



Book Review

Fredrik Bertilsson
*Frihetstida policyskapande:
Uppfostringskommissionen och
de akademiska konstitutionerna
1738–1766*

Södertörns högskola (PhD diss.)
2017, 231 pp.

Fredrik Bertilssons idéhistoriska doktorsavhandling om frihetstiden är inspirerad av nutida universitetspolitik och frågan hur högre utbildning kan styras för att fylla politiska visioner om samhällsnytta. I fokus står 1700-talets svenska uppfostringskommission, och dess arbete gentemot universiteten 1745–1766 (plus tiden från beslutet om kommissionens inrättande vid 1738/39 års riksdag). Tyngdpunkten ligger på åren runt 1750 och syftet är att applicera modernt policyperspektiv på äldre tid.

Policyperspektiv syftar till att undersöka hur en aktör, ofta som i denna avhandling staten, strävar efter att implementera sina politiska mål och visioner i en specifik verksamhet. Policystudier har framför allt utförts på moderna frågor inom samhällsvetenskaplig forskning, men är definitivt relevanta för alla samhällen och situationer där statens representanter för en medveten politik visavi en specifik verksamhet. Detta gäller i hög grad utbildningen i Sverige under Frihetstiden. Bertilsson är dock medveten om att det finns risker med att applicera teoretiska begrepp som preciserats specifikt för en tidsperiod vid undersökningar av andra samhällsformer. Risken för anakronismer finns: till exempel förutsätter policybegreppet

en modern byråkrati. Vinsterna med att pröva det är dock tillräckligt stora så länge man är medveten om de historiska skillnaderna.

Med sin tydliga utgångspunkt i aktörens syfte är policyperspektiv i någon mening ett teoretiskt begrepp, men det är minst lika mycket metodiskt och kan rent av beskrivas som en modell för att disponera en undersökning. Policystudier följer en process, vilken också bör styra framställningen. Denna process brukar normalt beskrivas med stegen agendasättning (hur ett problem bör hanteras); policyformulering (konkretiseringen av förslag och åtgärder till en policy); implementering (genomförandet av denna policy) samt utvärdering och avslutning. Bertilsson menar dock att detta inte är tillräckligt utan att agendasättningen föregås av en problemformulering, det vill säga helt enkelt en identifiering av vilket problem man vill lösa.

Denna utvecklade modell för en undersökning bildar därmed ramen för avhandlingen. Det första kapitlet efter inledningen behandlar kommissionens tillsättning och orsakerna till det beslutet. Nästa kapitel redogör för kommissionens uppdrag och ramverken runt detta uppdrag. Det tredje kapitlet handlar sedan om de problem kommissionen identifierade, kapitel fyra berör 1749 och 1750 års examensförordningar samt kapitel fem hur kommissionens reformförslag mottogs. Därefter följer en slutdiskussion. Dispositionen är alltså primärt kronologisk, men Bertilsson påpekar att tematiker också är viktiga.

Förutom presentation av policybe-

greppet och dispositionen går inledningskapitlet igenom avhandlingens allmänna utgångspunkter utifrån syfte och forskningsläge. För att studien ska förstås rätt understryker Bertilsson att det primära syftet inte är att undersöka reformerna och åtgärderna i sig utan den rationalitet som låg bakom. Detta klagörande blir inte minst viktigt längre fram i avhandlingen när författaren upprepade gånger understryker att kommissionens arbete inte enbart kan bedömas utifrån hur väl den lyckades med alla sina föresatser, utan också utifrån hur verksamheten i övrigt påverkade utbildningsklimatet i önskad riktning. Som ett exempel nämns redan i inledningen att uppfostringskommissionens uppgift bland annat var att förändra universitetens konstitutioner. Detta lyckades inte utan skedde först 1852. Trots det kan arbetet beskrivas som framgångsrikt eftersom avhandlingen visar att kommissionens arbete ändå påverkade universitetens verksamhet.

Det forskningsläge Bertilsson arbetar utifrån är dels tidigare insatser inom svensk utbildningshistoria av forskare som Sten Lindroth och Thomas Kaiserfeld, dels en mer internationell, bred forskning om staters försök att påverka och styra samhället i önskvärd riktning. Centralverket är Marc Raeffs *The Well-Ordered Police State: Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia, 1600-1800* (1987). Studien är mest känd för att undersöka lagar och förordningar som medel för att uppnå ett idealt samhälle men Raeff betonar också universitetens roll och Bertilsson pekar på likheter mellan deras undersökningar: Reformerna som syftade till att bevara ett idealt feodalt samhälle ledde i stället till att det moderna samhället utvecklades.

Slutligen går det förstås inte heller

att undvika att dra paralleller till vår nutid. De åtgärder som har gjorts från och med 1960-talet för att anpassa universitetet efter yrkeslivets krav liknar för mycket hur uppfostringskommissionen var ett uttryck för 1700-talets merkantilistiska politik för att Bertilsson (eller läsaren) ska kunna undvika att associera till dem. Därmed blir de empiriska parallellerna mellan 1700-talet och vår tid lika tydliga som den teoretiska ambitionen motiverar.

Första kapitlets genomgång av kommissionens tillsättning börjar med att klargöra varför undervisningen i Sverige vid denna tid sågs som problematisk. Det fanns tre skäl till det: den skapade inte en dygdig och from befolkning; den sorterade inte människor i lämpliga fack och den producerade inte duktiga ämbetsmän. De två sista frågorna fokuserar på en intressant motsättning mellan merit och börd i det frihetstida samhället (och i andra länder under samma tid). Det var inte ovanligt att på samma gång omfatta åsikterna att tjänster borde tillsättas efter lämplighet och att adeln skulle ha visst försteg. Som utbildningsanstalter blev universiteten viktiga i denna konflikt.

I övrigt behandlar kapitlet i hög utsträckning 1738/39 års riksdagsdiskussioner och beslut. I diskussionen om utbildning tog andra samhällsfrågor, som ekonomi och juridik, stor plats. Åsikterna om den kommission som inrättades följde intressant nog inte partilinjerna, trots att den i stor utsträckning var ett hattprojekt. I stället kom det starkaste motståndet från prästerståndet i allmänhet. Dessa ledamöter ansåg att statliga ingrepp i utbildningen var ett hot mot ståndets ställning.

Kapitel 2 går igenom vilka personer som utsågs till kommissionen, men också hur utredningsväsendet användes för att agera gentemot svenska universitet.

Fokuseringen på individerna motiveras med att de trots att de utförde ett reglerat statligt uppdrag, ändå kunde påverka hur uppdraget skulle tolkas utifrån personliga preferenser. Det går inte att blunda för att många av att ledamöterna var hattar, men mycket pekar på att de faktiskt valdes med hänsyn till sin sakkunskap. Det är också anmärkningsvärt att de i högre grad hämtades från andra kretsar än universitetet. Samtidigt hade många av dem tidigare erfarenhet som akademiker, både genom universiteten och genom Vetenskapsakademien. Kapitlet betonar också att det från statsledningens perspektiv kan ha varit fördelaktigt att kommissionen verkade mellan riksdagar (och inte inom, som en deputation) eftersom det innebar att prästerståndets inflytande minskade.

Efter presentationen av kommissionens sammansättning och utgångspunkter följer i kapitel 3 en redogörelse för hur den utvecklade och preciserade problemformuleringarna från riksdagen 1738/39. Kommissionen ansåg bland annat att universiteten utbildade både för många och för dåliga ämbetsmän. Det sistnämnda ledde både till oönskad social rörlighet och till potentiellt arbetsunderskott inom näringarna: jordbruk, handel, manufaktur etc. Där behövdes enligt kommissionen inte personer med akademisk utbildning. Trots det ansågs det i allmänhet önskvärt att universitetens verksamhet styrdes bort från humaniora och teologi mot teknik och naturvetenskap. Enligt kommissionen skulle det helst inte finnas fler utbildade än tjänster. Konkurrens om posterna hade inget värde, i stället var det var man på rätt plats som gällde.

Vidare bekymrade kommissionen sig om studenternas allmänna dygd, vilket bland annat visade sig i att den kommenterade deras klädsel. Vissa var för

ovårdat klädda, andra la ner för mycket tid på kläder och smink. Slapphet med att manifesteras social status var alltså i kommissionens ögon lika illa som flärd-samhet.

Kapitel 4 behandlar kommissionens viktigaste konkreta resultat: examenförordningarna för juristexamen 1749 respektive civilexamen 1750. (Kommissionen fick också igenom skärpningar i prästutbildningen, men de avskaffades vid nästa riksdag.) Ambitionen med dessa var att öka det statliga inflytandet över universiteten. Stor vikt lades här dels vid skriftliga prov, dels vid öppenhet och transparens vid examina. Det förstnämnda har av tidigare forskare (William Clark: *Academic Charisma and the Origins of the Research University*, 2006) setts som en utveckling mot mer modern rationalitet och Bertilsson invänder inte mot det.

Angående öppenheten förs en längre diskussion. En viktig del i den kritik som låg bakom de nya förordningarna var misstanken att examinationerna inte genomfördes på ett sådant sätt att studenternas faktiskt prövades. Dels fick de betalt av studenterna, dels skedde förhören bakom lyckta dörrar. Genom att lagstifta om öppna och protokollförda examinationer skulle båda parter tvingas göra sitt bästa. Bertilsson associerar denna påtvingade självdisciplin med Michel Foucaults teser om hur makt och styrning fungerar. Statens vilja till övervakning omfattade för övrigt inte bara innehållet i examensordningen, utan också formerna. Som ytterligare ett led i övervakningen skulle universitetskanslern granska att examensbestämmelserna följdes.

Att examensförordningarna åtminstone var en begränsad framgång är allmänt accepterat, men Bertilsson menar att de var mer än så. Deras syfte var inte bara att öka yrkesprofessionaliteten

bland akademiskt utbildade utan också att skapa ideala samhällsförhållanden i allmänhet enligt de önskemål som redovisas av föregående kapitel. Denna iakttagelse lyfts fram som utmärkande för avhandlingen.

I slutet av kapitlet jämförs kommissionens arbete med en modern idealtypsmodell för hur granskningar av nutida universitet fungerar: I vad som kallas the normative/cognitive perspective uppnås tillit till universitetet genom att samstämmighet om normer och förväntningar råder eller förhandlas fram. I the rationalist-instrumental perspective uppnås tillit däremot genom externa granskare som kontrollerar verksamheten enligt särskilt uppställda kriterier. Det senare anses typiskt för dagens samhälle men präglade enligt Bertilsson alltså även kommissionens arbete på 1700-talet.

Det femte och sista kapitlet återkommer till frågan hur framgångsrik kommissionen var. Det vanliga omdömet är att den var misslyckad eftersom att dess förslag till stor del förkastades. Bertilsson menar att en annan bild framträder om man undersöker fler aktörer och har en vidare tolkning av vad som bör betraktas som resultat. Förändringar kan uppnås även om de är andra än de avsedda. Bertilssons analys tar här också fasta på motståndet mot kommissionen eftersom även det säger något om konsekvenserna av dess arbete. De tillfrågade professorernas kommentarer och svar illustrerar deras egen självreflektion. I opposition mot kommissionens uppfattning om att universitetet skulle vara yrkesskolor för ämbetsmän formulerade professorerna ett program som mer påminner om vad vi kallar forskningsuniversitet.

Denna åsiktsskillnad ägnas mycket uppmärksamhet i kapitlet. Kommissionens förslag till instrumentalisering var

detaljerad. Den ansåg att studenterna tillbringade för stor del av sin arbetsföra ålder på universitetet och ville förkorta studietiden. Professorerna skulle bara lära ut det studenterna hade direkt nytta av. Vidare föreslogs också att professorernas rang inte skulle bestämmas av fakultet eller tjänsteår utan av vilken nytta deras undervisning gjorde. Remisserna från universitetet redovisade andra åsikter. Uppsalas professorer var emot att studenterna helt fritt skulle få välja studiegång, man plädera för en viss frihet i studierna och för slutna examinationer. Såväl deras argument för som kommissionens argument mot slutna examinationer hänvisade till studenternas bästa. Både Sven Lagerbring från Lund och Åbos professorer argumenterade i sin tur för att utbildningsuppdraget borde breddas snarare än snävas in. Argumentet var att det bäst skulle gynna rikets nytta. Det är alltså uppenbart att självintresse uttrycktes som allmänintresse. Resultatet är hur som helst att kommissionens arbete inte bara kan mätas utifrån förändringar i arbetet vid universitetet utan också utifrån hur det påverkade uppfattningarna om universitetens syfte i samhället.

Omdöme

På det stora hela lyckas Bertilsson med sina föresatser. Genom nya perspektiv lyfter han fram aspekter av 1700-talets utbildningspolitik som tidigare inte har poängterats. Parallellerna med dagens samhälle görs också så tydliga att författaren egentligen inte behöver peka på dem. De framgår ändå.

Det innebär givetvis inte att avhandlingen är fläckfri. På ren hantverksnivå kan invändningar riktas mot att framställningen ibland är väl källnära. Det är tätt mellan citaten och dessa kommenteras inte alltid ens när det hade behövts för tydligheten (se till exempel sidorna

37f). När kommentarer finns består de ibland av att Bertilsson med egna ord upprepar vad som just sagts i citat (sidan 166 exempelvis), vilket inte heller är givande. I några sammanhang framstår syftet med avhandlingen snarare som redovisande än som analyserande. Till exempel ger den utförliga presentationen av olika 1600-talskommissioner i kapitel 2 liksom den avslutande genomgången av uppfostringskommissionens arbete i slutet av kapitel 5 mer intrycket av att det är kommissionernas historia som skrivs än en teoretisk fråga som besvaras.

Till framställningens pluskonto kan däremot det följsamma användandet av tidigare forskning läggas. Aktuella forskningslägen presenteras inte primärt i inledningen utan i anslutning till den fråga som behandlas, vilket gör det lätt att följa med och att se relevansen av dem. Ibland blir närheten lite väl stor så att viktiga slutsatser dras utifrån tidigare forskning i stället för utifrån källmaterialet (sidan 149 exempelvis). Det är dock långt ifrån genomgående, utan det dominerande draget är en sund symbios mellan tidigare forskning och den egna.

En mer grundläggande invändning rör begreppet policystudier. Bertilssons angreppssätt visar som sagt att en åtgärd (uppfostringskommissionen) inte behöver nå sitt främsta mål (nya universitetskonstitutioner) för att kunna kallas framgångsrik eller åtminstone betydelsefull för framtiden. Kommissionen tvingade många aktörer att fundera över vad den högre utbildningen hade för syfte och hur den bäst bedrevs. Den påverkade också förhållandet mellan stat och akademi samt synen på detta förhållande. Jag har dock lite svårt att se att studien måste förhålla sig till policy för att det ska bli tydligt. Det viktiga är den förskjutning av perspektiv Bertilsson genomför och den kunde ha gjorts

ändå. Det är möjligt att det var just genom att fördjupa sig i policystudier och de angreppssätt som förknippas därmed som insikten om det förändrade perspektivets betydelse blivit tydligt för författaren, men det betyder inte att begreppet måste ha den centrala plats som det har i den färdiga avhandlingen.

Det är också möjligt att tonvikten på policystudier har som syfte att understryka likheterna med modern universitetspolitik. Detta är i så fall också förståeligt, men de likheterna är så tydliga att de knappast behöver understrykas. Just här ligger till syvende og sidst avhandlingens stora styrka: att den visar parallellerna mellan likartade motsättningar i två samhällen som till det yttre är så olika. Den konflikt mellan statens mer instrumentella och akademins mer fria syn på högre utbildning som präglar dagens samhälle fanns även på 1700-talet. Dagens politiker har dock kommit längre i sina påverkansförsök, förmodligen därför att de styr med ekonomiska medel i stället för med rena ukaser.

Henrik Ågren
Uppsala universitet
henrik.agren@hist.uu.se