

# Svenska lärosäten – organisering, finansiering, positionering

Shirin Ahlbäck Öberg, Mikael Börjesson & Johan Boberg

## Inledning

Våren 2021 tog riksdagen ställning till den elfte forskningspolitiska propositionen i ordningen, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60). Bara genom att studera forskningspropositionernas rubriker kan man enkelt avläsa vilka primära mål sittande regering har med sin forskningspolitik. Förra gången det begav sig stod *samverkan* högst på agendan. På propositionens 167 sidor nämndes "samverkan" hela 224 gånger, medan en konkurrent som "frihet" i stort lyste med sin frånvaro och enbart nämndes sex gånger (prop. 2016/17:50). I den nu aktuella forskningspropositionen har emellertid "frihet" getts en mer framträdande roll än någonsin tidigare – vilket även framgår av rubriken – och omnämns hela 141 gånger ("samverkan" är dock mer än dubbelt så vanligt) (prop. 2020/21:60). Skälet till att frihetsfrågan fått en så framträdande roll denna gång är förstås de förslag om att föra in akademisk frihet i högskolelagen som Styr- och resursutredningen presenterat i sitt betänkande ("Struten", se SOU 2019:6). Men hur ska vi förstå denna politiska strävan efter att stärka den akademiska friheten? I detta specialnummer tar vi ett bredare grepp om hur högskolepolitiken utvecklats över tid, och frågar oss vad som utmärker denna frihet. *Vem* är det som ska ges frihet? Hur ser balansen mellan *formell* och *reell* frihet ut? Vad utmärker dem som skänks frihet – oftast lärosätena – och hur skiljer de sig åt?<sup>1</sup>

1 Som gästredaktörer för detta specialnummer vill vi tacka tidskriftens redaktörer Magnus Jerneck och Björn Badersten för gott samarbete, samt våra granskare professorerna Kerstin Sahlin, Uppsala universitet, och Mats Benner, Lunds universitet, som lämnat värdefulla synpunkter på hela specialnumret och enskilda artiklar. Specialnumret redovisar studier som genomförts inom det av Vetenskapsrådet finansierade forskningsprojektet *Svensk högre utbildning. Finansiering, organisering, rekrytering, utfall, 1950–2020* (SHEFOE), 2016–04746, projektledare Mikael Börjesson. Specialnumret har satts samman inom ramen för Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO) vid Uppsala universitet.

Shirin Ahlbäck Öberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet; Mikael Börjesson är verksam vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet; Johan Boberg är verksam vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet.  
E-post: shirin.ahlbäck@statsvet.uu.se; mikael.borjesson@edu.uu.se; johan.boberg@edu.uu.se

Låt oss först konstatera att fokus inom högskolepolitiken alltmer har kommit att läggas på lärosätena som sådana. Alternativa aktörer eller enheter att sätta fokus på vore exempelvis forskare, universitetslärare, studenter, vetenskapsområden, forskningsfinansiärer, eller systemen för högre utbildning och forskning. Men lärosätena betraktas i dag som de mest centrala aktörerna. Detta fokus på lärosätena avspeglas i en rad olika utredningar de senaste åren, såsom *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige* (SOU 2018:78) och *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). Den symboliska startpunkten för denna utveckling skulle kunna sägas vara skapandet av stiftelsehögskolorna 1994 (prop. 1992/93:231), vilket var del av den borgerliga regeringens vilja att ”skapa mer autonoma universitet och högskolor” (statsminister Carl Bildt (M), riksdagens prot. 1991/92:6, 4 §). Som ett led i denna större utveckling har de senaste decenniernas reformer till viss del decentraliserat styrningen av den svenska högskolan och överfört den till lärosätena. Samtidigt har högskolestyrelsernas *strategiska* roll blivit mer framträdande genom att de getts den uttalade uppgiften att ”styra inriktningen av verksamheten och göra omfördelningar för strategiska satsningar” (prop. 2001/02:15: 154). Lärosätet förstås här som den centrala aktören. Numera beslutar dessutom högskoleledningarna själva – likt stiftelsehögskolorna – över lärosätets interna organisation, vilket lanserades som en ”autonomireform”: *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149).<sup>2</sup> Mer resurser har allokerats till lärosätena, både för utbildning och forskning, och lärosätena har dessutom fått utökade befogenheter att internt omfördela dessa resurser.

Men samtidigt som vi konstaterar att handlingsutrymmet för lärosätena har vidgats – vilket innebär att autonomi i förhållande till staten kan sägas ha ökat i vissa avseenden – har det, från politiskt håll, även funnits en motsatt rörelse. 2011 års autonomireform avsåg att ge lärosätena större frihet och autonomi att bestämma i frågor som rör intern organisation och personalpolitik, men denna ökade ledningsautonomi har även lett till ökade krav på ansvarighet (prop. 2009/10:149). Ahlbäck Öberg och Wockelberg (2021) kallar detta ”autonomiparadoxen”, och visar hur ökad ledningsautonomi för statliga myndigheter generellt åtföljs av ökade resultatkrav. I takt med att staten successivt överfört beslutsmandat till lärosätena har man utformat nya medel för att utöva inflytande och kontroll över den högre utbildningen och forskningen,

2 Det kan också tilläggas att hösten 2013 remitterade den dåvarande regeringen en departementspromemoria med ett förslag om att införa en ny verksamhetsform – högskolestiftelser – för att öka lärosätenas autonomi och handlingsfrihet (Ds 2013:49). Efter massiv kritik mot förslagen från remissinstanserna och innan den i stor hast förlängda remisstiden ens gått ut drog regeringen tillbaka sitt förslag (Sörlin 2013).

vilket sker genom resultatbaserade finansieringsformer, strategiska satsningar och användning av kvalitetssäkringssystem (Nokkala & Bladh 2014).<sup>3</sup>

## Den akademiska frihetens olika dimensioner

I universitets- och högskolesammanhang är idén om akademisk frihet ett återkommande och positivt laddat begrepp, ja, denna frihet kan ses som själva förutsättningen för den akademiska verksamheten. Även om det kan finnas ett slags enighet om kärnbetydelsen av begreppet, så kan man konstatera att det finns mycket stora variationer i hur det tolkas och tillämpas (Kallerud 2006). Vi ska här inte redovisa de många skiftande betydelser som akademisk frihet har getts genom historien och i olika kontexter. Som en allmän utgångspunkt vill vi dock peka på den stora betydelse akademisk frihet har för att tillförsäkra möjligheten till fritt kunskapssökande vid universitet och högskolor – det vill säga, som en förutsättning för att ett fritt kunskapssökande och -förmedlande ska kunna ske utan hänsyn till hur sådan kunskap tas emot av den politiska makten, marknaden och andra ideologiska organisationer. Detta fångas väl av en ofta citerad definition av akademisk frihet som säger att akademisk frihet är ”the freedom to conduct research, teach, speak, and publish, subject to the norms and standards of scholarly inquiry, without interference or penalty, wherever the search for truth and understanding may lead” (UN Global Colloquium of University Presidents 2005).

I definitionen kopplas den akademiska friheten enbart till den individuella nivån, men som vi kommer att visa i detta specialnummer bör uppmärksamhet även riktas mot den institutionella nivån. För att bättre förstå den reformaktivitet som präglat högskolesektorn under de senaste decennierna är det centralt att skilja mellan *institutionell* och *individuell* frihet. Vidare måste vi göra en åtskillnad mellan det som är *formellt* föreskrivet (om sådan författning alls finns) och det *reella* handlingsutrymmet (NOU 2006:19). Det räcker således inte att från politiskt håll tala om – eller försvara idén om – akademisk frihet, om reella reformer för att understödja denna frihet saknas eller om innehållet i centrala reformer verkar i motsatt riktning.

I litteraturen knyts metabegreppet akademisk frihet dels till institutioner (lärosäten), dels till individer (forskarna och lärarna) (Karran m.fl. 2017; Nokkola & Bladh 2014). Det förra avser högskolornas möjligheter till självstyre – i relation till exempelvis regering, riksdag och marknaden – medan den individuella

3 Med propositionen ”Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen” (prop. 2009/10:139) föreslog regeringen att inriktningen på det nationella kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning skulle ändras för att motsvara de nya krav som ställs utifrån mål om större frihet, internationalisering och kvalitet. Samma typ av resonemang återkommer i budgetpropositioner (se t.ex. prop. 2012/13:1, utgiftsområde 16, s. 81 och prop. 2013/14:1, utgiftsområde 16, s. 74). Mål- och resultatstyrning och resultatbaserad finansiering har funnits på plats sedan utbildningsreformen från 1993 (prop. 1992/93:1).

akademiska friheten avser rätten till professionellt självbestämmande som tilldelas den enskilda läraren och forskaren i undervisningen och forskningen (jfr Berggren 2012: 49ff). Det bör dock påpekas att den individuella friheten måste förstås i sitt institutionella sammanhang. Akademisk frihet är inte ett privat privilegium för enskilda personer, utan handlar om att man som forskare och lärare i sin verksamhet underkastar sig vetenskapliga värderingar och normer för att bidra till god forskning, undervisning och andra former av kunskapsspridning (se NOU 2006:19). Vidare förstås institutionell autonomi och individuell akademisk frihet i allmänhet som ömsesidigt beroende: "Institutionell autonomi är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för akademisk frihet" (Tight 1988: 123 [vår översättning]). Enkelt uttryckt kan ett universitet eller en högskola inskränka sina medarbetares frihet på sätt som bryter mot idén om den enskilda forskarens och lärarens akademiska frihet.<sup>4</sup>

Vilka institutionella arrangemang krävs då för att tillförsäkra den akademiska verksamheten ett reellt oberoende? Två avgörande parametrar för institutionell autonomi är att verksamheten har lagstöd och tillräckligt med ekonomiska resurser (jfr Ahlbäck Öberg 2011). Detta är också något som understryks i flera övergripande policydokument om universitets och högskolors ställning. Europarådets parlamentariska församling antog 2006 en rekommendation om akademisk frihet och universitetens autonomi, där det bl.a. framhålls att lärares och forskares akademiska frihet och universitetens institutionella autonomi bör bekräftas och garanteras i lag, helst i grundlag (PACE 2006: rekommendation 1762, punkt 7). I en rekommendation från Europarådets ministerkommitté anges att offentliga myndigheter bör tillhandahålla ett ramverk för akademisk frihet och institutionell autonomi samt löpande följa implementeringen av dessa grundläggande rättigheter (Europarådet 2012). I denna rekommendation betonas även att finansiell autonomi är en viktig förutsättning för institutionell autonomi.

Utifrån ovanstående resonemang kan vi ringa in några intressanta principfrågor som bidragen i detta specialnummer kommer att belysa. På både institutionell och individuell nivå är det viktigt att skilja mellan frihet som en formell rätt till självstyre och frihet som ett verkligt handlingsutrymme. Brist på viktiga resurser (t.ex. forskningstid) begränsar ofta en forskares förmåga att utnyttja sin rätt att välja frågor och metoder. Ett motsatt problem skulle kunna vara att lagar, förordningar eller forskningsetiska standarder utesluter projekt som en forskare har nödvändiga resurser att genomföra (NOU 2006:19). Tabell 1 fångar

4 En tankegång som inte återspeglas i regeringens proposition från 1988 där statsrådet Bodström (S) sätter likhetstecken mellan den institutionella och individuella nivån: "Högskolans autonomi är inte bara en autonomi för högskolans ledning – dvs. styrelsen och rektorsämbetet – utan i stor utsträckning även ett självbestämmande på verkställande nivåer inom högskoleorganisationen i frågor som rör den egna verksamheten." (prop. 1988/89:65: 3-4). Liknande glidningar återfinns även i senare propositioner (t.ex. prop. 1992/93:1 och 2009/10:149).

den akademiska frihetens olika dimensioner genom att dels särskilja lärosätets och individens frihet, dels skilja mellan den formella rätten till självstyre och det reella handlingsutrymmet.

Tabell 1. Frihet som formell rätt till självstyre och frihet som reellt handlingsutrymme (det svenska fallet)

	Formell rätt till självstyre	Reellt handlingsutrymme
<b>För lärosätet</b>	Inget lagstöd.	Avhängigt resurstillgång, organisation, ledningsmodell m.m.
<b>För individen</b>	Reglerat vad gäller <i>forskningen</i> i RF och HL. Ej reglerat vad gäller <i>utbildningen</i> .	Avhängigt resurstillgång, organisation, ledningsmodell m.m.

Källa: Anpassad från NOU 2006:19: 13. RF är förkortning för regeringsformen, och HL för högskolelagen.

Vad gäller den formella rätten till självstyre kan vi redan nu konstatera att lagstödet i den svenska lagstiftningen är svagt (vilket även framgår av en jämförande studie av Karran m.fl. 2017; jfr Nokkola & Bladh 2014). Vad gäller den institutionella nivån handlar den som tidigare nämnts om lärosätenas förhållande till staten och det omkringliggande samhället. Trots lärosätenas alltmer framträdande roll i högskolepolitiken – via olika decentraliserande reformer – kan vi konstatera att vad gäller den formella rätten till självstyre garanteras denna inte direkt i svensk lag (se Marcusson 2005). En sådan explicit reglering finner vi dock exempelvis i den norska *Lov om universiteter og høyskoler* som i flera punkter redogör för högskolornas ”fagliga frihet og ansvar” (LOV-2005-04-01-15, 1–5 §§). I den finska universitetslagen uttrycks en explicit koppling mellan lärosätenas frihet och den individuella akademiska friheten: ”universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas” (Universitetslag 558/2009, 1 kap. 3 §).

I den senaste forskningspolitiska propositionen har regeringen lagt förslag på att det i högskolornas verksamhet som en allmän princip ska gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas (prop. 2020/21:60). Riksdagen godkände förslaget (Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:16), vilket innebär att en sådan formulering nu återfinns i Högskolelagen (HL 1 kap. 6 §). Här åläggs lärosätena uppdraget att verka för akademisk frihet, medan staten å sin sida inte förbinder sig till något i denna väg i förhållande till lärosätena. Det intressanta i sammanhanget är att den utredning som ligger till grund för regeringens förslag uttryckligen föreslog att en bestämmelse förs in i högskolelagen om att *både lärosätena och staten som huvudman* ska främja och värna akademisk frihet (SOU 2019:6: 160). Men regeringens förslag innehöll ingen egen självbindning och den svaga regleringen vad gäller lärosätenas institutionella autonomi gentemot staten kvarstår alltså. Här ska vi också hålla i minnet

att de svenska universitet och högskolor som i dag drivs i statlig regi formellt är en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter. I sin analys av universitetens rättsliga ställning anför Marcusson att även om man i olika sammanhang betonar universitetens och högskolornas särart är det tydligt att universitet och högskolor enligt gällande rätt lyder under det generella regelverk som är avsett just för statliga förvaltningsmyndigheter och att de förväntas uppfylla de generella mål som riktas till den statliga förvaltningen i allmänhet. De statliga förvaltningsmyndigheterna kännetecknas av att de i juridisk mening är en del av rättssubjektet staten och inte har en egen rättskapacitet (Marcusson 2005). Detta innebär, kort sagt, att svenska universitet och högskolor reellt sett är vidöppna för politisk styrning.

Hur ser det då ut vad gäller den individuella friheten? Som framgår av tabellen ovan är för närvarande enbart forskningens frihet lagreglerad i det svenska fallet. I kapitlet som reglerar individuella fri- och rättigheter i regeringsformen (RF 2 kap. 18 §, andra stycket) föreskrivs att "Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag". Denna frihet preciseras på följande vis i högskolelagen (HL 1 kap. 6 §):

För forskningen skall som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.

Någon motsvarande reglering av utbildningens frihet finns inte. Därmed menar vi att det blir särskilt angeläget att analysera de parametrar som rör det reella handlingsutrymmet, och i detta specialnummer kommer vi främst rikta soökljuset på den institutionella nivån (vilken ju också sätter ramarna för enskilda forskares och lärares möjligheter att verka fritt i den akademiska meningen). Specialnumrets bidrag kommer således att ta upp förhållanden som sammantaget kommer spegla de svenska lärosätenas reella handlingsutrymme (den övre högre rutan i tabell 1 ovan). Med detta forskningsunderlag kan vi konstatera att de akademiska lärarnas individuella frihet i stor utsträckning är avhängig frågan om vid vilket lärosäte och inom vilket vetenskapligt område de verkar.

## Hur studera lärosäten?

Detta specialnummer sätter lärosäten i fokus, vilket på intet sätt är självklart. Alternativa enheter att studera är yrkesgrupper, discipliner, forskning och utbildning. Men som vi noterat ovan läggs allt större vikt vid lärosätet som strategisk aktör. Det innebär också att lärosätet framträder som ett strategiskt forskningsobjekt. Det är på lärosätet som utbildning och forskning bedrivs, det är där lärare och forskare är anställda, det är dit statens medel för utbildning

kanaliseras och forskningsresurser styrs. Lärosätena bestämmer även mer fritt hur de ska organisera sig, hur beslut ska fattas, av vem och i vilka frågor. För att förstå verksamheter som forskning och utbildning kan inte lärosätet kringgås, det är en helt avgörande nivå om vi ska förstå förutsättningarna för forskningens och utbildningens frihet.

Men hur ska då lärosäten studeras? Vi menar att de måste konstrueras som forskningsobjekt (Bourdieu m.fl. 1968; Börjesson m.fl. 2020). Detta innebär att vi som forskare, för det första, måste *bryta med olika aktörers uppfattning om vad ett lärosäte är*: de föreställningar som lärosätena har om sig själva (ofta världsledande, innovativa, kreativa, excellenta osv.), den bild av lärosäten som presenteras av statsmakterna och dess myndigheter (som ömsom enhetliga och jämlika enheter, ömsom konkurrerande och uppåtsträvande), liksom näringslivets föreställning om dem (som producenter av arbetskraft och forskningsinnovationer) och mer vardagliga förståelser av vad ett lärosäte är (ett anrikt universitet, en lokal högskola, en station på väg mot arbetslivet, en plats för fest och umgänge osv.).

Istället bör lärosäten, för det andra, förstås som *historiska produkter* som har en historia och inte sällan en förhistoria av att vara något annat än en högskola eller ett universitet (Agevall & Olofsson 2019). Detta kräver att lärosäten studeras över tid. Här är det viktigt att gå bortom alltför snäva tidsramar, som vanligen präglar utredningar, utvärderingar och rapporter, för att fånga in de långa utvecklingslinjerna och därmed få möjlighet att reda ut vad som faktiskt förändras och vad som förblir stabilt, men också hur betydelseglidningar sker över tid och hur olika företeelser fylls med nytt innehåll. Att förstå lärosäten som historiska produkter innebär att se dem som lager av olika historiska skeenden. Även om ett lärosäte är ungt ger dess tillblivelsehistoria viktiga nycklar till att förstå dess utveckling i samtiden. Lärosäten utgör den plats där skilda utvecklingslinjer möts. Discipliner, ämnen, vetenskapsområden och utbildningar är av olika datum och har utvecklats enligt skilda linjer och, inte minst, på olika lärosäten. Tjänstetyperna har utökats och förändrats över tid och förhåller sig till historiska mönster av fördelningar av medel till forskning och utbildning.

Titeln för detta specialnummer indikerar även, för det tredje, *ett fokus på svenska lärosäten*. Det betyder konkret en geografisk avgränsning, men också en nationsspecifik historia som sedan 1800-talet har inneburit en allt tydligare statlig styrning av den högre utbildningen och forskningen. Vad ett lärosäte är och vilka som räknas till denna kategori av organisationer kan inte frikopplas från vad riksdag och regering menar att ett lärosäte är och vilka som ska räknas dit. För att förstå forsknings- och utbildningssystemens struktur är det således centralt att studera de idéer, klassificeringar och kategorier av lärosäten som formuleras av regeringar och statliga myndigheter över tid.

Det senare utgör vår fjärde punkt, att lärosäten är *inskrivna i större sammanhang*. Dessa sammanhang är av lite olika art. Vi utgår i flera studier från

den franske sociologen Pierre Bourdieus begrepp fält och särskiljer ett fält för högre utbildning (1989) och ett vetenskapligt fält (1975), där lärosätena intar olika positioner visavi varandra. Fält är mångdimensionella, strukturerade och hierarkiska utifrån de resurser av skilda slag som lärosäten förfogar över. Ett snarlikt begrepp är rum, tillika mångdimensionellt och strukturerat, men med lite mer löst definierade kanter och beständighet. Till detta kan läggas begreppet system. Vi talar i allmänhet gärna om nationella system för högre utbildning. Dessa är, likt lärosäten, historiska produkter och bör analyseras som sådana. Sett ur ett statligt styrningsperspektiv är system i jämförelse med marknader och fält lättare att förändra. Denna insikt ligger bakom den historiska processen att bygga upp nationella högre utbildningsystem. De kan just styras, justeras, ställas om och så vidare. Det intressanta här är att hela grundidén med högre utbildning och forskning dock är, som vi anförde ovan, att den ska vara fri, vilket blir en utmaning sett ur ett styrningsperspektiv – det som är fritt är per definition svårt att styra. Samtidigt är det förstås så att friheten förutsätter sanktioner från det politiska systemet. Det är riksdagen som slår fast friheten som värde och norm och som till stor del tillhandahåller resurserna för de yrkesverksamma att bedriva sin verksamhet. För att föra resonemanget ett steg längre kan vi på ett idealt plan se det som att politiker genom hur de definierar och konstruerar systemen för högre utbildning och forskning sätter villkoren för verksamheten, medan fälten avgör vad värdet av verksamheten är. I realiteten råder dock inte en så tydlig arbetsdelning. Politiker har, vilket den senaste forskningspropositionen är uttryck för, ett intresse av att kringskära fältens autonomi och föra in andra värdestockar än fältens egna.

Slutligen, och för det femte, lärosäten är komplexa och mångdimensionella. Detta förutsätter att studier av dem görs med *en bred uppsättning metoder och material*. Vi drar här nytta av den rikliga statistik som byggts upp om lärosätenas verksamhet och som omfattar uppgifter om finansiering, antal studenter, antal anställda av olika tjänstekategorier, studieprestationer osv. Andra uppgifter presenterar sig inte lika lätt för forskningen. Exempelvis är finansieringsmodellerna för högskolan och deras utveckling över tid inte tidigare systematiskt analyserade eller tillgängliggjorda. Att kartlägga förändringen i den interna maktindelningen vid de statliga lärosätena under det senaste decenniet krävde ett insamlade av över 2 000 styrdokument.

## Ett mer differentierat landskap av lärosäten

Så vad är då ett *lärosäte* – denna skapelse som stått i centrum för de senaste decenniernas högskolepolitik? Vad förenar lärosätena och vad skiljer dem åt? Vad utmärker enskilda lärosätens karaktär och hur ser dynamiken ut mellan reglering och avreglering, å ena sidan, och lärosätenas skilda sätt att anpassa sig till nya förhållanden, å andra sidan? På vilket sätt formar lärosätenas historiskt



ärvda betingelser deras agerande och utveckling i vår samtid? Och hur påverkar lärosätenas varierande villkor hur de positionerar sig i centrala högskolepolitiska systemfrågor? Frågor som dessa söker bidragen i detta specialnummer besvara. Det ska här betonas att de utvecklingslinjer som vi presenterar i detta specialnummer ingalunda är specifikt svenska utan utvecklingen är snarare internationell och närmast global i vissa stycken (Deem 1998; de Boer m.fl. 2007; Tapper & Palfreyman 2010; Locke m.fl. 2011; Benner 2018). Det vi kan tillföra här är emellertid en ovanligt ingående empirisk analys av hur denna utveckling sett ut över tid och på vilket sätt den förändrat förutsättningarna för lärosätena i Sverige.

I tidskriftens första bidrag studerar Johan Boberg etablerandet av det moderna svenska högskolelandskapets mest betydelsefulla beslutsorgan och deras relation till den bredare svenska politiska historien. Vi får följa hur den svenska högskolans interna styrsystem utvecklats enligt samma linjer som myndighetsstyrningen i stort och hur högskolans *särart* inom myndighetsfären sakta suddats ut. Samtidigt får vi följa hur de successiva avregleringar av lärosätenas interna organisation som genomförts de gångna decennierna har lett till att det förment enhetliga högskolelandskapet dragits isär och utvecklats i olika riktningar.

Ola Agevall och Gunnar Olofsson fäster blicken på dem som befolkar lärosätena – lärare, forskare, doktorander med flera. De visar hur universitetslärarkåren delar sig mellan de verksamma inom gamla och nya lärosäten, mellan vetenskapsområden och mellan de primärt forskande och de primärt undervisande fraktionerna. Det är en allt annat än enhetlig uppsättning lärosäten vi möter, och villkoren för dem som verkar vid lärosätena skiljer sig radikalt åt beroende på om de befinner sig i systemets centrum eller i dess periferi.

Frågan om villkoren för lärosätena i stort, den undervisning som bedrivs vid dem och den undervisande personalen är intimt sammankopplad med de modeller eller tekniker genom vilka högskolesystemet finansieras och som formar lärosätenas ekonomiska ramar. Martin Gustavssons bidrag analyserar de senaste 60 årens olika finansieringsmodeller för högre utbildning och hur dessa har samspelat med besparingsmodeller för hela statsförvaltningen. Den länge aktuella frågan om urholkningen av undervisningsanslagen sätts här i fokus på det mer principiella planet, genom en analys av konstruktionen av finansieringsmodeller som bygger på ständig produktivitetsökning. Effekterna av sådana modeller slår olika hårt i olika delar av högskolelandskapet, där de undervisningstunga lärosätena är starkast påverkade.

Mikael Börjessons bidrag belyser den andra sidan av lärosätenas – och lärarkårens – ekonomiska villkor: forskningens finansiering. Medan Agevall och Olofsson fokuserat på individerna och Gustavsson på systemet, sätter Börjesson de konkreta resursflödena under belysning – hur olika typer av lärosäten via sina forskare orienterar sig mot skilda finansieringskällor. Lärosätet

som analytisk nivå visar sig här otillräcklig för att förstå landskapets konturer; istället skiner den historiskt så betydelsefulla fakultetsindelningen igenom. Traditionellt finansierade staten forskningen genom anslag direkt till fakulteterna, som själva äskade medel. Dagens resurstilldelning har både decentraliserats och konkurrensutsatts, men fakultetsindelningen visar sig alltså avgörande för att förstå resursflödena. Tanken om lärosäten som organisationer som konkurrerar med varandra på lika villkor framstår därmed som i grunden feltänkt.

Lärosätena styrs även på olika sätt. Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg studerar dynamiken mellan avregleringar och lärosätenas anpassningar till nya handlingsmöjligheter. I fokus står den så kallade autonomireformen från 2011, som avreglerade fakultetsnämnderna, och de effekter som denna reform har fått för de statliga lärosätena. Författarna avtäckar en långtgående avkollegialisering som skett inom det svenska högskolelandskapet, men också att omfattningen av och karaktären hos denna process starkt varierar beroende på lärosätenas karaktär, profil och historia. De skiftande villkor som blottlagts av tidigare bidrag kan med fördel förstås som del av förklaringen till varför lärosätena utvecklas i olika riktning.

I specialnumrets sista bidrag analyserar Mikael Börjesson, Moa Lindqvist och Rebecka Göransdotter, med utgångspunkt i den så kallade Strutenutredningen, hur lärosätena positionerar sig på olika sätt i relation till centrala utbildnings- och forskningspolitiska stridsfrågor. Hur de olika lärosätena orienterar sig i förhållande till de skilda fälten för högre utbildning och forskning, visar sig avgörande för att förstå den ståndpunkt de intar – lärosätena intar en position i överensstämmelse med vilka de är och vad deras intressen består i.

## **Slutsatser – en alltmer villkorad och ojämlig frihet**

Med detta specialnummer avtäckar vi hur diversifierat och mångfacetterat det svenska högskolelandskapet faktiskt är. Det föreligger således en stor diskrepans mellan den enhetlighet som betonas på en diskursiv, nominell och systemrelaterad nivå – via lagstiftning och policydokument – och den objektiva, faktiska nivå som tar fasta på reella resurser som finansieringens omfattning, lärarkårens sammansättning, balansen mellan utbildning och forskning med mera. Det föreligger således stora skillnader i villkor mellan lärosätena, vilket möjligen inte framstår som en överraskning på ett övergripande plan, men detta specialnummers bidrag ligger i att med ovanligt stor precision visa hur dessa villkor mer i detalj skiljer sig åt – och hur utvecklingen över tid ser ut. Vi menar även att dessa skillnader i resurser som olika typer av lärosäten *de facto* besitter också sätter ramarna för deras reella handlingsutrymme, ett handlingsutrymme som redan i utgångsläget är kringskuret, givet att lärosätena formellt sett är en del av rättssubjektet staten utan egen rättskapacitet.

Det som också blir tydligt genom de olika bidragen är hur olika regeringar genom åren har hanterat universitet och högskolor som ett förvaltningspolitiskt problem, det vill säga att de idéer som varit förhärskande om styrningen av myndigheter och organisationen av dessa i allra högsta grad varit framträdande i den politik som styrt relationen mellan regeringen och lärosätena. Detta kan i och för sig upplevas som naturligt eftersom de svenska statliga lärosätena utgör en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter. Samtidigt har vi i denna inledning pekat på att myndighetsformen inte är självklar för en så självständighetskrävande verksamhet som högre utbildning och forskning.

Till detta kommer att vi i detta nummer också kan visa hur de avregleringar som har skett under de senaste decennierna – vad gäller t.ex. den interna organisationen och tjänstestrukturen – träffar högskolorna olika beroende på typen av lärosäte. Autonomireformen 2011 resulterade i en ökad differentiering vad gäller den interna organiseringen; lärosätena gick helt olika vägar vilket i sin tur lett till vitt skilda möjligheter för de akademiska lärarna att ta ett självständigt verksamhetsansvar via kollegiala organ. De vägval som lärosätetsledningar tar i frågor om organisering och ledning får helt enkelt konsekvenser för den reella akademiska friheten för dem som faktiskt ska utföra arbetet. Den bild som framträder av den konkreta högskolepolitiken är att ägarskapet för den tilltänkta autonomi tillfaller högskoleledningar, och inte den akademiska verksamheten i stort.

## Referenser

- Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar, 2019. "Den högre utbildningens professionella fält", s. 55–146 i Brante, Thomas, Svensson, Kerstin & Svensson, Lennart G. (red.), *Det professionella landskapets framväxt*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2011. "Organisering av autonomi och universitetet som idé", s. 281–289 i *Det goda universitetet – Festskrift till Anders Hallberg*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Wockelberg, Helena, 2021. "Agency Control or Autonomy? Government Steering of State Agencies 2003–2017", *International Public Management Journal* 24(3), s. 330–349.
- Benner, Mats, 2018. *The New Global Politics of Science*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Berggren, Henrik, 2012. *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:3. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Bourdieu, Pierre, 1975. "La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison", *Sociologie et sociétés* 7(1), s. 91–118.
- Bourdieu, Pierre, 1989. *La noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Minuit.
- Bourdieu, Pierre, Chamboredon, Jean-Claude & Passeron, Jean-Claude, 1968. *Le métier de sociologue. Livre I*. Paris: Mouton.

- Börjesson, Mikael, Broady, Donald & Palme, Mikael, 2020. "In Our School We Have Students of All Sorts': Mapping the Space of Elite Education in a Seemingly Egalitarian System", s. 179–191 i Denord, Francois, Palme, Mikael & Réau, Bertrand (red.), *Researching Elites and Power: Theory, Methods, Analyses*. Cham, Switzerland: Springer.
- de Boer, Harry F., Enders, Jürgen & Leisyte, Liudvika, 2007. "Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University", *Public Administration* 85(1), s. 27–46.
- Deem, Rosemary, 1998. "New Managerialism' and Higher Education: The Management of Performances and Cultures in Universities in the United Kingdom", *International Studies in Sociology of Education* 8, s. 47–70.
- Ds 2013:49. *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet*.
- Europarådet, 2012. "Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy." Antagen av Europarådets ministerkommitté den 20 juni 2012 vid 1146:e ställföreträdamötet.
- Kallerud, Egil, 2006. *Akademisk frihet: en oversikt over spørsmål droftet i internasjonal litteratur*. Arbeidsnotat 18/2006. Oslo: NIPU STEP.
- Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo, 2017. "Measuring Academic Freedom in Europe: A Criterion Referenced Approach", *Policy Reviews in Higher Education* 1(2) s. 209–239.
- Locke, William, Cummings, William K. & Fisher, Donald (red.), 2011. *Changing Governance and Management in Higher Education: The Changing Academy – The Changing Academic Profession in International Comparative Perspective*. Vol. 2. Dordrecht: Springer.
- Marcusson, Lena, 2005. *Universitetens rättsliga ställning*. Rapport överlämnad till Förbunds församlingen den 17 november 2005. SUHF.
- Nokkala, Terhi & Bladh, Agneta, 2014. "Institutional Autonomy and Academic Freedom in the Nordic Context – Similarities and Differences", *Higher Education Policy* 27(1), s. 1–21.
- NOU 2006:19. *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av daværende Utdannings- og forskningsdepartementet 14. oktober 2005. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 2. oktober 2006. Oslo: Lobo Media AS.
- PACE, 2006. "Academic Freedom and University Autonomy", Europarådets parlamentariska församling, rekommendation 1762. Text antagen den 30 juni 2006.
- Proposition 1988/89:65, "Om formerna för högskolepolitiken".
- Proposition 1992/93:1, "Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet".
- Proposition 2009/10:139, "Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen".
- Proposition 2009/10:149, "En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor".
- Proposition 2016/17:50, "Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft".
- Proposition 2020/21:60, "Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige".
- SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen. Stockholm: Fritze.

- SOU 2018:78. *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*. Slutbetänkande av Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor. Stockholm: Norstedts juridik.
- SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut). Stockholm: Norstedts juridik.
- Sörlin, Sverker, 2013. ”Stiftelser – recept för autonomi i högre utbildning?”, *Forskningspolitik* 4, s. 4–5.
- Tapper, Ted & Palfreyman, David, 2010. *The Collegial Tradition in the Age of Mass Higher Education*. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Tight, Malcolm (red.), 1988. *Academic Freedom and Responsibility*. Philadelphia: Open University Press.
- UN Global Colloquium of University Presidents, 2005. ”Academic Freedom Statement of the First Global Colloquium of University Presidents”, January 18–19, 2005. New York: Columbia University.
- Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:16, *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

## De universitet och högskolor som analyseras i detta nummer, och hur dessa förkortas

Lärosäte	Förkortning
<i>Statliga lärosäten</i>	
Blekinge tekniska högskola	BTH
Försvarshögskolan	FHS
Gymnastik- och idrottshögskolan	GIH
Göteborgs universitet	GU
Högskolan i Borås	HB
Högskolan Dalarna	HDa
Högskolan i Gävle	HIG
Högskolan i Halmstad	HH
Högskolan Kristianstad	HKr
Högskolan i Skövde	HS
Högskolan Väst	HV
Karlstads universitet	KaU
Karolinska Institutet	KI
Konstfack	KF
Kungliga Konsthögskolan	KKH
Kungliga Musikhögskolan i Stockholm	KMH
Kungliga Tekniska högskolan	KTH
Linköpings universitet	LiU
Linnéuniversitetet	LnU
Luleå tekniska universitet	LTU
Lunds universitet	LU
Malmö högskola/universitet	MaH/MaU
Mittuniversitetet	MiU
Mälardalens högskola	MDH
Stockholms konstnärliga högskola	SKH
Stockholms universitet	SU
Sveriges lantbruksuniversitet	SLU
Södertörns högskola	SH
Umeå universitet	UmU
Uppsala universitet	UU
Örebro universitet	OrU
<i>Enskilda lärosäten</i>	
Chalmers tekniska högskola	CTH
Ersta Sköndal Bräcke högskola	ESBH
Handelshögskolan i Stockholm	HHS
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	HJ
Röda Korsets Högskola	RKH
Sophiahemmet Högskola	SSH