

## Statskonst på Utbildningsdepartementet<sup>1</sup>

*Nils Karlson*

Han kom som ett yrväder en oktoberdag 1991 och skulle på kort tid i grunden stöpa om det svenska universitets- och högskolesystemet. Frihet, kompetens och konkurrenskraft var nyckelorden för det systemskifte som utbildnings- och forskningsminister Per Unckel genomförde, med bestående betydelse för Sveriges utveckling. Hur var detta möjligt? Hur kunde så mycket med åstadkommas på kort tid?

Jag var själv djupt involverad i denna process som en av Pers nära medarbetare – en oerhört stimulerande och lärorik tid – och i det följande kommer jag att kortfattat redovisa de viktigaste reformerna, men främst försöka beskriva hur och på vilket sätt de genomfördes.

Som alla vet är reformer inte enkla att genomföra. Enligt exempelvis Milton och Rose Friedman (1984) blir de flesta reforminriktade regeringar, trots initialt höga ambitioner, blockerade av ”järntrianglar” bestående av de som direkt tjänar på den nuvarande ordningen, de byråkrater som frodas bland regelverken och de politiker som vinner röster på att bevara *status quo*. Liberala eller liberaliserande reformer är särskilt svåra att genomföra eftersom de gynnar många på längre sikt, men oftast få mer kortsiktigt. Dessutom försvåras denna typ av reformer av att etablerade synsätt och ideologier ofta har en övertro på centralisering och styrning (Karlson 2018).

Precis så var det på den högre utbildningens och forskningens område. Sedan slutet av 1960-tal hade planeringstänkande och politisk styrning dominerat utvecklingen. Ett central utformat linjesystem var infört och utbildningen totaldimensionerad. Tidigare etablerade examensbeteckningar som fil.kand. och pol.mag. hade avskaffats. I Riskdagen fattades inte bara beslut om det exakta antalet studieplatser på olika utbildningar och högskoleorter utan även om vilka professurer som fick inrättas, i vilka ämnen och vid vilka lärosäten osv. En

---

<sup>1</sup> Detta kapitel ingår i antologin *Per Unckel – Den pragmatiska visionären som förändrade Sverige*. Redaktör Lars Niklasson, Stockholm: Svensk Tidskrift Förlag, 2024. Se <https://forlag.svensktidskrift.se/per-unckel-den-pragmatiska-visionaren-som-forandrade-sverige/>

omfattande byråkrati med Universitets och högskoleämbetet (UHÄ) i centrum hade byggts upp för att administrera och planera det hela. Inte minst bland tjänstemännen på Utbildningsdepartementet dominerade de med socialdemokratisk partibakgrund. Att duktiga SSU:are gavs chansen till arbetserfarenhet, inkomst och inflytande som vanliga departementstjänstemän var det normala.

Trots detta lyckades Per Unckel genomföra ett stort antal reformer.

### De viktigaste reformerna

De viktigaste förändringarna var följande (Karlson 2007):

1. De statliga universiteten och högskolorna gavs en väsentligt ökad frihet vad gäller utbildningsorganisation, utbildningsutbud, antagning av studenter, inrättande och tillsättande av professorer, karriärvägar för lärare, institutionell organisation och disposition av resurser till grundutbildning.
2. Linjesystemet avskaffades. Genom en ny examinationsordning, bland annat med en ny magisterexamen, gavs studenterna rätt att fritt kombinera ihop ämnen till en examen.
3. Två tidigare statliga högskolor – Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping – ombildades till privaträttslig stiftelseform.
4. Privata universitets och högskolors rätt att utfärda examina lagreglerades. Ett antal sådana helt fristående högskolor tillerkändes också examensrätt enligt de nya reglerna.
5. En ny myndighetsstruktur infördes. UHÄ lades ned. Kanslersämbetet, som hade till uppgift att utföra kvalitetsutvärderingar, och serviceorganet Verket för högskoleservice infördes.

6. Universitetens och högskolornas styrelser avpolitiserades genom att de s k parts- och allmänrepresentanterna avskaffades.
7. Flera från staten fristående stiftelser, med ett totalt kapitalvärde på ca 15 miljarder kronor, för finansiering av forskning och forskarutbildning skapades med hjälp av medel från de tidigare löntagarfonderna.
8. Särskilda teknikbrostiftelser och forskningsbolag inrättades för att underlätta innovationer och affärsmässig tillämpning av forskningens resultat.
9. Dessutom skapades ett nytt resursfördelningssystem, där studenternas val och prestationer gavs ökad betydelse för universitetens och högskolornas utveckling. Resurserna fördelades inom ramen för treåriga s.k. utbildningsuppdrag och ersättningen fastställdes med hänsyn till antalet studenter och vilka studieresultat de presterat.

Parallellt med denna omfattande systemförändring inleddes en kraftig utbyggande av den högre utbildningen. Plus en hel del annat, bland annat en ny lärarutbildning, en handelshögskola i Riga mm.

### Ett land i kris

I början av 1990-talet var Sverige ett land i kris och värre skulle det bli. Under 1970- och 1980-talen hade tillväxten stagnerat och skyhögt inflation eliminerat reallöneökningar och framtidstro. Höga skatter och regleringar hade urholkat den svenska konkurrenskraften. Allt fler hade kommit att inse att den socialdemokratiska modellen hade nått vägs ände.

Detta öppnade möjligheter. Men kriser kan även vara ett hot när det gäller reformer. Sverige drogs in i en finanskris med skenande räntor, fallande BNP och en galopperande statsskuld. Regering Bildt skulle till och med se sig tvungen till ett blocköverskridande samarbete med Socialdemokraterna. Reformerna skulle visserligen komma att ske på flera andra områden, men

kanske främst på utbildningsområdet. Redan i den regeringsdeklaration Carl Bildt presenterade i oktober 1991 hade målet att stärka Sverige som kunskapsnation slagits fast. Konkurrenskraften skulle stärkas. Ett annat huvudmål var att avskaffa de socialistiska löntagarfonder som successivt byggts upp sedan 1982.

Tillsammans med den krisinsikt som vuxit fram utgjorde detta en viktig bakgrund till det perspektiv- och systemskifte som Per Unckel lyckades genomföra. Tiden var mogen för förändring.

### Idéer, entusiasm och praktisk politikutveckling

Utgångspunkten för den utbildnings- och forskningspolitik som skulle komma att föras var att Sverige var en del av en alltmer internationaliserad ekonomi. Genom en minskad statlig detaljstyrning av forskningen och den högre utbildningens institutioner skulle Sverige stärkas som kunskapsnation. I den budgetproposition som presenterades den 10 januari 1992 (1991/92:100, s. 9) anförde man från Utbildningsdepartementet att det fanns två motiv bakom de reformer som skulle komma:

Det första är kvalitativt. Universitet och högskolor, som står fria, har de största förutsättningarna att förmedla en kvalificerad undervisning. Avancerad kunskapsutveckling fordrar frihet, oberoende och konkurrens.

Det andra motivet är principiellt. Ett samhälle som värnar mångfalden och som inser riskerna i en allomfattande statsmakt måste skydda de kritiska motvikterna. dit hör fria universitet och högskolor.

Den är dock en sak att ha allmänna liberala idéer och principer, en annan att omforma dessa till konkreta lagförslag och förordningar.

Det var en liten krets inom departementet som var drivande i denna process: främst Per Unckel som var direkt involverad i det konkreta policyarbetet och kriorättade i stort sett varje proposition; statssekreterare Bjarne Kirsebom, med ett förflutet som tjänsteman på

Utbildningsdepartementet och vid Umeå universitet; Håkan Eriksson, medicinprofessor från Karolinska universitet; och jag själv, doktorand i statsvetenskap vid Uppsala universitet.

I viss utsträckning hade ett grundarbete gjorts i den utredning som den förra regeringen hade tillsatt. I den så kallade *Grundbulten* (SOU 1992:1) skisserades en reformering av universitetens och högskolornas grundutbildning. Som en konsekvens hade både departementets egna tjänstemän och olika intressegrupper fått en mental förberedelse för att för att vissa förändringar skulle kunna komma. Men få anade omfattningen på de förändringar som komma skulle.

I departementspromemorian *Fria universitet och högskolor* (Ds 1992:1) kom de första konkreta förslagen om väsentligt ökad frihet för universitet och högskolor. Remissvaren var överlag positiva. Redan i juni samma år kom så propositionen *Frihet för kvalitet* (Prop. 1992/93:1, s. 1-2). Där presenterades strategin för att uppnå de utsatta målen:

1. Ökad frihet för och skapande av incitament för utveckling och kvalitet inom statliga universitet och högskolor.
2. Införandet av fasta och entydiga regler för relationerna mellan staten och fristående universitet och högskolor.
3. Förändrat, icke-statligt huvudmannaskap för vissa universitet och högskolor.

Grundidén var att frihet och konkurrens inom ramen för ett gemensamt institutionellt ramverk skulle skapa ökad kvalitet och stärkt kunskapsutveckling.

Trots vad som stundtals har hävdats (Rådet för högskoleutbildning 1999, Abraham 2017, Rauhut och Adamson 2018) innebar detta närmast motsatsen till vad som brukar benämnas *New Public Management*, där idén i stället är central målstyrning och utvärdering av nästan planekonomiskt slag. Här kom inspirationen snarast från F. A. Hayeks (1973) idé om ”spontan ordning”, där tanken just är att det övergripande utfallet är en konsekvens av frihet inom ramen för ett allmängiltiga regler, på samma sätt som att privat äganderätt och avtalsfrihet inom marknadsekonomi skapar nationernas välstånd.

I propositionen följde sedan en rad av de reformer som radats upp i avsnittet ovan: linjesystemet avskaffades och en ny examinationsordning med generella examina som fil.kand. och magister infördes; universiteten och högskolorna gavs en väsentligt ökad frihet vad gäller utbildningsorganisation, utbildningsutbud, antagning av studenter, inrättande och tillsättande av professurer, karriärvägar för lärare, institutionell organisation och disposition av resurser till grundutbildning mm.

Den konkreta utformningen av dessa de nya lagar, regler och förordningar var ingen lätt uppgift för departementets tjänstemän. Jag minns exempelvis hur svårt det var för många av dem att ta till sig tanken att universiteten och högskolorna själva skulle få bestämma hur många studenter de fick anta och hur många examina de skulle få dela ut. Det blev många och långa diskussioner mellan departementsledning och tjänstemän innan förslagen var klara.

Vissa var dock mer förändringsinriktade än andra, som exempelvis departementsrådet Leif Lindfors och departementssekreteraren Ann Fritzell, som blev den som stod för merparten av propositionens textproduktion. Över lag kom merparten av departementets fast anställda tjänstemän att efterhand dras med i den entusiasm som departementsledningens reformiver skapade. Troligen bidrog här även statssekreterare Kirseboms förflutna som kollega till dem själva till förändringen. Att så skedde var avgörande för att reformidéerna skulle kunna bli lagtekniskt utformade och genomförda i praktiken.

### Dialog och förankring

Parallellt med propositionsskrivandet på grundutbildningsområdet drog Per i gång en massiv seminarie- och konferensverksamhet kring forskningens framtid, med otaliga möten och middagar. Syftet var dels att få idéer som kunde bidra till politikutvecklingen, främst inom forskningspolitiken, dels att förankra de förändringar som skulle genomföras.

Håkan Eriksson, som utsetts till sekreterare i Regeringens forskningsberedning (en mindre krets framstående professorer från skilda ämnen), hade här en nyckelroll. Tillsammans med

undertecknad skrev vi departementspromemorian *Forskningens utmaningar* (Ds 1992:97), där ett antal grundläggande utmaningar för det svenska forskningssystemet identifierades. Det handlade bland annat om utbyggnad av forskarutbildning, satsningar på högkvalitativa forskarmiljöer, stärkt internationalisering och ett närmare samarbete mellan universiteten och näringslivet. Vissa förslag uppfattades som ovanligt provocerandes, det handlade bland annat om stöd till privata forskningsstiftelser och, inte minst, förslaget att integrera den sektoriella skogs- och lantbruksforskningen vid Ulltuna, med egna anslag från Jordbruksdepartementet, i det ordinarie universitetssystemet.

På basis av denna departementspromemoria, som sedermera även kom att översättas till engelska, arrangerades ett tiotal "hearings" med paneler med företrädare för universitet och högskolor, olika ämnesföreträdare, näringslivet mm. Varje möte och de diskussioner som förts dokumenterades och publicerades som separata småskrifter. Dessutom genomfördes möten med de vetenskapliga akademierna och middagar med samtliga rektorer vid landets lärosäten och andra intressentgrupper. Jag minns särskilt en middag ute på Fjäderholmarna med universitetens rektorer och deras respektive, med god mat, vin och musikunderhållning, samt som alltid ett entusiasmerande tal av ministern själv.

Detta var något helt nytt och bidrog starkt till reformprocessens framgång. Dialog och förankring bidrog till policyutveckling genom att nya bättre idéer tillkom och vissa mindre bra rensades bort, men inte minst bidrog det till att en större acceptans för förändring av etablerade synsätt och ett minskat motstånd från etablerade intressegrupper.

Detsamma gällde för övrigt även inom Regeringskansliet. Per Unckel tog regelbundet en sväng över till Statsrådsberedningen för att bolla idéer och förankra sin politik hos regeringskollegor och, inte minst, hos statssekreterare Peter Egardt och andra på samordningskansliet. Särskilt Folkpartiet var sedan tidigare engagerat i departementets frågor, vilket stundtals krävde särskild uppmärksamhet.

Sannolikt var detta någon som Per hade lärt sig av tidigare erfarenheter som partisekreterare, riksdagsledamot, MUF:are och i andra roller, att processen är lika viktig och ofta viktigare än målet i sig. Det räcker inte att ha rätt, man måste också få rätt. Och det

kräver dialog och förankring. Dessutom kan ofta kan mycket åstadkommas redan inom ramen för existerande lagar och regler genom förändrade attityder och synsätt.

### Kompromisser och strategiskt agerande

Departementsledningens entusiasm var således en viktig faktor. Det var ett högt tempo hela tiden, med dagliga morgonmöten med den inre kretsen, konferenser, middagar, ständiga resor och anföranden. Även utomlands. Per Unckel var uppfylld av sitt uppdrag och delade gärna med sig av sina visioner och idéer till kollegor och åhörare i bland annat London, Paris, Bryssel, Los Angeles och Chicago. Men också förstås för att få inspiration till nya policyidéer.

Vi gjorde även resor till de baltiska länderna där frigörelsen från Sovjettidens förtryck pågick som bäst. Jag minns exempelvis besöket vid universitetet i Tartu, som grundats av Johan Skytte under svensktiden på 1600-talet, där både samhällsvetenskaplig och humanistisk fakultet var så inpyrda av marxism att det föreföll kontraproduktivt att stödja dem med biståndspengar från den så kallade Baltmiljarden, som regeringen Bildt bestämt sig för att satsa. Då uppkom i stället idén att stödja starten av en helt ny "kapitalistisk" handelshögskola. någonstans i de baltiska staterna. Detta var bakgrunden till handelshögskolan i Riga som Staffan Burenstam Linder på Handelshögskolan i Stockholm senare skulle få i uppdrag att förverkliga.

För att kunna genomföra de reformer som aviserats krävdes ökade resurser till såväl den högre utbildningen som till forskningen. Att åstadkomma detta under en ekonomisk kris av nästan 1930-talsmått var givetvis ingen lätt sak. Mängder av samhällsproblem och angelägna politikområden skrek efter resurser. Likväl gick det vägen: Utbildningsdepartementet fick ökade resurser såväl över statsbudgeten som via de avvecklade löntagarfonderna.

En nyckelspelare här var, förutom Per Unckel själv, statssekreterare Bjarne Kirsebom. Efter att i den första regeringsbudgeten ha lyckats klara utbildnings- och forskningsområdet från besparingar, vilket var en bedrift i sig, öppnades nya möjligheter när finansminister Ann Wibble på eget initiativ i ett tal i Almedalen förespråkade en utbyggnad av den högre



utbildningen, för att motarbeta ungdomsarbetslösheten. Bjarne beskriver livfullt i sin memoarskrift (Kirsebom 2022) hur han hörde nyheten på radion och omedelbart försökte nå Per Unckel som var på sommaresemester i Spanien, och hur Per samma kväll fick tag på Wibble i Visby. Därmed var utbygganden av den högre utbildningen säkrad.

Även på forskningens område skedde resursförstärkningar. I propositionen *Forskning för kunskap och framsteg* (Prop. 1992/93:170, s. 7–8) som presenterades i mars 1993 lades regeringens prioriteringar fast:

- Koncentrerade forskningssatsningar inom strategiska områden
- Ett förstärkt samspel mellan universitet och högskolor å ena sidan och näringslivet och samhället i övrigt å den andra.

Nära kopplade till dessa mål betonades även betydelsen av ökad förnyelseförmåga, förstärkt rekrytering av forskare och vidgad internationell samverkan. Att lotsa en forskningsproposition genom den politiska beslutsprocessen är ingen lätt sak utan något som kräver förhandlingar, "samordning", med alla de andra fackdepartementen som alla har egna intressen och prioriteringar att bevaka. Särskilt utmanande var detta denna gång med tanke på departementsledningens ambitioner att förändra även sådant som berörde andra departement. Att övertyga Finansdepartementet utgör, som alla vet som varit med, också ett väsentligt hinder. Mängder av möte med företrädare för de andra departementen genomfördes. Resultatet blev dels att forskningen vid universitet och högskolor tillfördes ökade resurser via statsbudgeten, dels ett antal viktiga omprioriteringar, bland annat en förstärkt satsning på forskarutbildning och skapandet av teknikbrostiftelser och forskningsbolag för att underlätta affärsmässig tillämpning av forskningens resultat.

Det stora resurstillskottet kom dock via de forna löntagarfonderna. Det fanns redan en tidigare uppgörelse mellan de blivande regeringspartierna om att de socialdemokratiska löntagarfonderna skulle avvecklas och att merparten av kapitalet skulle användas för forskning. Men det fanns också starka krafter inom näringslivet som menade att pengarna helt enkelt skulle lämnas tillbaka till företagen. En särskild komplikation var att regeringen Bildt som bekant saknade egen majoritet och var beroende av partiet Ny Demokrati, som

hade egna idéer kring små och medelstora företags behov av förstärkt kapitalförsörjning. Det var också omdiskuterat hur de nya medlen skulle tillföras forskningen, genom ordinarie myndigheter och strukturer eller genom ett antal nystartade stiftelser. En rad intressenter anmälde, som förväntat, sitt intresse.

Återigen arrangerade departementsledningen en rad möten och middagar, inte minst med ledande företagsledare, men också med forskningsföreträdare, akademier och partirepresentanter. Dessutom tillgrip Utbildningsdepartementet remissförfarande. Alla offentliga forskningsfinansierande organ gavs möjlighet att yttra sig, även om, som departementssekreterare Kirsebom uttrycker det, departementsledningen "var helt på det klara med att lite, om ens något, ur yttrandena skulle kunna användas i den fortsatta politiska processen" (Kirsebom 2022, s. 52). Utgångspunkten var i stället att de nya forskningsfinansierande organen skulle vara autonoma från statsmakten och kunna stimulera stora systempåverkande satsningar av högsta kvalitet. Dessutom var ambitionen, som framgått, att ett antal privata stiftelsehögskolor skulle skapas.

Resultat blev en sorts kompromiss som huvudsak som följde Per Unckels intentioner. Det hade visat sig svårt att i praktiken återföra löntagarfondsmedlen till företagen eftersom långt ifrån alla företag som beskattats fanns kvar. I stället tillfördes sjätte AP-fonden ett större belopp för finansiering av innovativa mindre- och medelstora företag. Flertalet av de nya forskningsstiftelser som skapades gavs dessutom, precis som avsett, en utpräglat strategisk inriktning i syfte att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft.

Genom propositionen *Forskning i frontlinjen* (Prop. 1992/93:171) skapades två stora stiftelser, Stiftelsen för strategisk forskning, och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Mistra, bägge helt fristående från regering och riksdag. Styrelserna skulle till och med förnya sig själva genom så kallad kooptering. Det enda externa inflytandet skulle enligt stadgarna gälla utvärderingen av verksamheten, ett ansvar som lades på de vetenskapliga akademierna. Vidare tillfördes Riksbankens jubileumsfond extra resurser för satsningar inom humaniora och samhällsvetenskap.

Dessutom ombildades Chalmers tekniska högskola och högskolan i Jönköping till privata stiftelser och tillfördes ett grundläggande stiftelsekapital. Att det blev just dessa högskolor som fick chansen, eller kanske mer korrekt tog chansen, att övergå i stiftelseform med betydligt ökad frihet och ökat oberoende jämfört med övriga universitet och högskolor, förklaras i hög grad av deras starka, lokala näringslivsuppbackning. I ett senare skede, då det visade sig att ytterligare fondmedel fanns tillgängliga på grund av en god värdeutveckling, skapades även ett antal mindre stiftelser med mer blandad inriktning, delvis på grund av påtryckningar från intressenter som sett sig förbigångna i den första rundan.

### Agenda 2000 – en framtidsvision

Efter att under mindre än två års tid ha lyckats genomföra ett stort antal reformer återstod likväl mer än ett år av mandatperioden. Några större propositioner fanns det knappast utrymme för, även om flera mindre kom att presenteras, och de redan beslutade reformerna måste ges utrymme att komma på plats och verka. Vad göra för person med Pers aktivitetslust?

Svaret blev projektet Agenda 2000, som jag själv kom att ansvara för. Idén var helt enkelt att försöka identifiera ett antal viktiga kunskaps- och kompetensutmaningar med relevans för framtidens jobb och välfärd, och på denna basis utveckla en samlad kompetensstrategi. Följande faktorer ansågs vara av särskild betydelse: ökad snabbhet i kunskapsutvecklingen; ett ökat kunskapsinnehåll i varu- och tjänsteproduktionen; en ökad komplexitet i samhälls- och kunskapsutvecklingen; samt en tilltagande internationalisering.

För att få idéer till konkreta förslag lades rapportskrivande ut på externa forskare och akademier. Seminarier och konferenser arrangerades. Ett drygt tiotal rapporter publicerades. Exempelvis gav Vetenskapsakademien sin syn på kunskap och kompetens inför 2000-talet, Ingenjörssakademien skrev om ingenjörer i livslångt lärande, och flera forskare presenterade förslag till utbildningskonton. Även svensk forskning i ett EG-perspektiv (vi var ännu inte medlemmar!) och den nya informationsteknologin behandlades. I en särskild huvudrapport

*Agenda 2000 – kunskap och kompetens för nästa århundrade* (Ds 1994:35) sammanfattades analyser och förslag.

Poängen med detta projekt var således främst att utveckla en reformagenda för kommande mandatperioder, inte att förankra förslag eller att ta fram underlag till redan planerade propositioner. Men metoderna liknade onekligen de som tillämpats tidigare i reformprocessen. Dessutom var det ett sätt att hålla reformprocessen i gång och att se till att myndigheter, institutioner och forskare var på tärna. I en föränderlig värld finns det ständigt nya utmaningar och reformbehov. Det gäller att vara visionär och satsa framåt.

Ett annat exempel på samma tema vara att Per Unckel fick ansvar för att hålla i arbetet med den IT-kommission som Carl Bildt själv var ordförande för. I kommissionen ingick som ledamöter ett flertal statsråd samt en rad framträdande företrädare för näringslivet, utbildningen, förvaltningen och samhället i övrigt. I rapporten *Informationsteknologin - Vingar åt människans förmåga* SOU (1994:118), författad av bland andra undertecknad, presenterades kommissionens analys och dess visioner, mål och riktlinjer för att främja användningen av informationsteknologin. Att rapporten presenterades strax före valet 1994 var förstås igen slump.

## Bakslag på vägen

Trots Per Unckels framgångar som departementschef så åkte han även på ett antal motgångar, vilket kanske inte är så märkligt med tanke på den reformiver han visade. Även bakslag kan dock ge lärdomar.

Redan tidigt i processen, hösten 1991, gick Per på pumpen när han försökte lägga ner Forskningsrådsnämnden, FRN, en särskild myndighet vars uppgift var att ta initiativ till och stödja forskning främst inom områden som "är angelägna från samhällets synpunkt", och särskilt tvär- och mångvetenskaplig forskning. Trots att förslaget, i likhet med nedläggningen Universitets- och högskoleämbetet, UHÄ, hade stöd i regeringens samordning, blev det nej i

riksdagen, sannolikt på grund av att Folkpartiet som i en tidigare regeringen varit med och startat myndigheten i fråga (Kirsebom 2022).

Ett annat exempel var den föreslagna integreringen (och sannolikt ned dragningen) av skogs- och lantforskningen vid Ulltuna i det ordinarie universitetssystemet. Det misslyckades helt på grund av massivt motstånd från olika sektorsintressen. Professor Håkan Eriksson skickades i väg till SLU, Skogs- och Lantbruksuniversitet i Ulltuna, för att försvara förslagen inför en fullsatt aula av forskare, lärare och elever. Det gick väl så där.

Ett tredje exempel var Byggforskningsinstitutet i Gävle. Det ville vi lägga ner och integrera i det ordinarie forskningssystemet. Även detta väckte ett massivt motstånd, inte minst från myndigheten själv. Jag minns att departementet utsattes för veritabel faxkampanj då motsvarande institut i omvärlden tillsammans med de särskilda tidskrifter som skapats inom området mobiliserades i försvaret bombarderade departementet med faxmeddelanden. Förvisso lades institutet ner 1994, men delar av verksamheten kom att bilda en institution vid Kungliga Tekniska högskolan, fortfarande lokaliserad i Gävle. Den samhällsvetenskapliga forskningen överfördes till Institutet för bostads- och urbanforskning, IBF, vid Uppsala universitet, med lokaler i Gävle rådhus. Strukturerna är sega.

Ett sista exempel handlar om avskaffandet av kårobligatoriet., det vill säga tvånget för studerande vid statliga universitet och högskolor att tillhöra studentkår, nation respektive studentförening vid fakultet. Detta tvång hade länge varit omstritt då det kunde anses vara oförenligt med föreningsfriheten. Dessutom liknade det LO:s kollektivanslutning av de fackliga medlemmarna till det socialdemokratiska partiet, vilket naturligtvis var särskilt upprörande för en moderat utbildningsminister. Likväl misslyckades Per Unckel med att avveckla obligatoriet.

Denna gång berodde det inte på bristande underlag. En rad utredningar om kårobligatoriets avskaffande hade gjorts under årens lopp. En särskild kommitté för avskaffandet hade dessutom tillsatts som lämnade sitt betänkande i mars 1994 (SOU 1994:47). Frågan var dock långt ifrån okomplicerad: hur skulle man hantera frågor kring studentrepresentation, studentbostäder, studentsjukvård och, inte minst, den skattebefrielse som kårer och nationer

åtnjöt, om obligatoriet av avskaffades? Kårobligatoriet hade dessutom en lång historia, som sträckte sig ända tillbaka till 1600-talet.

Följden var att avvecklingen mötte ett massivt motstånd och inte bara ifrån studentkårerna själva och Sveriges förenade studentkårer, SFS, utan även från ledande rektorer och nationsföreträdare. Särskilt professor Stig Strömholm, den dåvarande rektorn för Uppsala universitet, var en högljudd röst i motståndskören. Följden blev att ministern drog tillbaka förslaget.

Att drabbas av bakslag är något den som vill genomföra reformer får räkna med. Status quo har som nämnts många försvarare. I detta fall rör det sig om några undantag, men alla likväl lärorika. I viss utsträckning handlade det om bristande förberedelser och förankring, såsom i fallet med FRN, Ulltuna och Bygghörsningsinstitutet. Det är också lätt att drabbas av hybris och underskatta motståndet från olika intressegrupper, vilket kårobligatoriet men egentligen samtliga exempel illustrerar. Men motgångar kan förstås också ses som lärdomar, vilket nog i hög grad präglade Pers eget synsätt. Han tog nya tag i stället.

### Unckelsk statskonst – nio lärdomar

Hur ska man då försöka sammanfatta detta? Vad var det som utmärkte Per Unckels förmåga att på kort tid få till stånd så många genomgripande liberala reformer på den högre utbildningens och forskningens områden, trots ekonomisk kris och betydande motstånd från etablerade aktörer, andra intressenter och i strid med förlegade synsätt och värderingar? I

korthet: vad utmärkte Unckelsk statskonst?

Jag tror själv, baserat på vad som ovan visats, att åtminstone följande nio lärdomar kan dras:

1. Vinn idédebatten
2. Visa entusiasm och jobba hårt
3. Få med tjänstemännen och kvalitetssäkra förslagen
4. Satsa på dialog för idéutveckling och förankring

5. Gör många förändringar samtidigt och håll tempot
6. Agera strategiskt och våga kompromissa
7. Allt blir lättare med en växande kaka
8. Lär av bakslag och motgångar
9. Var visionär och satsa framåt

Som jag hoppas framgått var Per ständigt och ihärdigt idédriven, entusiastisk och jobbade stenhårt. Morgnar, kvällar, helger och resor ägnades åt den uppgift han själv åtagit sig. Det fanns inte en proposition eller ett anförande som inte inleddes med de grundläggande idéer och principer som reformförslagen grundades i. Det skapade sammanhang och riktning i reformprocessen. Den inre kretsen nära medarbetare var här av stor betydelse som bollplank, support och pådrivare.

Lika viktigt var att han i den konkreta utvecklingen av lagförslag och propositioner lyckades få med sig departementstjänstemännen och därmed kvalitetssäkra reformerna. Men det var också nödvändigt att förankra förslagen hos olika intressenter, inom universitet och högskolor men också inom näringsliv och politik, vilket åstadkoms genom seminarier, hearings, middagar och andra former för dialog. På sätt kunde förslagen även utvecklas och förbättras. I denna roll var Per i sin esse.

En lärdom som kanske mer indirekt har framkommit av tidigare avsnitt handlar om att göra många förändringar samtidigt och att hålla ett högt tempo i reformprocessen. På så vis kan alla tänkas ha något att vinna på förändringen och det blir svårare att räkna ut vem som förlorar. Till samma kategori av lärdomar hör den att allt blir lättare med en växande kaka. Att Per lyckades säkra ökade resurser såväl genom statsbudgeten, trots en pågående ekonomisk kris, och inte minst genom medlen från löntagarfonderna, gjorde det hela naturligtvis lättare. Fler kunde känna sig som vinnare och därmed acceptera även för dem minde önskvärda förändringar.

För att åstadkomma detta var det också nödvändigt att kunna agera strategiskt och kunna kompromissa. Allt man önskar är sällan möjligt att uppnå. För att få igenom de förslag Per prioriterade högst krävdes eftergifter, exempelvis när det gällde fördelningen av medlen till

forskningsstiftelserna. Likaså var det nödvändigt att agera strategiskt, bland annat genom att göra fler delaktiga i reformförberedelserna genom möten och remissrundor, alldeles oavsett om avsikten var att lyssna eller ej.

Avslutningsvis, en viktig lärdom är att lära av bakslag och motgångar. Alla gör misstag och reformarbete är svårt. Det viktiga är att inte nedslås utan att dra lärdom och komma igen med förnyad energi, vilket Per Unckel visat flera exempel på. Likaså gäller det att vara visionär och satsa framåt. I en föränderlig värld finns det ständigt nya utmaningar och reformbehov. Det gäller att hålla reformprocessen i gång.

Allt detta, och säkerligen en hel del därtill, är det som utmärker Per Unckels framgångsrika statskonst. Måhända något för dagens reformivrare att dra lärdom ifrån?

## Referenser

### Offentligt tryck

Ds 1992:1. *Fria universitet och högskolor*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Ds 1994:35. *Agenda 2000 – kunskap och kompetens för nästa århundrade*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Prop. 1991/92:100. Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93

Prop. 1992/93:1. *Frihet för kvalitet*.

Prop. 1992/93:170. *Forskning för kunskap och framsteg*.

Prop. 1992/93:171. *Forskning i frontlinjen*.

SOU 1992:1. *Frihet, ansvar, kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*. Betänkande av högskoleutredningen. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1994:47. *Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer*. Stockholm: Allmänna förlaget.



SOU 1994:118. *Informationsteknologin - Vingar åt människans förmåga*. Stockholm: Allmänna förlaget.

### Litteratur

Abraham, G. Y. (2017). The Neoliberal New Public Management influence on the Swedish Higher education. *Kapet*. Vol. 13, nr. 1, 2017: 45 – 58.

Friedman, M., & Friedman, R. (1984). *Tyranny of the Status Quo*. San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich.

Hayek, F. A. (1973). *Rules and Order. Law, Legislation and Liberty, Vol. I*. Chicago: University of Chicago Press.

Karlson, N. (2007). *Den fria akademien*. Stockholm: Ratio.

Karlson, N. (2018). *Statecraft and Liberal Reform in Advanced Democracies*. London: Palgrave MacMillan.

Kirsebom, B. (2022). *Fragment - från ett yrkesliv inom forsknings- och utbildningspolitik*. [https://bjarnekirsebom.se/books/Bjarne\\_Kirsebom\\_Fragment.pdf](https://bjarnekirsebom.se/books/Bjarne_Kirsebom_Fragment.pdf)

Rauhut, D. och Adamson, G. (red.) (2018). Kejsarens nya kläder: Om New Public Management och de svenska universitetens sönderfall, 35. *Academic Rights Watch*, 2018.

Rådet för högskoleutbildning (1999). *Börjar grundbulten rosta? En debattskrift om grundutbildningen i högskolan*. Stockholm: Rådet för högskoleutbildning.