sina begränsningar. De statliga utredningarna kom att spela en avgörande roll och fick vittgående mandat, främst att undersöka förutsättningar för expanderande utbildning, forskarutbildning, forskning och lokalisering. Deras sammansättning försköts också i riktning mot breddat deltagande för organisationer och politiken. För forskningens del kom forskningsberedningen att bli en särskilt viktig samordningspunkt, ledd av statsministern och med ledande företrädare för hela det vetenskapliga-tekniska ekosystemet. Beredningen hade sikte på att försiktigt planera forsknings- och utvecklingsresurserna med en högre grad av planlighet (Skogmar 1967). För universitetens del kom det i grunden reformerade Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att bli en särskilt viktig förändringsagent. UKÄ fick rollen som mellanled mellan regering och lärosäten vad gällde budget och omprövning av tjänster, och spelade en pådrivande roll för omorganisation av ämnen och områden (Nevés 1976). Detta knöt an till vad som närmast kan beskrivas som en politisk överideologi där vetenskap och teknisk utveckling sågs som progressiva resurser som kunde förena olika intressen (Bell 1962).

På strukturnivå ansågs att antalet lärosäten var för begränsat och att det behövdes ett fullskaligt universitet norr om Uppsala – »Norrlands universitet«. I den tidiga efterkrigstiden startades en medicinsk högskola och tandläkarutbildning i Umeå, en process som grundades i re-

gionalpolitik lika mycket som universitetspolitik. Norrlandssatsningen kom framför allt att handla om att förstärka staten och det offentliga med personal för sjukvård, tandvård och offentlig verksamhet. Först långt senare belystes de tekniska villkoren i norra Sverige, då en teknisk högskola inrättades i Luleå (Lane 1983). Teknik, naturvetenskap och samhällsvetenskap var högst prioriterade. Om Umeå var ett uttryck för att staten växte och att Sverige skulle göras jämnare i fördelningen av offentliga nyttor, kom de tekniska högskolorna att lyftas fram särskilt som del i expansionen och utvecklingen av svensk industri. De två tekniska högskolorna behövde kompletteras med en tredje. Lund blev den föredragna platsen med hänvisning till de stora behoven i södra Sverige; en lokalisering till Norrland avskrevs av samma skäl. Naturvetenskapen behövde i sin tur också byggas ut och den nyligen förstatligade högskolan i Göteborg blev platsen för det. Huvudstadens förhållandevis småskaliga universitet skulle också förstatligas och ges en helt annan struktur och tyngd, lokaliserad utanför staden med naturvetenskaperna som kärnaktivitet.

På ämnesnivå identifierades samma behov, baserat i analyser av rekryteringsmönster inom olika områden. Det var en bred palett som skisserades, men mest inom de professionella områdena och inom ingenjörsvetenskaperna.

Tillgången på lärare var en flaskhals i universitetsexpansionen. Professorernas arbetssituation medgav inte större insatser inom vare sig den grundläggande utbildningen eller för den expanderande forskningen. För undervisningens ändamål inrättades därför tjänster som universitetslektor. Lektorerna skulle inte forska utan bevaka det växande åtagandet på grundnivå. Som komplement till professurerna, och som alternativ karriärväg för den som inte önskade den säkra men oflexibla rollen som universitetslektor, inrättades tidsbegränsade tjänster, som forskarassistent, avsedda för vetenskaplig meritering mot docentur och professur. Sammantaget förväntades dessa typer av tjänster kunna hantera såväl undervisningens som forskningens expansion, samtidigt som professorernas exklusiva status som bärare av ämnen och miljöer kunde bibehållas. Parallellt skedde en justering av hur universitetet styrdes. Den tidigare sammanhållna filosofiska fakulteten delades i tre: humanistisk, samhällsvetenskaplig och naturvetenskaplig.

Universitetens lokaler utgjorde ett centralt reformområde. Flerparten stammade från sekelskiftet 1900 och var inte dimensionerade

eller utrustade för stora studentgrupper och modern laborativ vetenskap. Ett första element tillkom alltså redan under 1950-talet när naturvetenskaperna expanderade, men 1960-talet blev framför allt de stora campusprojektens tid. Det mest storskaliga projektet var flytten av Stockholms högskola från innerstaden till Frescati. Många andra större projekt genomfördes, bland annat för biomedicin i Göteborg, Uppsala och Lund, för den nya tekniska högskolan i Lund och för den farmaceutiska verksamheten i Uppsala som flyttades från Stockholm. Djärva experiment gjordes för att bereda möjligheter att integrera akademi och näringsliv i nya institutionsbyggnader, exempelvis Kemacentrum i Lund och Biomedicinskt Centrum i Uppsala (UKÄ 1967).

1955 års universitetsutredning, som i sina olika betänkanden utgör empirin för beskrivningen ovan, är närmast idealtypisk för svensk universitetspolitisk förändring (till exempel SOU 1963:9). Utredningen skapade en sorts reformram under 1950-talet, en samlad ansats och ett program för modernisering av universiteten i allt från antalet studieplatser och studieorter till hur akademiska tjänster skulle konstrueras. Universitetsutredningen (U55) var därför både ideologisk och praktisk.

Perioden efter 1950 utmärktes av en breddad social mobilisering inom högskolepolitiken, i jämförelse med den relativt slutna och sammantvinnade teknisk-industriella dominansen direkt efter kriget. Högskolepolitiken vävdes samman med ett vidare samhälleligt engagemang för modernisering och tillväxt, där utbildning och forskning sågs som progressiva resurser i ett samhällsbyggande präglat av framsteg och förnyelse. Breddningen omfattade de artikulerade regionala intressena, men också fackföreningar, den spirande kvinnorörelsen, konsumenter, studentorganisationer och en mängd andra aktörer och organisationer som tidigare inte varit engagerade i den högre utbildningen och forskningen (LO 1961; Åkerman 1994). Universitet och högskolor blev en bred nationell angelägenhet och uppfattades som nyckelfaktorer i samhällsutvecklingen.

Regeringen drog upp riktlinjerna och knöt an expansionen av högre utbildning och forskning till andra samhällsprojekt (arbetsmarknad, regional utveckling, socialpolitik, energiförsörjning, bostadsutbyggnad med flera). Detta inom ramen för ett samlat policyparaply som kan kallas samhällsmodernisering (Elander 1978). Statliga kommittéer gjorde analyser av tänkbara vägval och institutionella former, utformade detaljerna och stod emellanåt till och med för genomförandet (till

exempel när nya lärosäten och fakulteter inrättades, som den tekniska i Lund). UKÄ:s roll förtydligades och lärosätena fick en fastare besluts- och organisationsstruktur. Inriktning och genomförande knöts nära samman. Betydelsen av expertis var central och symbolisk i form av ledamotskap i organ, utredningar och kommittéer för de främsta företrädarna för administration, akademi och näringsliv.

Även institutionell anpassning var betydande under perioden; allt var inte resultatet av centralstatlig rationalitet och planenligt genomförande. Lärosätena växte kraftigt och moderniserade sina arbetsformer av egen kraft, där inte minst lokala intressen mobiliserades men också enskilda lärare med stora nätverk inom förvaltning och näringsliv (Widmalm 2004). Utvecklingen var inte fullständigt rätlinjig och anpassningen långt ifrån total. Framför allt kom forskarutbildningen att förbli en oreformerad zon med långa studietider, öppen antagning och amorfa arbetsformer – trots att den tidigt uppfattades som en svaghet i moderniseringen av lärosätena (Lindbeck 1963).

Sammanfattning av samhällsmoderniseringens högskolepolitik:

- › *Social mobilisering*. Bred uppslutning kring forskning och utbildning utan djupa ideologiska motsättningar, dominans för teknisk-industriell elit med högt förtroende inom politiken.
- › *Expertis*. Relativt brett sammansatta statliga utredningar som plattform för analys, förslag och genomförande, i huvudsak ledda av teknisk-industriell elit. Omfattande utredningar som pågick under lång tid.
- › *Institutionell anpassning*. Universitet utvecklade i nära samarbete med staten. Omfattande och i huvudsak välkomnad anpassning av akademins arbetsformer, om än inte utan motstånd.
- › *Transformativ förändring*. Parallell utveckling av välfärdsstat och internationellt orienterad ekonomi, med massproduktion och masskonsumtion som drivkrafter.

Församhälleligande – svensk högskolepolitik 1970–1990

I förlängningen bar samhällsmoderniseringen sin egen undergång. Den byggde på tron på planenlighet, till synes evig tillväxt, konsensus mellan olika intressen och en stabil politisk och social omgivning. Mot slutet av 1960-talet stod det klart att många av faktorerna inte

längre förelåg. Flera av de samhällsroller som traditionellt hanterats i samförstånd blev politiska angelägenheter och konfliktnivån höjdes. Dit hörde vetenskap och utbildning, vilka kort och enkelt uttryckt blev kontroversiella resurser snarare än självklara tillgångar.

Den period som nu inträdde i svensk högskolepolitik är sammansatt, om än med ett genomgående tema: församhälleligande. Samhällets utveckling och dess motsättningar är offentliga angelägenheter och ska lösas inom ramen för offentlig politik. Det är en skärpning från samhällsmoderniseringens tidevarv, eftersom det direkt blandar in ofta konflikterande intressen i utformningen och genomförandet av politik.

Den är sammansatt därför att själva undertonen varierar, från styrningsoptimism till styrningspessimism. Men hela grundidén är att samhället i sin totalitet kan styras mot vissa givna mål, genom att intressen blandas och institutionella former anpassas efter behoven. Universiteten blir på så sätt samhällseliga angelägenheter, på samma sätt som staten utvecklas till en arena där olika intressegrupper möts och integreras i utövningen av offentlig makt. Dessa organisationer ger i sin tur delvis upp sin autonomi för att bidra till de offentliga målen. Allt församhälleligas i den process som benämns neo-korporatism (Schmitter 1974).

Flera av grundstenarna i moderniseringen kom under tryck. Statens roll i den offentliga sektorn växte, och staten fick en annan form med massiv utbyggnad av service och tjänster. De regionala obalanserna och motsättningarna skärptes; inte minst Norrlandsfrågan fick nya och kärvarer undertoner. Näringslivets utveckling blev mer ojämn och krav restes på en aktiv industripolitik. Fack och arbetsgivare kom allt oftare på kollisionkurs och studenterna radikaliserades. Tanken var dock att alla dessa motsättningar kunde hanteras inom statens form, dels på överordnad samhällsnivå, dels för olika samhällsområden som högre utbildning och forskning.

Formen för förändring bar likheter med den tidigare periodens: politikens primat mötte starka organisationer i genomförandet av reformerna. Politiken drog upp de stora linjerna: de motsättningsfyllda samhällsintressena skulle harmoniseras och det skulle ske via en inordning i en överordnad styrningslogik som kan kallas samhällsstyrning (Stevrin 1974). Formerna för denna logik skulle sedan utformas specifikt för varje samhällsområde.

Det i sin tur blev föremål för en stor universitetsutredning, U68, som i sin tur lade grunden för en sammanhållen högskolereform som togs av riksdagen 1975 och som sedan åtföljdes av den stora högskolepropositionen, H77 (Prop 1976/77:59). 1968 års högskoleutredning, vars slutbetänkande fick den lakoniska titeln *Högskolan* (SOU 1973:3), var snarlik U55 i det att den var ett uttryck för både politik och praktik; politiken genomfördes under utredningens gång, den fungerande som politikens förlängda arm. Den hade en tydligt beredande roll, i det att allt som sedan kom att genomföras med 1977 års högskolereform redan hade analyserats och förberetts av U68. Styrkan i den sociala mobiliseringen bakom högskolereformen visas av att den förbereddes under en socialdemokratisk regering men kom att genomföras av regeringen Fälldin. Politiska skiften spelade ingen avgörande roll. U68:s sammansättning visade att politikens genomförande – och betydelsen av expertis – ytterligare hade utvidgats. Nu var det inte längre, som i fallet med U55, en begränsad grupp med eliter med tydlig koppling till akademien. I U68 ingick ledningar för arbetsmarknadspolitik, skolpolitik och andra samhällsområden. U68:s expertis var brett sammansatt, här fanns forskare (ett antal akademiska avhandlingar skrevs inom ramen för U68), myndighetsföreträdare och olika typer av experter.

U68 var delvis en reaktion på saker som U55 inte kunde förutse. En var grundutbildningen som växte långt mer än vad som planerades och där universiteten ställdes inför en mängd utmaningar när efterfrågan växte kraftigt mot 1970-talets ingång. Det gällde planering av de så kallade fria utbildningarnas finansiering och anslutande anställningsformer, liksom anknytningen till arbetsmarknadens behov. Självregleringen hade skapat en mängd oönskade konsekvenser som utredningen tog upp, exempelvis akademikerarbetslöshet, ryckig lärarplanering och hastiga upp- och nedgångar i lärosätenas ekonomi. En annan var att utbildningens inriktning och dimensionering kom att bli föremål för social och politisk mobilisering. Nya grupper och erfarenheter, bland annat inom fackliga organisationer, hade starka intressen. En annan konfliktdimension var den regionala. Den svenska efterkrigstiden hade inneburit en kraftig centralisering av den ekonomiska och sociala utvecklingen till orter och regioner. Lärosätenas struktur reflekterade detta. Regionernas intressen och engagemang återuppväcktes under det sena 1960-talet, bland annat för tillgängligheten av högre utbildning (Elander 1978).

Inom genomförandet av politiken skedde en ytterligare förskjutning från regering till myndigheter. Forskningsberedningen lades i malpåse under 1970-talet (Premfors 1986). Forskningspolitiken var i hög grad styrd av den så kallade sektorsprincipen, vilken innebar att alla samhällssektorer själva dimensionerade och utformade sitt stöd till forskning. Oftast skedde detta via myndigheter, styrelser eller liknande (Premfors 1986). För planeringen av basanslagen till universiteten blev det i huvudsak en uppgift för det nybildade Universitets- och högskoleämbetet, UHÄ. UHÄ hade vittgående mandat och uppgifter vad gällde planeringen av utbildningsutbud, fördelning av forskningsresurser, inrättande och avveckling av professurer, och mycket mer. Myndigheten i sin tur aggregerade uppfattningar och intressen i en vid krets inom svensk högskola, dels för universiteten själva som gjorde anslagsframställningar till regeringen via UHÄ, dels för intresseorganisationer som engagerades i planeringen av den högre utbildningen.

Inom lärosätena bröts nu de sista bastionerna av professorsstyre när konsistorierna gjordes om till universitets- eller högskolestyrelser med blandad representation (om än majoritet för lärare). De viktiga utbildningsnämnderna fick tredelad representation av lärare, studenter och allmänrepresentanter. Institutionerna fick likaledes blandad representation i sina styrelser, och rollen som institutionsföreståndare gick alltmer sällan till en professor (Haake 2004).

Omdaning av det institutionella landskapet var en av de viktigaste effekterna av U68. De äldre lärosätena lades i princip nästan helt utanför reformramen. De påverkades visserligen av de institutionella förändringarna avseende ledning och styrning och de fick ett breddat mandat när de yrkesinriktade utbildningarna inom vård, skola och omsorg flyttades in i universitet och högskolor. Deras kärna förblev emellertid tämligen orörd eftersom de klassiska universitetsutbildningarna och forskningsämnena hölls i rimligt oförändrat skick under hela perioden (NFR 1986). De nio högskolor som bildades efter H77 fick en tydlig profil mot professionsutbildningar och för vissa också kortare tekniska program. Däremot kom de inte att få en egen forskningsorganisation, utan disputerade lärare knöts till fakulteter vid universiteten för att på så sätt säkra forskningsanknytningen – ett mål som infördes i högskolelagen: »Utbildningen inom högskolan skall bygga på vetenskaplig grund« (jämför Björklund 1991).

Justeringar kom i takt med att H77:s konsekvenser började bli uppenbara, framför allt för tjänstevillkor och forskningens förutsättningar. Den så kallade LÄTU-reformen avsåg skapa ordning i den oreda som följde i fråga om olika ad hoc-lösningar för universitetsanställningar under 1970-talet. Det skedde genom att renodla anställningar till tre kategorier: professor, lektor och adjunkt (SOU 1980:3). Samtidigt ändrades sättet att reglera anställningar så att lärosätena själva kunde utforma tjänsterna närmare innehåll och anpassa det efter behov. Därmed skulle de återkommande behoven av att skapa tillfälliga anställningar kunna begränsas och personalplaneringen underlättas. Utan att i grunden ändra något i periodens ideal om församhälleligande innebar detta en balansering där högskolan anpassar sig efter samhällets behov men med förväntningar på långsiktighet och uthållighet i den akademiska anställningen.

Forskningens framtid kom alltmer i centrum och i den stora utredningen om forskning och forskarutbildning i högskolan (SOU 1981:29) formulerades begreppet »långsiktig kunskapsuppbyggnad«, som sedan kom att bli 1980-talets forskningspolitiska huvuddoktrin. Utredningen menade att samhällets kortsiktiga kunskapsbehov på ett alltför markant sätt format forskningspolitiken och bidragit till en syn på universitet som beställningsfabriker för uppdragsforskning (»hela samhällets forskningsinstitut«, som det hette i debatten). Att tjäna kunskapsintressen som inte hade någon omedelbar beställare utan som bedrevs »på eget programansvar« var en viktig funktion för högskolan. Utredningen pekade på andra brister som uppstått i U68:s (och andra reformers) kölvatten. Bland annat hade utbildning och forskning särskilts som beslutsdomäner inom universiteten för att underlätta beslut och planering, men till förfång för den samlade akademiska identiteten hos lärare och studenter. Forskarutbildningen hade lämnats mer eller mindre oreformerad och behövde stramas upp, till exempel genom att etablera handledarkommittéer. Forskarutbildningen var huvudsakligen ett oförändrat område med tydlig koppling till behov utanför akademien, men samtidigt del av högskolans ekonomi och planering. Forskarutbildningens villkor skilde sig starkt åt mellan delar av akademien. Inom vissa områden var den tydligt strukturerad medan andra hade behållit den fria form som historiskt präglade doktorandutbildningen (SOU 1977:63). Samtidens utredningar pekade också på obalanser och på behovet av att skapa hållbara ramar för den akademiska forskningen

och minska beroendet av den stora mängden sektorsfinansiering (SOU 1977:52).

Alla dessa utredningar fick på olika sätt genomslag i politiken och i styrningen av högre utbildning och forskning. Under 1980-talet skedde en mängd justeringar av olika obalanser som uppstått i U68:s efterföljd, men utan att ändra grundparadigmet, att väva samman samhällsintressen och universitetsutveckling.

Institutionell anpassning skedde i flera former. Även om U68 i huvudsak kunde förstås som en kraftig centralreglering av högskolans arbete, skapades samtidigt ett betydande utrymme för anpassningar i den lokala praktiken. En gällde alltså anställningar, där fördelningsmekanismerna tvingade fram och möjliggjorde en flexibel arbetsgi-varroll. Sektorsforskningens tillväxt gjorde på samma sätt det möjligt att finna nya vägar att finansiera tjänster och organisera verksamheten utanför de strikta institutionsgränserna. Detta skapade ett slags entreprenörsanda vid svenska universitet som bland annat tog sig uttryck i en kraftig ökning av lokalt inrättade extra professorer. Syftet var att bättre kunna hantera externa förväntningar (nya områden, speciellt värdefull kompetens, och liknande), centralbyråkratisk långsamhet, den tröga processen bakom inrättandet av nya professorer och behovet av att finna anställningsformer för personer med viktig kompetens (Richardson 1989). En annan anpassning var att universiteten började utvecklas olika sinsemellan. Exempelvis Linköpings universitet bröt ny mark bland annat genom en strikt modell för forskarutbildningen med anställningar från start (en raritet i samtiden) och genom att anpassa organisationen efter planer hos forskningsfinansiärerna (Sandström 1999). Perioden var med andra ord paradoxal – centralplanering och lokala initiativ verkade parallellt. Det var också en period av stora skillnader i den institutionella anpassningen inom och mellan lärosäten. De äldre lärosätena framstod i både debatt och praktik som tämligen trögrörliga med stort och omfattande motstånd bland akademiker som på olika sätt försökte minimera effekterna av reformerna (Stenström 2004).

Sammantaget lade tidens stora reformvåg grunden för nästa genomgripande förändring, att se utbildning och forskning som samordnade aktiviteter. Ambitionen var att få ihop olika finansieringsströmmar och delmål samt stärka den samlade utvecklingen av universitet och högskolor. Denna våg kom att fokusera på nationella mål och lokala

profiler knyter an, och hur kriterier och förväntningar i ett sammanhållet högskolelandskap egentligen skulle kunna se ut. U68 och H77 löste en hel del problem men skapade även nya, inte minst för lärosäten som upplevde sig vara överlastade med uppgifter och krav – i en tid som präglades av kritik mot byråkrati och planering. Den stora förändringen var dock en annan: internationaliseringen av ekonomi och politik som tog fart under 1980-talet. Förändringsskedena *modernisering* och *församhälleligande* var perioder där det nationella perspektivet var helt överordnat. Nu kom istället den internationella utvecklingen i förgrunden och bildade drivkraften för nästa högskolepolitiska period.

Sammanfattning av församhälleligandets högskolepolitik:

- › *Social mobilisering*. Bred uppslutning kring forskning och utbildning, men mer blandad mobilisering med större grad av politisering och engagemang från intresseorganisationer. Mer kontroversiellt än under tidigare period, uttryckt i debatt och kritik av U68.
- › *Expertis*. Brett sammansatta utredningar som plattform för analys, förslag och genomförande. Större bredd i deltagandet, med stor vikt för intresseorganisationer.
- › *Institutionell anpassning*. Universitet utvecklades i nära samarbete med staten. Anpassning av akademins arbetsformer, om än inte utan motstånd, exempelvis till utbildningens genomförande och lärosätenas organisation.
- › *Transformativ förändring*. Sviktande tillväxt och ökad ekonomisk osäkerhet, ökad arbetslöshet och social instabilitet, hanteringen av efterkrigstidens modell för tillväxt och välfärd.

Konkurrensutsättning: högskolereformer

1991–2010

1990-talets reformvåg känns och märks än idag i svensk högskola. Fastän olika i social mobilisering och expertis, kom den att utgöra ett lika viktigt skifte i högskolepolitiken som under de tidigare perioderna. Reformvågen under 1990-talet syns bland annat i det lokalt anpassade utbildningsutbudet i ett strängt decentraliserat högskolesystem, där studentattraktivitet är den främsta drivkraften och rekryteringen av lärare anpassas både efter det och efter framgångar på marknaden för forskningsfinansiering (även det en effekt av reformer under perioden). Den går också att få syn på genom att externa möjligheter betrak-

tas som den absolut främsta drivkraften för forskningsinriktning och forskningsförnyelse för enskilda lärare, likaledes för universitet. Därtill att uppgifterna utbildning, forskning och samverkan ses som i grunden olika med skilda former för incitament, stöd och uppföljning.

Basen för den sociala mobiliseringen var liberal; utbildning och forskning är delar i ett ständigt omkonfigurerat samhälle där möjligheter öppnas och stängs i takt med teknisk och social utveckling, geopolitik och mobilitet i världen i stort. Världen är långt mer än nationalstaten – tvärtemot U55 och U68:s självklara utgångspunkter i just det nationella – den är i princip gränslöst öppen. Det är världen som är måttstocken och arenan, snarare än de nationella begränsningarna. Det är också genom att positionera svensk högre utbildning och forskning i världen som värden kan skapas för enskilda individer. Det är resultatet av alla enskildas strävan, och de företag och organisationer som omger dem, som skapar tillväxt och välstånd. Statens roll är framför allt att befria och skapa förutsättningar för enskilda att excellera. Genom att individer och organisationer förmås att jämföra sig med de främsta i världen och få förutsättningar att excellera, kan även det samlade systemet (nationen) växa, men inte genom omfördelning och anpassning inom en snäv ram.

I alla avseenden kom detta att vägleda policyutformning, genomförande och utvärdering under perioden, liksom synen på expertis och formerna för institutionell anpassning. Politikens genomförande underlättades av flera faktorer som förelåg 1991. Den viktigaste var kanske att det var en majoritetsregering som tillträdde, som byggde på idén att de partier som ingick fick friast möjliga spelutrymme inom sina särskilda intresseområden (Ander, Emilsson och Triberg 2022). För Moderata samlingspartiet var högre utbildning och forskning en särskild angelägenhet och sågs som en viktig resurs för samhällets utveckling som klavbundits av generationer av styrningsorienterade politiker och administratörer. En ny ordning skulle nu införas där kunskap skulle föra Sverige tillbaka till världstoppen. Svensk politik stod i allmänhet inför en radikal omprövning, med tre parallella förlopp: industrikrisen, finanskrisen och den statsfinansiella krisen. Detta skapade ett utrymme för experiment med nya tillväxtmodeller, där synen på kunskap som konkurrenskraftsdrivande kom i förgrunden.

Även om perioden 1994–1998, symboliserad av Carl Thams (S) kontroversiella roll som utbildningsminister, tycktes stå i bjärt kon-

trast till dessa ideal, ska spåravvikelsen inte överdrivas. Tham fortsatte avregleringen av högskolan, bland annat genom förändringar av professorstillsättningar och tjänstestruktur. Dessutom kom socialdemokratin efter 1998 att återgå till en huvudsakligen optimistisk syn på självstyrande och decentraliserade former för högskolepolitiken. Den i sak kanske viktigaste förändringen under perioden var tillväxten av externfinansiering av forskning, till förfång för direktfinansieringen av universiteten. Förändringen fick sin start under Carl Thams period när externa medel, främst från stiftelserna bildade efter löntagarfonderna, fick kompensera för neddragningar av fakultetsmedlen.

Reformer under perioden har överlag reflekterat att staten lägger ett växande ansvar på lärosätena själva att organisera sina angelägenheter. Perioden fram till 1994 präglades av en närmast chockartad avreglering av högskolornas arbetsformer, men också av kraftiga resurstillskott i nya former (exempelvis forskarskolor och excellensprogram). Förslagen bereddes i så ringa utsträckning som möjligt och de statliga utredningar som präglat tidigare perioder lades i princip helt på is; samråd och överläggningar skedde i annan form. Efter krishanteringen 1994–1998 lanserades statliga motsvarigheter till utbudshocken via forskningsstiftelserna. Tanken var att ett reformerat forskningsfinansieringssystem skulle skapa kraftsamling och driva på förändringar inom lärosätena (Sörlin 2005). 2008 års forskningsproposition lanserade tanken på stora och långsiktiga uppdrag till lärosätena att utveckla internationellt ledande miljöer. Senare kompletterades det med stöd till liknande miljöer med innovationsledande profil. Profilerings och konkurrens var de vägledande principerna, där ramarna sattes av politiken men genomförandet lades på lärosäten och forskningsfinansiärer i tandem.

Avveckling av kvalitetssystem och införande av konkurrens mellan utbildningar via betyg var det primära sättet att få lärosätena att agera innovativt inom utbildningsfältet. Det var inte enbart studentefterfrågan som skulle tillgodoseas, som annars varit effekten av det resursfördelningssystem som sattes år 1993. Riktigt framstående utbildningar skulle nu rankas och få särskilt stöd.

Det gjordes utredningar också under denna period, men de var få och hade mandat som antingen var smala eller väldigt breda, och som av olika skäl därför inte kan betraktas som särskilt betydelsefulla i sin tid. Några av dem råkade också ut för ödet att de beställdes av *en* regering

och togs emot av en annan.²⁴

Under 1990-talet (periodens första del) var utredningar sparsamt använda. Det rådde stor brådska inom politiken, och få av de reformer som genomfördes grundades i traditionella utredningar. Istället presenterades gärna underlag som tagits fram inom Regeringskansliet, som skisserade stora och breda förändringar av hur lärosätena styrdes eller hur forskningsfinansieringen skulle utformas (exempelvis Ds 1992:1). Alternativt gjordes omfattande inventeringar av utbildnings- och forskningspolitiken, men utan ett tydligt förändringsmandat (SOU 1995:110, SOU 1998:128, SOU 2000:47).

Några utredningar hade tydligare mandat. Befattningsutredningen (SOU 2007:98) föreslog en sammanhållen karriärstruktur – av karaktären *tenure track* – för hela högskolesektorn, men mötte starkt motstånd i remissomgången. I den slutgiltiga propositionen syntes inte mycket av förslagen (Prop 2009/10:149). Resursutredningen, även kallad RUT 2, lämnade ett omfattande förslag till resursfördelning (SOU 2007:81). Utredningen fick ett begränsat inflytande på hur forskningsmedel skulle fördelas medelst citeringsanalys, men i övrigt litet genomslag. Utvärderingen av forskningsfinansieringsystemet (SOU 2008:30) rönt ett liknande öde. Den lyfte fram det skiftande genomslaget av 2001 års reform (se nedan) och föreslog en ny myndighetsstruktur. Den lades också åt sidan, även om en viss koordinering av myndigheterna emellan blev resultatet. Den stora förändringen under perioden efter regeringsskiftet 2006 var annars införandet av strategiska forskningsområden, SFO, som inte föregicks av några utredningsuppdrag, annat än en förfrågning till Vetenskapsrådet om en modell för fördelning per områden som kunde sökas av lärosätena – något Vetenskapsrådet för övrigt inte lämnade (Benner 2008). För en annan större reform, Linnéstöden, som inrättades i och med 2005 års forskningsproposition, gjordes en snabbutredning av hur så kallat starka forskningsmiljöer var uppbyggda i olika länder, trots att Vetenskapsrådet i en annan rapport avrått från satsningar på stora miljöstödd (Ds 2004:21). En liknande snabbinsats gällde Sveri-

24. Det kanske mest uppenbara exemplet var resursutredningen (RUT2), beställd av den socialdemokratiska regeringen Persson för att lösa frågan om hur just högskolepolitiken skulle kunna utformas på ett samlat sätt; regeringen Reinfeldt hade helt andra ambitioner, vilket gjorde utredningen obsolet när den väl var färdig (Benner 2008).

ges åtaganden inom internationella forskningsanläggningar och hur besparingar skulle kunna göras där (SOU 1997:69).

Utredningsväsendet användes med andra ord endast här och var, och då ofta i en mer partiell form för att snabbbehandla ett område eller ett problem. Inom forskningsfinansieringens område fick politiken trots allt en mer traditionell form av bearbetning – analys, utredning, förslag och genomförande – med utredningar om ett nytt samlat forskningsråd och om en ny innovationsmyndighet. Arbetet med utredningarna pågick dock under kort tid och med ett huvudsakligen operativt syfte, medan tankarna på vad den nya strukturen verkligen skulle åstadkomma mer sågs som en process när väl en ny struktur fanns på plats (SOU 2008:30).

Den konkurrensinriktade politiken formades därför i hög grad inom Regeringskansliet, med bilaterala relationer till olika intressen. När väl utredningar gjordes, exempelvis om en central fråga som resursfördelning, passade de inte ihop med den politiska logiken och sättet att bedriva politik. Politiken ville helt enkelt tänka själv. Idén om att samla ihop olika intressen och låta dem passera genom utredningsväsendet föreföll dåligt anpassad till den politiska logiken.

Själva myndighetsstrukturen för lärosätena ändrade också karaktär. Det dominanta UHÄ ersattes av en väsentligt mer övergripande uppföljningsapparat, först inom Kanslersämbetet och Högskoleverket, senare enbart under Högskoleverket och sedan ett decennium åter med UKÄ som samlande organisation. Rollen har gått från planering till uppföljning och analys, inte utan mandat och sanktioner men väsentligt reaktivt i förhållande till lärosätenas agerande. För forskningen är utvecklingen närmast den motsatta. Från att ha haft ett finansieringssystem som i praktiken fungerade som en förlängning av fakulteternas struktur och intressen, är dagens finansieringssystem mer variabelt i förhållande till lärosätena och de enskilda forskarna.

En viktig och olöst fråga gällde hur lärosätena utvecklades under de kraftigt förändrade villkoren. Ett par decennier av omfattande förändringar i finansiering och styrevillkor hade skapat nya arbets- och förhållningssätt inom akademien. Det fanns många tecken i samtiden på att det skapat nya arbetssätt, där vissa grupper och verksamheter blivit allt större, men med konserverande och riskminimerande drag (Sandström m.fl. 2010; Uppsala universitet 2007; Öquist och Benner 2012). Nya medel hade inte i första hand skapat förändring och varia-

tion, som i fallet Danmark där yngre forskare inom framväxande fält främst åtnjöt stöd, utan istället hamnat hos redan etablerade grupper och områden (jämför Krull m.fl. 2014). Det stannade dock huvudsakligen vid enskilda observationer som inte systematiserades i någon större utsträckning. Den modell det handlade om och som inte prövades i grunden hade ett växande beroende av extern finansiering och alltmer flexibla anställningsformer för de externa medlen.

Detta i sin tur kunde relateras till frågan om hur lärosätena hade hanterat de ökade frihetsgraderna. Eftersom det fortfarande ansågs råda vissa tvivel och begränsningar i hur fritt lärosätena kunde agera, utreddes också förutsättningarna för en ytterligare avreglering av lärosätenas ledning och organisation. Den leddes av Daniel Tarschys, en person med stark förankring inom såväl akademi som politik (SOU 2008:104). I utredningen skisserades hur flexibla former för lärosäten kunde utformas. Den ingick därmed i reformvågen av att skapa variation och flexibilitet, möjligheter att anpassa organisation efter behov och specifika villkor. Autonomireformen blev mindre radikal än vad upphovsmakarna avsåg och resulterade huvudsakligen i en process av reorganisering och återskapande av strukturer för beslutsfattande – påfallande likt det som rådde före reformen (jämför genomgången i SOU 2015:92). Avsikten och effekten är ändå tydlig: lärosätenas organisation är temporär och flexibel, det är uppgifter och uppdrag som ska styra snarare än regler och procedurer.

Social mobilisering under perioden tog fortsatt sin startpunkt i de krafter som frammanade en rejäl omställning i synen på stat och samhälle, med självorganisation och lärande som mål, och där global konkurrens snarare än lokal och nationell konfliktlösning och sammanhållning stod i centrum. Expertisens roll under perioden låg framför allt i analyser av vissa specifika områden och deras utvecklingsvillkor, till exempel resursfördelning och anställningsformer. Inom politiken var man inte sällan avvisande till förankring som modell (Benner 2001). Snarare föredrogs snabba initiativ och program. I en tid av hoppande politiska opinioner framstod långsam och metodisk analys av olika policyalternativ som irrelevant. Institutionell anpassning inom lärosätena handlade till stor del om den dubbla dynamiken av ett finansiellt begränsat uppdragsackord för utbildning (volym) kombinerat med konkurrens inom forskning. Lärosätena hade, visade det sig, utvecklat stor förmåga att hantera växande studentströmmar och skapa attraktivitet inom en

marknad för forskningsfinansiering. Detta skapade emellertid också betydande obalanser inom lärosätena, mellan områden med mycket forskning och områden med mycket utbildning (men sällan med båda lika prominent förekommande), något som samtidigt föreföll vara den verklighet lärosätena lärt sig leva med.

Den institutionella anpassningen är en särskilt viktig faktor under perioden, eftersom den lade så stor tonvikt på just decentralisering och experiment, parat med uppföljning och utvärdering. Även om mycket av reformerna kännetecknades av stor tillit till universiteten och till de akademiska lärarna, präglades den av återkommande konfrontationer, där lärosäten och akademier gick emot eller modifierade förväntningarna.

Några exempel som indikerar hur utvecklingen gick till får räcka. När diskussionen först väcktes om att avveckla löntagarfonderna och använda medlen till forskning anmodades forskningsråd och akademier att inkomma med förslag. Förslagen kom påtagligt att likna de stödformer som redan fanns liksom områden som de olika finansierarna redan prioriterade (Prop 1992/93:171). Gällande forskningsstiftelserna uppstod strid, inte helt oväntat eftersom de explicit försökt ändra lärosätenas arbetsformer och prioriteringar (Sörlin 2005). När lärosätena fick inbjudan att övergå i stiftelseform visade de endast måttlig entusiasm, även om utbildningsdepartementet på olika sätt försökte övertyga något av de stora och breda universiteten att anta möjligheten (Prop 1992/93: 231; Kirsebom 2022).

Ett sista exempel gäller strategiformulering, där regeringen Persson efter debatten om Forskning 2000 beslutade att lärosätena skulle inkomma med forsknings- och kunskapsstrategier, »som ett led i den nationella planeringen av forskningspolitiken« (Prop 2000/01:3, s. 140). Även om alla lärosäten inkom med sådana strategier är det uppenbart att svaren inte var det regeringen väntade sig: »Uppdraget att utarbeta forskningsstrategier kan emellertid utvecklas, särskilt vad gäller tydligheten i beskrivningarna av hur prioriteringar och satsningar skall ske. Även en beskrivning av de olika prioriteringarnas ekonomiska förutsättningar och konsekvenser bör i framtiden ingå i uppdraget« (Prop 2000/01:3, s. 145). I praktiken kom strategierna att utgöra kataloger av vad lärosätena redan gjorde, snarare än skarpa prioriteringar. Detta förklarade lärosätena med att de blev alltmer beroende av externa medel, medan regeringen tvärtom menade att den ökade betydelsen

för sådan finansiering skulle öka lärosätenas möjligheter och motiv att prioritera. Exempelen visar ett slags policystillestånd där initiativ och reformer neutraliseras av praktiker och förväntningar bland lärosätena – ett mönster som håller i sig.

Sammanfattning av konkurrensutsättningens högskolepolitik:

- › *Social mobilisering*. Stark konsensus – men också återkommande kontrovers – kring högre utbildning och forskning som drivkraft för konkurrenskraft i en globaliserad värld med öppna marknader och samverkan mellan länder.
- › *Expertis*. Begränsad användning av utredningar. Istället en annan och mer informell beredning av tänkbara vägar och alternativ (stiftelser, avregleringar). Förlitan på nätverk och externa impulser, också internationella, som modell för förändring.
- › *Institutionell anpassning*. Universitet välkomnade avregleringar men agerade också försiktigt och spårbundet i förhållande till reformer och politiska initiativ.
- › *Transformativ förändring*. Globalisering av ekonomi och marknader. Radikalt teknikskifte, IT, nya material, bioteknologi med mera som drivkrafter för nya sektorer och arbetssätt. Nedgången för planering och konsensus som politiskt ideal, ersätts av experiment och självreglering.

Ett steg framåt, två steg tillbaka? Högskolepolitik efter 2011

Det är alltid svårt att analysera den omedelbara samtiden, men universitetspolitiken under perioden efter 2010 har likt andra politikområden under perioden varit skiftande utan någon tydlig riktning. Vad gäller den sociala mobiliseringen är den ett resultat av en accelererande politisk destabilisering med alltmer skiftande opinioner och politiska intressen (Teorell m.fl. 2018). Det är också en konsekvens av en försvagning av expertrollen (jämför Bergh och Erlingsson 2023). En mängd utredningar har tillsatts inom en rad centrala policyområden som rekrytering, ledarskap, finansiering och utbildningsdimensionering (SOU 2015:70, SOU 2015:92, 2016:29, SOU 2018:3, SOU 2019:6).

De har letts och genomförts av personer med bred erfarenhet – rektorer, generaldirektörer och liknande – men deras förslag och analyser har vanligen haft otillräckligt stöd bland olika intressenter. Om detta

sedan beror på att expertisen försvagats eller att den sociala mobiliseringen blivit mer fragmenterad, eller en kombination av dem båda, kan självfallet diskuteras. Men faktum kvarstår: mycket har utretts och föreslagits, mindre har genomförts.

Det som väl genomförs har också försvagats och sker främst i form av olika styr signaler och uppdrag som är smalt specialiserade och inte alltid koordinerade med varandra. Lärosätena har inte heller själva lyckats mobilisera en samlad analys eller berättelse som alternativ till styrningen via signaler och uppdrag.

Med universitetspolitiken förefaller det nu för gott vara så att den ska föras utan ett policycentrum med tydlig riktning. Snarare är den formad av en rad sinsemellan frikopplade ambitioner och utspel. Många intressen artikuleras därmed, men utan en konsistent riktning och klar ambition. Ännu tio år efter autonomireformen saknas det en uttalad styrningsfilosofi och en samlad högskolepolitik som skapar en tydlig arbetsfördelning mellan stat, myndigheter och lärosäten. Arkitekterna bakom reformen ville se ökad variation och experimenterande, med riktmärket »hög kvalitet«, bland svenska universitet och högskolor. Detta i sin tur skulle alltså uppnås med en kombination av konkurrens och samverkan – konkurrens för att skärpa kvalitetsmedvetenheten och samverkan för att hitta vägar att dela på ansvar och mandat mellan lärosäten, exempelvis att bilda nya sammanslagna universitet och samverka inom vissa utbildningsområden. Men autonomireformen tycks huvudsakligen ha skapat osäkerhet och försiktighet, med fokus på att hantera alla tillkommande resurser och uppdrag. Det betyder inte att det inte finns öppningar. Mål och medel inom politiken handlade länge om att skapa en överflyttningssdynamik där resurser och engagemang samlades inom områden som kunde uppnå excellens och/eller nationellt ledande ställning. Detta skulle skapa en dynamik som övriga aktörer hade att anpassa sig efter, genom sammanslagningar eller andra drag. Av olika skäl avstannade denna anpassning och tog sig andra former, och det är i den riktningen som högskolesystemet i Sverige fortsatt utvecklas efter 2010.

Det närmaste vi kommer ett universitetspolitiskt program är att Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation. Exakt vad det betyder varierar dock med avsändaren, tiden och sammanhanget. Några exempel kan indikera det. 2016 års forskningsproposition bar tydliga spår av regeringen Löfvens innovationspolitiska grundackord,

nämligen att det är med samverkan som Sveriges problem och utmaningar ska hanteras (Prop 2016/17:50). Den skisserade ett slags återgång till den traditionella svenska modellen med handslag och samarbete som byggstenar. I det här fallet skulle universitet och högskolor samarbeta mer inom landet med andra aktörer, vilket skulle skapa samhällseliga värden men också stärka forskningens internationella synlighet. Detta backades upp av en serie nationella program inom områden som klimat, arbetslivsforskning, socialt arbete, migration och samhällsbyggande. När nu programmen utvärderats visar det sig att de främst förstärkt redan existerande områden, snarare än att ha skapat genuint nya angreppssätt (Faugert & Co 2022). De manifesterar ambitionen att knyta samhällsutmaningar till kvalitet i forskning och utbildning, men överlämnar i hög grad genomförandet till forskningsfinansiärerna som i sin tur förlitar sig på mottagarna, de akademiska miljöerna.

2020 års forskningsproposition hade en delvis annan karaktär. Här repeterades formuleringen från 2016: »... det övergripande forskningspolitiska målet [är] att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation« (Prop 2020/21:60, s. 116). Regeringsunderlaget hade dock skiftat och tonvikten låg mindre på samverkan och mer på forskningens kvalitet. Mer konkret tog sig detta uttryck i satsningar på medel direkt till universiteten i form av profilområden, där universiteten själva skulle formulera områden och miljöer med potential för internationellt ledande nivå. En annan ambition var att kompensera för de extrema konsekvenserna av covid-19-pandemin, bland annat vissa viktiga privata aktörer som Wallenbergstiftelserna. En tredje är en katalog av specialsatsningar inom områden där det funnits speciella opinioner och intressen. Migration och miljö är särskilt framträdande här men även en mängd andra.

Bilden av en riktning är alltså inte helt klar. Sverige ska vara en ledande forskningsnation och detta ska synas i internationella jämförelser. Samtidigt ska samverkan stärkas och samhällsutmaningar adresseras. Lärosäten ska bemyndigas och formulera egna styrkeområden, men samtidigt vara mottagare av olika styrsignaler och uppdrag. Förändringar presenteras oftast före analyser om behov och genomförande, vilket tvingar fram snabba förslag som får justeras under stark tidspress – det senaste är förslaget om profilområden och en ny modell för resursfördelning (Vetenskapsrådet m.fl. 2022). Ett annat, sannolikt

oavsiktligt, utfall är att forskningsfinansieringen blivit alltmer fragmenterad med stora mängder av utlysningar. Enligt beräkningar från forskningsfinansieringsutredningen handlar det om inte mindre än 839 utlysningar under perioden efter 2019, med en stor tyngdpunkt på utlysningar med en relativt begränsad budget – genomsnittligen 55 miljoner (SOU 2023:19).

På den högre utbildningens område är bilden också sammansatt. Sedan 2005 har Sverige inte haft några högskolepropositioner, utan den högre utbildningen har hanterats och adresserats i annan form; den har kommit att styras av vissa delreformer. Det senaste exemplet är en stark betoning på livslångt lärande som svar på samtida utmaningar, exempelvis elektrifiering, kompetenssvikt inom vissa delar av landet eller förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Hur detta – som i sig starkt bryter mot ett par decenniers utbildningspolitik – ska omsättas i handling inom lärosätena, inom ramen för dagens resurstilldelningspolitik, är högst oklart. Än så länge har politiken inte hunnit längre än att begära in redovisningar av lärosätena och uppdra åt dem att finna och sprida goda exempel.²⁵

Det finns alltså en stark föreställning om att lärosätena har kraften och överblicken att genomföra politiska intentioner, men förslag om att stärka mandaten och öka dialogen har hittills avvisats (Börjesson, Lindqvist och Göransdotter 2022).

Den sociala mobiliseringen är primärt baserad i hoppande politiska majoriteter med ett betydande inslag av ad hoc-reformer för att tillgodose samarbetets villkor. Profilmråden och nationella program är två exempel på hur det politiska spelet slår igenom i politiska prioriteringar. Inget av dem föregicks av utredningar eller analyser, utan analyser gjordes först efter att förslagen lagts (Vetenskapsrådet med flera 2022). Reformerna och initiativ har sällan utformats eller genomförts i samklang med andra element i styrningen av universitet och högskolor, utan har formulerats och justerats efterhand.

Detta har påverkat användningen av expertis. Formuleringarna inom högskolepolitiken bär den samtida politikens villkor, nämligen att ur ett splittrat politiskt landskap skapa fungerande allianser som håller i alla fall en viss tid innan de skiftas ut (Teorell m.fl. 2018). Det

25. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2022/06/uppdrag-att-genomlysa-utbildningsutbudet-for-livslangt-larande-och-omstallning/>.

betyder inte att det saknats expertanalyser. De har i huvudsak fortsatt att komma i form av statliga utredningar, som dock i liten utsträckning har fått genomslag i konkreta förslag eller reformer. Utredningarna har i sin tur ofta letts av personer med gedigen erfarenhet och position i det svenska systemet. Kåre Bremer, tidigare rektor vid Stockholms universitet, fick uppdraget att utreda ledningsformer inom svenska universitet och högskolor. Pam Fredman, tidigare rektor vid Göteborgs universitet, fick utreda resursfördelningssystemet i den utredning som kom att kallas Strut (Styr- och resursutredningen). Ann Fust, universitetsdirektör i Uppsala, utredde karriärvägar inom akademien. Agneta Bladh, tidigare rektor i Kalmar och statssekreterare, fick utreda internationalisering. Lars Haikola, med erfarenhet som rektor och universitetskansler, utredde utbyggnaden av grundutbildningen. Kvalificerade utredare fick vida men tämligen vaga mandat, utan tydlig koppling till ansvar eller övergripande riktning och ambition. Ett exempel:

»[...] det [finns] således behov av att ytterligare utveckla förutsättningarna för strategiskt ledarskap i högskolan. Ett sådant arbete är främst ett ansvar för lärosätena. Även på nationell nivå kan det dock behövas förändringar i syfte att mer effektivt bidra till att utveckla ledarskapet. Ett underlag i fråga om ledarskap och ledningsstrukturer i högskolan behöver därför tas fram i syfte att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt och välfungerande ledarskap med förmåga att fatta svåra beslut och göra strategiska prioriteringar för att uppnå högsta möjliga kvalitet i utbildning och forskning, där samverkan med det omgivande samhället, information om verksamheten och nyttiggörande av forskningsresultat är viktiga delar« (SOU 2015:92, s. 417).

Utredningen lämnade ett stort antal förslag ägnade att stärka ledarskap inom universiteten (förändring i resurstilldelning och rekryteringspolicy exempelvis), men vagheten innebar att de aldrig omsattes i handling. Det enda konkreta som kom ut ur utredningen var justeringar i regleringen av universitets- och högskolestyrelserna. På motsvarande sätt kom den stora genomlysningen av grundutbildningens villkor, som genomfördes av före universitetskanslern Lars Haikola, att läggas till handlingarna (SOU 2015:70). Utredningen gjorde en grundlig genomgång av konsekvenserna av den snabba utbyggnaden av utbildningen i Sverige – och drog bland annat slutsatsen att högskolelagens mål om forskningsanknytning hotades av utvecklingen. Ur

utredningen om internationalisering kom en modell med en plattform för internationalisering (Universitets- och högskolerådet 2021). Plattformen knyter direkt an till förslag från utredningen, dock med en starkt begränsad ansats och budget (tre miljoner kronor i dagsläget, 2023), medan övriga förslag från utredningen – som syftade till att stärka samordning och analys av svenska universitets engagemang internationellt – lämnats obeaktade.

Strut-utredningens öde är likaledes begränsat. Utredningens mandat var brett och dess lista över förslag omfattande. Det handlade bland annat om att tydligare reglera den akademiska friheten, fördelningen av resurser till högre utbildning, relationerna mellan regering och universitet, finansieringen av livslångt lärande och genomförandet av utvärderingar. Utredningen levererade därmed på sin beställning, att »göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning« (SOU 2019:6). Utredningens genomgripande förslag fick dock varierad anklang bland de berörda, och remissinstanserna var splittrade (Börjesson, Lindqvist och Göranssondotter 2022). Utredningens breda grepp till trots fick den egentligen ingen respons från politiken, och det enda konkreta som kom ut var en formulering om den akademiska friheten som allmän princip i högskolelagen.

Hur fungerar universiteten som aktörer i detta universitetspolitiska system? Av den flora av självvärderingar som kommit det senaste decenniet, men också den flora av utredningar som porträtterats tidigare, framträder bilden av institutionell anpassning, men huvudsakligen underifrån. Universitetens profiler, framför allt inom forskningen, är ett resultat av samordning på – i normalfallet – grupp- eller ämnesnivå. Försök att skapa förutsättningar för samordning inom universiteten har gjorts, bland annat inom de strategiska forskningsområdena (SFO), och nu senast i förslagen om profilområden, men med högst varierande effekter (Vetenskapsrådet 2015). Resurser optimeras på gruppnivå, och det är också där som huvuddelen av arbetet med rekrytering sker, men det finns flera tecken på en obalans i relationen mellan ledningar och verksamhet. Ett konkret uttryck för det är att resurstillväxten efter 2008 i betydande del skett genom tidsbegränsade anställningar som forskare och liknande (UKÅ:s årsrapporter). Det är alltså som tillägg till redan existerande miljöer, snarare än som nya spår via rekryterade lärare, som medlen omsatts. En annan indikation är att lärosätenas

ledningsfunktioner till stor del anpassat sina egna fördelningsmodeller efter framgångar inom finansiering. Externfinansieringen har med andra ord skapat en egen dynamik, till fördel för resursackumulering i starka miljöer, möjligen till förfång för förnyelse av miljöer och tematiser. Det framträder i vilket fall ett mönster: lärosätetsledning reagerar främst i förhållande till utvecklingen på ämnesnivå och har inte funnit en roll som är strategiskt vägledande.

Detta är inte nödvändigtvis ett problem, och möjligen är det så att Sverige går i bräschen för en syn på högskolan som i grunden självreglerande, där utvecklingen sker genom anpassning efter krav och förväntningar som uttrycks vid behov snarare än som en del av en större plan. Risken med en sådan modell är att den alltför mycket bygger på gradvis anpassning, medan större händelser och förlopp helt enkelt blir för stora och svåra att förutse och anpassa sig efter. Sverige har med andra ord gått långt i riktning mot en »ekonomisering« av högre utbildning och forskning, där effektivt resursutnyttjande står i vägen för långsiktig uthållighet och anpassning (jämför Popp Berman 2013). Samtidigt visar analyser av vetenskapligt genomslag att Sveriges relativa position fortsätter att vara svagare än jämförbara länders (Schneider och Norn 2023).

Sammantaget ser vi en politik utan tydliga konturer, som inte formulerar ett tydligt samhällsuppdrag för lärosätena. Politiken är sammansatt av en mängd olika uppgifter som inte förenats i ett program, vilket lämnar ett betydande utrymme till lärosätena att agera utifrån denna mängd av uppdrag. Expertisrollen är varierad och inte tydligt institutionaliserad. Ibland fungerar myndigheter som kontrollanter och ibland som debattörer, men inte heller där finns ett samlat grepp i syfte att göra större förändringar. Snarare är det en betydande mångfald av röster som formar debatten, vilket tveklöst stärker pluralismen i universitetsdebatten, men inte tydliggör möjliga val och riktningar. Det syns också i utredningsväsendet. Statliga utredningar har fått stora och breda mandat inom viktiga områden, men deras förslag fångas inte alltid upp när de väl är klara. Institutionell anpassning på lärosätetsnivå sker primärt genom att uppgifter av olika slag absorberas, utan att de för den sakens skull hänger samman. Snarare tycks tendensen vara att hålla isär utbildningens uppdrag från forskningens för att undvika att de skilda styrlogikerna stör varandra. Här hade sannolikt lärosätena behövt en tydligare styrning genom att avsikter och effekter av olika

reformer hade tydliggjorts, exempelvis hur de var tänkta att fungera som medel för att få utbildning, forskning och samverkan att hänga samman. Men uppgifterna kommer huvudsakligen i olika form och med olika målsättningar och tidsramar. Det tas initiativ som syftar till att lyfta fram utbildningsanknytningen av forskningsmiljöer, till exempel i Vetenskapsrådets och Wallenbergstiftelsernas regi, men något samlat grepp finns inte.

Utgångspunkter för en ny högskolepolitik:

- › *Social mobilisering*. Väststånd och samhällsutveckling bygger på en komplex blandning av ekonomisk strukturomvandling, social integration och stränga krav på hållbarhet. Högre utbildning och forskning är centrala för att bemästra dessa komplexa förväntningar. De kan visa vägen ur polarisering och målkonflikter och enas om rationell problemlösning för samhällets och medborgarnas bästa. Detta kan sammanjämka olika sociala och politiska positioner och skapa värde för hela samhället.
- › *Expertis*. En så komplex högskolepolitik förutsätter en öppen och väl förankrad analys av mål och medel inom högskolepolitiken, bland annat i fråga om tillgänglighet, finansiering, arbetsfördelning, rekrytering och arbetsformer.
- › *Institutionell anpassning*. Lärosäten och myndigheter behöver erkänna sitt eget aktörskap och ansvar. Ett första steg vore en grundlig utvärdering av effekter av autonomireformen och hur lärosätena hanterat detta och utformat sitt handlande över de senaste decennierna. Utifrån detta kan en modell för styrning och utveckling av lärosätena formos.
- › *Transformativ förändring*. Det råder nya spelregler för ekonomi och politik, för att hantera flera olika mål samtidigt: innovation och hållbarhet, entreprenörskap och social integration, öppenhet och trygghet, samverkan och säkerhet.

5. Slutsatser och förslag på högskolereformer

Vi menar att det behövs en högskolepolitisk reform, dels för sektorns skull, dels med tanke på de transformativa och disruptiva krafterna som präglar vår värld (se inledningen). Den sociala mobiliseringen inom högre utbildning och forskning är splittrad, med skiftande opinioner och få samlande riktninggivare. Expertisen har urholkats och debatt och analys genomförs i begränsade forum med snäva och ofta ifrågasatta mandat. Lärosätena har att hålla reda på mängder av uppdrag och styrsignaler, och visar inte heller själva någon större ambition att vilja öka sin rådighet över mål och medel. Lägg därtill fonden av stora genomgripande historiska förändringar eller transformativa faktorer, där samlande mål och medel för att formulera och hantera vår tids stora frågor vore särdeles angelägna, men som inte artikuleras inom universitetspolitiken. Det betyder inte att svensk högre utbildning och forskning står stilla. Det har gjorts stora satsningar på specifika forskningsområden som fått effekt bland lärosätena i form av anpassning av inre styrformer, resursfördelning, rekrytering och organisation. Utbildningens volym har också växt, vilket på motsvarande sätt skapat specifika förutsättningar för lärosätenas planering. Samverkan syns i strategier bland lärosätena. Det finns dock ingen tydlig tendens att de olika områdena samspelar eller att kvaliteten förstärkts – svensk forskning och högre utbildning förefaller stagnera, om än på en relativt hög nivå.

Här skisserar vi några punkter som skulle kunna lägga grunden för en revitalisering av svensk högskolepolitisk debatt och praktik:

För det första, stärk den sociala mobiliseringen och expertisrollen inom högre utbildning och forskning. Detta kan skapa förutsättningar för ge-

mensamma mål och ansträngningar över intressegränser. Ett högskoleobservatorium, som föreslagits i debatten, kunde vara en möjlighet, även om dess placering är en fundamental fråga. Uppgiften kan också skötas av oberoende akademier, som i Storbritannien och Nederländerna, eller av fristående analysinstitut, som i Danmark och Norge. Sådana analysfunktioner bör dock hållas isär från myndighetsutövning för att undvika beroendeförhållanden mellan politik och analys, och göra det möjligt för analysenheterna att ta på sig uppgiften att bereda olika tänkbara förslag och modeller.

För det andra, för att stärka förutsättningarna till institutionell anpassning krävs en förändring av hur resurser fördelas och målsättningar formas. Små medel kan få effekten att flytta (*nudging*) en sektor. Här finns flera goda internationella exempel att förhålla sig till. Dit hör det tyska excellensinitiativet, som skapat en tydlig orientering mot internationell synlighet och ambition genom profilering inom och mellan universitet (Möller, Schmidt och Hornbostel 2016). I Norge har en modell att stödja profilering inom utbildningsutbudet visat att smärre tillskott kan skapa förnyelse av utbildningsutbud och lärandeformer (NOKUT 2019). Det brittiska systemet med forskningsutvärderingen, Research Excellence Framework, har fått genomgripande och långsiktiga effekter på lärosätenas arbete med kvalitet och samverkan (O’Grady 2023). Vi vill räkna in experimenterande med samsamarbetsformer mellan samhällsintressenter, finansierare och lärosäten, i linje med utvecklingen i Danmark och Nederländerna (OECD 2014). Detta har tagit sig uttryck i form av samordnade satsningar där utbildning och forskning formas mellan de olika nivåerna så att långsiktiga mål kan sättas och resursättning av rekrytering och utbildningsprogram kan koordineras. På så sätt kan svåra och komplexa samhällsutmaningar utvecklas och relateras till uppsättningen av högskolepolitiska medel och mål. Detta sker idag, i huvudsak i splittrad och uppdelad form. Slutligen, vilket knyter an till nästa punkt, gör Australien regelbundna analyser och policyplaner för hela landets universitetssektor, senast i form av en Universities Accord, en analys av utbildning, forskning och samverkan, med fokus på finansiering, arbetsfördelning, organisation och ledarskap (Australian Government 2023).

För det tredje, bind samman ambitionerna och skapa ett ramverk som kan hålla över en längre tid. Det är snart 30 år sedan huvudprinciper för högskolans utveckling lades fast. Allt sedan dess har olika reform-

initiativ lagrats ovanpå varandra, utan inbördes koordinering. Det behövs en samlad högskolepolitisk utredning som sammanfattar villkoren inom alla områden för högskolan. En sådan skulle med fördel ta upp aspekter som drivkrafter för förändring, vilken roll staten, finansierare och lärosäten kan spela för en flexibel anpassning efter nya behov och villkor, samt hur villkoren för särskilt banbrytande forskning och innovativ utbildning kan stärkas och spridas mer generellt. Den skulle kunna besvara den övergripande frågan: Hur kan lärosätena på ett lämpligt sätt axla uppgiften att ansvara för samhällets långsiktiga kunskapsförsörjning och kunskapshantering? Den skulle tydliggöra dels ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och organisationer, dels förväntningarna och dels ramarna för lärosätena att uppfylla sina uppdrag. En samlad högskolepolitisk utredning skulle med andra ord tala om vad som menas med att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, vad det betyder för samhällets långsiktiga kunskapsförsörjning, hur den ser ut och hur den kan följas upp.

Vi kan också tänka kontrafaktiskt: Vad hade hänt om förslagen från de stora utredningarna från 2010-talet blivit verklighet? Då hade lärosätena haft både en tydligare ram för de resurser och det uppdrag de har och en modell för dialog mellan regering och lärosäten. Det hade funnits en sammanhållen modell för vad akademiskt ledarskap är, dess mandat och ansvarsutkrävande. Det hade även funnits ett samlat karriärsystem för lärosätena och en samlad strategi för internationella relationer vid lärosätena, med ett anknutet stödsystem. Dessutom hade någon form av nationell samordning av utbildningsplanering existerat. Sannolikt hade detta skapat en mer samordnad ram för lärosätenas uppdrag, där mål kan formuleras på nationell nivå som sedan lärosäten kan förhandla med staten om, med tydliga former för uppföljning och analys.

Slagordsmässigt vill vi därför mana till att fyra olika områden länkas samman: institutioner, funktioner, relationer och innovationer. Institutionerna är universiteten och högskolorna – själva fundamentet för högskolepolitiken. Är de välskötta? Fungerar de i förhållande till sina uppdrag? Om detta vet vi alltså inte tillräckligt mycket. Det leder oss till funktioner och behov: formuleras de på ett sätt som kan genomföras så att de stödjer institutioner och ger dem goda arbetsvillkor? Relationer handlar dels om hur uppdrag och uppgifter formuleras och

genomförs, dels om att skapa forum för samverkan och samspel mellan olika intressen. Innovation, slutligen, handlar om att peka ut framtida riktningar och mål för universitet och högskolor, och skapa forum för att formulera och förankra visioner.

Nedan har vi kompletterat tabellen från inledningskapitlet med några möjliga svar och förhållningssätt för att hantera de transformativa faktorer som vi identifierade inledningsvis.

Tabell 3. Transformativa faktorer och möjliga svar.

Transformativa faktorer	Innebörd av relevans för akademi	Möjliga svar / förhållningssätt
Disruptiva teknologier (digitalisering, AI)	Långtgående konsekvenser för samhället, ekonomi, arbetsliv, utbildning, forskning.	Gränsöverskridande utbildningar över livsloppet, bredare akademiska karriärer, experiment med antagning och examination.
Klimatutmaningen och grön omställning	Hur kan akademien mer effektivt och snabbare bidra till att samhället kan möta klimatutmaningen och dess konsekvenser?	Som ovan samt tvärvetenskapliga forskarutbildningar – think tanks och expertforum.
Geopolitik	Internationellt samarbete blir mer komplext – kräver andra kunskaper, förhållningssätt och processer.	Ansvarsfull internationalisering.
Hastighet och tidspress	Kräver snabbare processer, beslut och risktagande.	Akademiskt ledarskap med förändringsmandat – eget eller givet (av stat, intressenter, kollegium). En ny högskolereform?

Avslutningsvis har vi några konkreta exempel på vad vi skulle vilja se mer av, och helst att de skedde på initiativ av akademien eller genom ett samskapande mellan akademien, politiken och samhället:

- › *Mångdisciplinära centra, institut eller tankesmedjor.* Ett framstående exempel är Complexity Science Hub (CSH) i Wien, vars vision är att »förstå komplexitet för att tackla nu- och framtida utmaningar». ²⁶ CSH uppdrag är att »fungera som värd för och utbilda och inspirera forskare som använder stora datamängder till gagn för vetenskap och samhälle». ²⁷
- › *Kunskapsöversikter för komplexa samhällsfrågor skrivna för beslutsfattare.* Dagens samhällsutmaningar kräver kunskap från många olika discipliner för att hanteras. Samtidigt blir stora delar av forskningen alltmer specialiserad och smal. Därför behövs det kunskapsöversikter som hjälper beslutsfattare att få en överblick över och förståelse för forskningsfronten i de ämnen som berör de frågor de handskas med.
- › *Mer stöd till banbrytande forskning.* Ett intressant exempel är Norges forskningsråd som har banbrytande forskning som ett av sina fokusområden.
- › *Mer förnyelse i den högre utbildningen.* Det avser dels innehåll, form och målgrupp inom ämnen och discipliner, dels att koppla ihop ämnen och discipliner och kanske till och med genom att skapa nya ämnen eller discipliner.

I vår framställning finns många exempel från historien på reformer som mötte motstånd men sedan blev lyckade: forskningsråd, breddad medverkan i ledning och styrning, studentinflytande och internationalisering. Idag behövs en motsvarande ambition – att ta ansvar och våga vilja förändring.

26. Författarnas översättning. Originaltexten lyder: »The Complexity Science Hub Vienna was founded with the vision to become the focal point of complexity science in Europe. The aim is to provide an exciting, creative environment free of bureaucratic constraints for open-minded visionaries who are brave enough to step out of mainstream science. The Hub will be an incubator and playground for radically new ideas.« Hämtad 2 augusti 2023 på: <https://www.csh.ac.at/vision/>.

27. Författarnas översättning. Hämtad 2 augusti 2023 på: <https://www.csh.ac.at/mision/>.

Referenser

- Acemoglu, Daron och Johnson, Simon (2023), *Power and Progress. Our thousand-year struggle over technology and prosperity*. Basic Books, London.
- Ander, Jan-Eric, Emilsson, Peje och Triberg, Annica (red.) (2022), *Reformatorn*. Stockholm: Horisont.
- Andrén, Carl-Gustav (2014), *Visioner, vägval och verkligheter: Svenska universitet i utveckling efter 1940*. Lund: Nordic Academic Press.
- Australian Government (2023), Australian Universities Accord: Interim report. Hämtad 1 augusti 2023 på: <https://www.education.gov.au/australian-universities-accord/resources/accord-interim-report>.
- Bell, Daniel (1962), *The End of Ideology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Benner, Mats (2001), *Kontrovers och konsensus*. Nora: Nya Doxa.
- Benner, Mats (2008), *Kunskapsnation i kris?* Nora: Nya Doxa.
- Benner, Mats och Schwaag Serger, Sylvia (2022), »Higher Education for an inclusive and resilient knowledge society – Sweden as role model or cautionary tale?«, i: Jan Wouter Vasbinder och Jonathan Y. H. Sim (red.) (2022), *Fit for Purpose? The Futures of Universities*, kapitel 8, s. 175–196. World Scientific.
- Benner, Mats, Malmberg, Anders och Schwaag Serger, Sylvia (2021), »Academic leadership for university renewal«, i: Sylvia Schwaag Serger, Anders Malmberg och Mats Benner (red.), *Academic Leadership in Times of Transformation*, s. 71–87.
- Benner, Mats, Marklund, Göran och Schwaag Serger, Sylvia (red.) (2022), *Smart Policies for Societies in Transition*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Bergh, Andreas och Erlingsson, Gissur (2023), *Vad händer med Sveriges reformförmåga?* Stockholm: Entreprenörskapsforum.
- Björklund, Stefan (1991), Forskningsanknytning genom disputation. Uppsala: Uppsala universitet.
- Boyer, Robert (1990), *The Regulation School*. New York: Columbia University Press.
- Börjesson, Mikael, Lindqvist, Emma och Göransdotter, Rebecka (2022), »Den högre utbildningens organisation och finansiering i stöpsleven«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1/124, s. 211–259.
- Campbell, John L. (2004), *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Burton R. (1983), *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.
- Departementsserien (Ds):
1992:1, Fria universitet och högskolor.
2004:21, Finansiering av starka forskningsmiljöer – en internationell utblick.
- Edgerton, David (2005), *Warfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elander, Ingmar (1978), *Det nödvändiga och det önskvärda*. Lund: Arkiv.
- EU (2022), *European innovation scoreboard*. Hämtad 21 november 2022 på: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en.
- Faugert & Co (2022), *Halvtidsutvärdering av nationella forskningsprogrammet om antibiotikaresistens*. Stockholm: Faugert & Co.
- Forkman, Bengt (2016), *Fysik i Lund i tid och rum*. Lund: Fysiska institutionen.
- Forskningspolitik (2022), »Systematiska kunskapsoppsummeringar gör den beste kunnskapen tilgjengelig«, 7 juni 2022.
- Foss Hansen, Hanne (2016), »Universitetsstyrning – det danska fallet«, i: Shirin Ahlbäck Öberg, Li Bennich-Björkman, Jörgen Hermansson, Anna Jarstad, Christer Karlsson och Sten Widmalm (red.), *Det hotade universitetet*, s. 122–142. Stockholm: Dialogos.

- Gjaltema, Jonna, Biesbroek, Robbert och Termeer, Katrien (2020), »From government to governance... to meta-governance: A systematic literature review«, *Public Management Review*, 22:12, s. 1760–1780.
- Gribbe, Johan (2022), *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet.
- Haake, Ulrika (2004), *Ledarskapande i akademien*. Umeå: Umeå universitet.
- Henningsson, Malin och Geschwind, Lars (2021), »Recruitment of academic staff: An institutional logics perspective«, *Higher Education Quarterly*, 76, s. 48–62.
- Höskoleverket (2006), *Utvärdering av utbildningar till civilingenjör vid svenska universitet och högskolor*. Stockholm: Höskoleverket.
- Kirsebom, Bjarne (2022), *Fragment – från ett yrkesliv inom forsknings- och utbildningspolitik*. Hämtad 1 augusti 2023 på: <https://bjarnekirsebom.se>.
- Krull, Wilhelm, Fortier, Suzanne, Nedeva, Maria, Kratky, Christoph, Seidel-Morgenstern, Andreas och Nijkamp, Peter (2014), *Evaluation of the Danish Council for Independent Research. Report of the Evaluation Panel*. Köpenhamn: Uddannelses- og Forskningsudvalget.
- Lane, Jan-Erik (1983), *Creating the University of Norrland*. Stockholm: CWK Gleerup.
- Leiden Ranking (2022).
- Lentsch, Justus och Weingart, Peter (red.) (2011), *Politics of Scientific Advice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, Leif (1967), *Planhushållningsdebatten*. Uppsala: A&W.
- Lewin, Leif (2017), *Ideologi och strategi: Svensk politik under 130 år*. Stockholm: Carlssons.
- Lindbeck, Assar (1963), »Forskarutbildning och forskarkarriär«, *Tiden*, 10, s. 580–588.
- LO (Landsorganisationen i Sverige) (1961), *Samordnad näringspolitik*. Stockholm: LO.
- Lunds universitet (2021), *RQ20*. Lund: Lunds universitet.
- Melin, Göran, Bengtsson Jallow, Amanda, Lindström, Markus, Olsson, Josefine, van Roijen, Jolanda och Viberg, Mårten

- (2020), *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Analys av pågående cykel 2017–2022*. Stockholm: Technopolis.
- Möller, Torger, Schmidt, Marion och Hornbostel, Stefan (2016), »Assessing the effects of the German Excellence Initiative with bibliometric methods«, *Scientometrics*, 109, 3, s. 2217–2239.
- Nevéus, Torgny (1976), *Vägen till UHÄ*. Stockholm: UKÄ.
- NFR (Naturvetenskapliga forskningsrådet) (1986), *International evaluation of condensed matter physics*. Stockholm: NFR.
- NOKUT (2019), *Developing educational excellence in higher education*. OSLO: NOKUT.
- Nybohm, Thorsten (1997), *Kunskap, politik, samhälle*. Hargshamn: Arete.
- OECD (2014), *OECD Review of innovation policy: Netherlands*. Paris: OECD.
- O’Grady, Cathleen (2023), »‘Quietly revolutionary’ plan would shake up the way U.K. universities are evaluated«, *Science*, June 16. Hämtad 1 augusti 2023 på: <https://www.science.org/content/article/quietly-revolutionary-plan-would-shake-way-u-k-universities-are-evaluated>.
- Pedersen, Ove Kaj (2017), *Konkurrencestaten*. København: Gyldendal.
- Perez, Carlota (2003), *Technological Revolutions and Financial Capital*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Perez, Carlota (2015), »From long waves to great surges: Continuing in the direction of Chris Freeman’s 1997 lecture on Schumpeter’s Business Cycles«, *European Journal of Economic and Social Systems* Vol. 27 No. 1–2/2015, s. 69–80.
- Popp Berman, Elizabeth (2013), »Not Just Neoliberalism: Economization in US Science and Technology Policy«, *Science, Technology, & Human Values*, 39, 3, s. 397–431.
- Premfors, Rune (1986), *Svensk forskningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Regeringens propositioner:
Prop 1976/77:59 Om utbildning och forskning inom högskolan m.m.
Prop 1992/93:171 Om forskning i frontlinjen.
Prop 1992/93:231 Om högskolor i stiftelseform.

- Prop 2000/01:3 Forskning och förnyelse.
 Prop 2009/10:149 En akademi i tiden.
 Prop 2016/17:50 Kunskap i samverkan.
 Prop 2020/21:60 Forskning, frihet, framtid.
- Richardson, Gunnar (1989), *Den forskningspolitiska paradoxen: Central planering och lokal profilering i 1980-talets högskoleforskning*. Stockholm: UHÄ.
- Riksrevisionen (2017), *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Rodgers, Daniel T. (2012), *The Age of Fracture*. Princeton: Princeton University Press.
- Rothstein, Bo (1986), *Den socialdemokratiska staten*. Lund: Arkiv.
- Sandström, Ulf (red.) (1999), *Forskningspolitisk inblick: Erfarenheter och analys från Linköpings universitet*. Linköping: Linköpings universitet.
- Sandström, Ulf, Wold, Agnes, Jordansson, Birgitta och Ohlsson, Björn (2010), *Hans Excellens: Om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*. Stockholm: Delegationen för jämställdhet i högskolan.
- SCB (Statistikmyndigheten) (2022), *Inflation i Sverige 1830–2022. Årlig medelförändring i procent av konsumentpriserna*. Hämtad juni 2022 på <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/konsumentprisindex/konsumentprisindex-kpi/pong/tabell-och-diagram/konsumentprisindex-kpi/inflation-i-sverige/>.
- Schmitter, Philippe C (1974), »Still the century of corporatism?«, *Review in Politics*, 36, 1, s. 85–131.
- Schneider, Jesper Wiborg och Norn, Marie-Therese (2023), *The scientific impact of Danish research 1980-2020*. Aarhus: Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Schwaag Serger, Sylvia, Wise, Emily och Arnold, Erik (2015), *National Research & Innovation Councils as an Instrument of Innovation Governance*. Stockholm: Vinnova.
- Schwaag Serger, Sylvia, Malmberg, Anders och Benner, Mats (red.) (2021), *Academic Leadership in Times of Transformation*. Lund: Lund University.

- Skogmar, Gunnar (1967), *Forskningsberedningen och forskningspolitiken*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- SOU (Statens offentliga utredningar):
- 1963:9, Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning.
 - 1973:3, Högskolan.
 - 1977:52, Forskningspolitik.
 - 1977:63, Fortsatt högskoleutbildning.
 - 1980:3, Lärare i högskolan.
 - 1981:29, Forskningens framtid.
 - 1995:110, Viljan att veta och viljan att förstå – kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning.
 - 1997:69, Besparingar i stort och smått.
 - 1998:128, Forskningspolitik (Forskning 2000).
 - 2000:47, Mångfald i högskolan.
 - 2007:81, Resurser för kvalitet.
 - 2007:98, Karriär för kvalitet.
 - 2008:104, Självständiga lärosäten.
 - 2008:30, Forskningsfinansiering – relevans och kvalitet.
 - 2015:70, Högre utbildning under tjugo år.
 - 2015:92, Utveckling ledning av universitet och högskolor.
 - 2016:29, En forskarkarriär för framtiden.
 - 2018:3, En strategisk agenda för internationalisering.
 - 2019:6, En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.
 - 2023:19, Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter.
- Stampfer, Michael (2019), *An unprecedented increase: A short inquiry into causes why in one of the richest university settings in the world everyone is unhappy*. Stockholm: Formas.
- Stenström, Thure (2004), *I alma maters tjänst: En Uppsala professor ser tillbaka*. Stockholm: Atlantis.
- Stephan, Paula (2012), *How economics shapes science*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stevrin, Peter (1974), *Sambällsstyrning*. Stockholm: Statskonsult.
- STINT (2022), *Foresight 2030: The role of academic internationalization in the next decade*. Stockholm: Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning.

- Streeck, Wolfgang och Thelen, Kathleen (red.) (2005), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sundström, Göran och Premfors, Rune (2007), *Regeringskansliet*. Lund: Studentlitteratur.
- Söderlind, Johan (2020), *A metric culture in academia: The influence of performance measurement on the academic culture of Swedish universities*. Stockholm: KTH.
- Sörlin, Sverker (red.) (2005), *I den absoluta frontlinjen: En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter*. Nora: Nya Doxa.
- Teorell, Jan, Bäck, Hanna, Hellström, Johan och Lindvall, Johannes (2018), *134 dagar. Om regeringsbildningen efter valet 2018*. Lund: Makadam.
- UHR (Universitets- och högskolerådet) (2021), *En plattform för internationalisering*. Stockholm: UHR.
- UKÄ (Universitetskanslersämbetet) (1967), *Forskningsamverkan universitet och högskolor – näringsliv*. Stockholm: UKÄ.
- UKÄ (Universitetskanslersämbetet) (2023), *Granskning av kvalitetsäkringsarbete avseende forskning*
Hämtad september 2023 på: <https://www.uka.se/for-larosaten/granskning-av-larosatenas-kvalitetssakringsarbete/granskning-av-kvalitetssakringsarbete-avseende-forskning>.
- UKÄ (Universitetskanslersämbetet) (2022), *Summa intäkter (tkr) 2022*. Statistik hämtad juni 2022 på <https://www.uka.se/>.
- UKÄ (Universitetskanslersämbetet) (2022), *Årsrapport för universitet och högskolor 2022*. Stockholm: UKÄ.
- Uppsala universitet (2007), *Kvalitet och förnyelse*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Uppsala universitet (2017), *Quality and Renewal*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Vetenskapsrådet (2015), *Evaluation of the Strategic Research Area Initiative, 2010–2014*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet (2021a), *Forskningsbarometern 2021. Svensk forskning i internationell jämförelse*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Vetenskapsrådet (2021b), *Quality and impact of research in political science in Sweden: A pilot evaluation*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

- Vetenskapsrådet, Formas, Forte, Vinnova (2022), *Kvalitetsbaserad resursfördelning: Vidareutvecklat förslag till ny modell*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Welsh, Helga (2009), »Higher Education reform in Germany: Advocacy and Discourse«, *German Politics & Society*, 27, 1, s. 1–23.
- Westling, Håkan (2003), *Medicinska fakulteten vid Lunds universitet 1668–2003*. Lund: Lunds universitet.
- Widmalm, Sven (2004), »The Svedberg och gränsen mellan teknik och vetenskap«, i: Sven Widmalm och Hjalmar Fors (red.), *Artefakter: Industrin, vetenskapen och de tekniska nätverken*, s. 149–187. Hedemora: Gidlunds.
- Wilsdon, James, Allen, Liz, Belfiore, Eleonore och Campbell, Philip (2015). *The Metric Tide: Report of the Independent Review of the Role of Metrics in Research Assessment and Management*. DOI: 10.13140/RG.2.1.4929.1363.
- Åkerman, Brita (1994), *88 år på 1900-talet*. Stockholm: Fischer.
- Öquist, Gunnar och Benner, Mats (2012), *Fostering Breakthrough Research*. Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien.

Svensk högre utbildning och forskning har med viss regelbundenhet omformats i grunden av högskole-reformer. På senare tid har det tillsatts många statliga utredningar som inte resulterat i faktiska reformer. Varför står inte högskolepolitiken högre upp på den politiska dagordningen? Om Sverige ska kunna titulera sig »kunskapsnation« i framtiden är högskolepolitiska förändringar antagligen nödvändiga.

I den här rapporten analyserar Mats Benner och Sylvia Schwaag Serger utvecklingen av svensk högskolepolitik under efterkrigstiden. Författarna visar att förutsättningarna för högskolereformer historiskt varit en kombination av social mobilisering, expertis, institutionell anpassning och, inte minst, djupgående teknologisk förändring. Befinner vi oss i en sådan tid idag? Omställningen mot hållbarhet och inkludering i en instabil värld pekar på det, enligt författarna som landar i några förslag som skulle kunna lägga grunden för en revitalisering av svensk högskolepolitisk debatt och praktik.

Mats Benner och *Sylvia Schwaag Serger* är båda professorer i forskningspolitik vid Lunds universitet. Rapporten är en del i SNS treåriga forskningsprojekt »Högre utbildning och forskning«.

