



1814–2014

Kunnskapsdepartementets historie



KIM GUNNAR HELSVIG

1811 Det Kgl. Frederiks Universitet
etableres i Christiania

- 1814 1. departement opprettes.
- 1818 1. departement skifter navn til Kirke- og undervisningsdepartementet.
- 1821 Stortinget etablerer Oplysningsvæsenets Fond.
- 1826 Første lærerseminar opprettes.
- 1827 Lov om allmueskolen på landet.
- 1845 Skoleavdelingen i Kirke- og undervisningsdepartementet får konsulentstilling.
- 1848 Lov om allmueskolen i byene.
- 1851 Hartvig Nissen etablerer Selskabet til Folkeoplysningens Fremme.
- 1860 Lov om allmueskolen på landet.
- 1865 Hartvig Nissen utnevnes til den første ekspedisjonssjefen i Kirke- og undervisningsdepartementets skoleavdeling.
- 1869 Lov om offentlige skoler for den høyere almenndannelse innfører inndelingen i 6-årig middelskole og 3-årig gymnas.
- 1882 Kvinner får rett til å ta examen artium.
- 1884 Kvinner får adgang til universitetet og dermed rett til å ta embetseksamen.
- 1889 Folkeskolelovene åpnet muligheten for høyere utdanning for alle, både i byene og på landet.
- 1890 Kvinner får adgang til offentlige lærerskoler. Den første normalplanen for folkeskolen.
- 1896 Gymnaslovene etablerte en allmenn høyere skole med to hovedlinjer, real- og engelsklinjen.
- 1897 Norges landbrukshøgskole opprettes.
- 1905 Universitetet får sin egen rektor ved Lov om Det Kgl. Frederiks Universitet.
- 1910 Norges tekniske høgskole opprettes.
- 1911 Departementet nedsetter den såkalte enhetsskolekomiteen.
- 1912 Kristine Bonnevie blir Norges første kvinnelige professor.

1814-1914

- 1922 Norges lærerhøgskole opprettes. Normalplan for landsfolkeskolen.
- 1925 Normalplan for byfolkeskolen.
- 1940 april Rektor ved Universitetet i Oslo Didrik Arup Seip blir sjef for Kirke- og undervisningsdepartementet under Administrasjonsrådet.
- 1940 september Professor ved Norges tekniske høgskole Ragnar Skancke blir Kirke- og undervisningsminister i Reichskommisar Terbovens nye regjering. Skancke satt i stillingen til frigjøringen i 1945.
- 1948 Ragnar Skancke henrettes for sin ledelse av Kirke- og undervisningsdepartementet under krigen.
- 1949 Norges almenvitenskapelige forskningsråd etableres.
- 1965-
1970 Ottosenkomiteen legger gjennom fem innstillinger grunnlaget for en sterk kapasitetsutvidelse i høyere utdanning og for opprettelsen av distriktshøgskolene.
- 1969 Lov om grunnskolen gir 9-årig obligatorisk skolegang.
- 1982 Kirken og deler av utdanningsfeltet skilles for første gang siden 1814 med opprettelsen av Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- 1984 Forsøksrådet for skoleverket nedlegges.
- 2001 De første PISA-undersøkelsene publiseres.
- 2002 Hele skole- og utdanningsfeltet skilles fra kirken med opprettelsene av Utdannings- og forskningsdepartementet og Kultur- og kirke departementet.
- 2003 Kvalitetsreformen i høyere utdanning iverksettes. NOKUT etableres.
- 2004 Utdanningsdirektoratet opprettes.
- 2006 Departementet skifter navn til Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsløftet i grunnskolen og videregående skole innføres. Barnehage-sektoren blir en del av departementets forvaltningsområde.
- 1931 Lærerorganisasjonenes skolenemnd nedsettes.
- 1936 Lov om folkeskolen på landet og Lov om folkeskolen i kjøpstedene.
- 1946 Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd ble opprettet i 1946
- 1954 Forsøksrådet for skoleverket opprettes etter Lov om forsøk i skolen.
- 1959 Folkeskolelovene innfører 7-årig obligatorisk skolegang.
- 1974 Lov om videregående opplæring. Gymnas, yrkes- og fagskoler samordnes i den videregående skolen og tilbudet utvides.
- 1975 Barnehageloven gjør barnehager til en del av offentlig politikk.
- 1994 «Reform 94» i videregående opplæring.
- 1995 Felles lov om universiteter, vitenskapelige høyskoler og regionale høyskoler.
- 1997 «Reform 97» utvider grunnskolen til 10 år og innfører skolestart ved 6 års alder.
- 1999 Bologna-erklæringen underskrives og Bologna-prosessen i europeisk høyere utdanning innledes.

1814–2014

Kunnskapsdepartementets historie

KIM GUNNAR HELSVIG

Innhold

Forord.....	3
1814–2014 Kunnskapsdepartementets historie	4
1814–1840 Et departement i særstilling	7
1840–1870 Utdanning, kirke og kristendom	14
1870–1940 Kontroversielt og mangfoldig	22
1940–1945 Andre verdenskrig	33
1945–1975 Utdanningsstaten	36
1975–2000 Et nytt forvaltningsregime.....	47
2000–2014 Kunnskapssamfunnet?.....	54
Noter	62

Forord

Denne lille boken gir en kortfattet framstilling av Kunnskapsdepartementets 200 år lange historie i anledning av jubileet høsten 2014. Utgivelsen er en del av det innledende arbeidet i et treårig forskningsprosjekt om departementets historie i perioden 1945 til ca. 2015. Arbeidet skal i 2017 munne ut i en bok om Kunnskapsdepartementet etter andre verdenskrig knyttet til de områdene som nå ligger under departementets forvaltning. Det er nedsatt en bokkomité ledet av professor i historie Jan Eivind Myhre ved Universitetet i Oslo. Øvrige medlemmer av komiteen er professor i statsvitenskap Tom Christensen ved Universitetet i Oslo, historiker Eirinn Larsen ved Handelshøyskolen BI, ekspedisjonssjefene i Kunnskapsdepartementet Toril Johansson og Johan Raaum samt seniorrådgiver Hans Christian Heiervang. Forfatteren av denne kortversjonen av 200-års-historien skal også skrive boken om departementets historie etter 1945. Flere mastergradsstudenter i historie og statsvitenskap er allerede involvert i prosjektet. Mange skal ha takk i forbindelse med den foreliggende publikasjonen. Foruten bokkomiteen vil jeg takke billedredaktør Tone Svinningen for godt samarbeid. Professor John Peter Collett skal ha takk for viktige innspill og kommentarer. Ikke minst vil jeg takke de vitenskapelige assistentene Helge Jensehaugen, Anders Bolstad Bergan, Marte Ophaug og Sigurd Skogvoll for flott hjelp. Men jeg er naturligvis alene ansvarlig for det endelige resultatet.

*Kim G. Helsvig
Oslo, oktober 2014*

1814–2014 Kunnskaps- departementets historie

Mot slutten av det dramatiske 1814 gikk Norge inn i union med Sverige. Den 30. november opprettet den norske regjeringen seks departementer som skulle stå for forvaltningen av den nye staten. Det såkalte 1. departement – forløperen til dagens Kunnskapsdepartementet – fikk ansvar for kirke-, undervisnings- og kultursaker, samt fattigomsorg og veldedige stiftelser.

1. departement ble omdøpt til Kirke- og undervisningsdepartementet 17. november 1818 da også de andre departementene fikk navn etter sine respektive saksområder. Kort tid senere hadde departementsstrukturen funnet sin form: Ett departement for finans og næringsliv, ett for justis- og politivesenet, ett for kirke og undervisning, ett for hæren, ett for flåten og ett for revisjon. Revisjonsdepartementet skulle føre økonomisk kontroll med de andre departementene. Det var ingen departementer for senere viktige forvaltningsområder som for eksempel samferdsel, sosiale saker og arbeids- og helsespørsmål. Den norske staten anno 1814 skulle i utgangspunktet være svært tilbaketrukket og i hovedsak spille en tilretteleggende rolle i samfunnet.¹

Som Francis Sejersted har lagt vekt på, så var både politikken og statsforvaltningen dypt forankret i idealet om den liberale rettsstaten. Grunnloven skulle legge et rammeverk som sikret at framtidens politikere og byråkrater handlet forutsigbart og ifølge loven. Den skulle forhindre at de lot seg friste til å foreta vilkårlige politiske prioriteringer etter skiftende stemninger og behov. Grunnloven var et vern for borgerne og det sivile samfunn mot en sterk og styrende stat. Det underliggende premisset var at staten skulle holde seg tilbake og la det sivile samfunn få utfolde seg i størst mulig frihet.²

Samtidig har Jens Arup Seip gjort statsformen i Norge mellom 1814 og 1884 allment kjent som *embetsmannsstaten*. Hos Seip framstår embetsmennene som



Kirke- og undervisningsdepartementet holdt fra begynnelsen av til i den såkalte Stortingsgården i Dronningens gate 15 på hjørnet av Tollbodgaten, til høyre i bildet på denne akvarellen av Anna Diriks (1870-1932). Gården var antagelig bygget omkring 1640 som privatbolig for lagmannen i Christiania. Da det ekstraordinære Stortinget skulle samles høsten 1814 for å utarbeide en ny grunnlov tilpasset en union med Sverige, fant man at dette var den best egnede bygningen i Christiania. Det var her Carl XIII ble valgt til Norges konge 4. november 1814. Sammen med naboeiendommen Generalitetsgården, på hjørnet av Dronningens gate og Prinsens gate, utgjorde dette regjeringskontorene etter 1814. Eiendommene ble etter hvert slått sammen til én adresse som ble kalt Departementsgården. Kirke- og undervisningsdepartementet holdt til her, ved siden av Krigsskolen i midten av bildet, helt til bygget ble revet i 1912 for å gi plass til det nye hovedpostkontoret. Departementet holdt med andre ord i nesten hundre år til ganske nøyaktig hundre meter fra der Kunnskapsdepartementet er i dag, på hjørnet av Tollbugata og Kirkegata et kvartal ovenfor.

AKVARELL AV ANNA DIRIKS/OSLO MUSEUM

en moderniserende elite som skiller Norge ut fra alle andre europeiske stater på 1800-tallet. I mangel av adel og et sterkt borgerskap var det i Seips framstilling den lille utdanningseliten av embetsmenn som under store deler av hundreåret ledet an i en rivende utvikling av det norske samfunnet gjennom blant annet Stortinget, regjeringen og departementene.³

Disse to tilsynelatende motstridende bildene av det norske 1800-tallets politiske og byråkratiske liv fra to av landets fremste historikere rommer hver for seg viktige sannheter. På den ene siden Sejersteds bilde av den forutsigbare og lovstyrte liberale rettsstaten og på den andre siden Seips beskrivelse av embetsmennene som en aktiv og intervenerende moderniseringselite. Ingen av bildene favner helheten, men ser man dem sammen så peker de på en spenning mellom lovstyre og fagstyre som ikke bare kom til å sette sterkt preg på det norske 1800-tallet, men som også har gått som en rød tråd gjennom norsk forvaltningshistorie videre og inn i det 21. århundret.⁴ Og viktigst i denne sammenhengen: Departementet for kirke- og undervisningsfeltet hadde fra starten i 1814 ansvar for et saksområde som ikke bare var unnfanget i dette spenningsfeltet mellom rettsstatlige normer og politiske ambisjoner, men som også fikk en helt særegen status i grunnloven selv.

1814–1840 Et departement i særstilling



Niels Treschow (1751-1833) ble i 1813 den første professor i filosofi ved Det Kongelige Frederiks Universitet. Han var departementets statsråd gjennom mesteparten av tiden fra 1814 til 1825.

PASTELL AV CHRISTIAN HORNEMAN, UDATERET/ KØBENHAVNS UNIVERSITET

Tidligere på året, i mars i 1814, hadde den danske prins Christian Fredrik kunngjort at det skulle oppnevnes et norsk regjeringsråd. Her hadde i utgangspunktet verken kirke- eller undervisningssaker sin plass. Embetsverket ble, drøye åtte måneder før unionen med Sverige var et faktum, organisert i fem nummererte departementer etter modell av de danske kollegier: et første departement for finans, et andre departement for innenrikssaker, et tredje for justis, et fjerde for handel og et femte departement for økonomi. Ved siden av disse fem departementene ble det nedsatt en komité for opplysningsvesenet, skolevesenet og kirkesaker bestående av biskop Frederik Julius Bech samt to av de seks professorene ved det nylig etablerte Det Kongelige Frederiks Universitet i Christiania Georg Sverdrup og Niels Treschow.⁵

Som John Peter Collett har vist, kom imidlertid arbeidet med grunnloven fram mot 17. mai til å gi opplysning og kunnskap en særskilt og nærmest opphøyet posisjon i den nye staten. Grunnloven presiserte at Stortinget – folkets valgte representanter – var suverent til å råde over statens formue og inntekt. Men det var gjort ett unntak. Dette var i § 106, som bestemte at «det Geistligheden beneficerede Gods ... skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme». Paragrafen var kontroversiell og ble vedtatt mot et stort mindretall. Det saken dreide seg om var disponeringen av landets største godsformue og den største fondskapitalen som staten hadde hånd om. Dette var det som var igjen av middelalderens kirkegods. Tidligere var denne formuen i hovedsak brukt til å betale den dansk-norske statens gjeld og krigsutgifter. Det



var store penger det var snakk om som nå skulle øremerkes kirke og opplysning og forvaltes av det som fra høsten 1814 ble hetende 1. departement. I 1812 beregnet Rentekammeret verdien av kirkegodset til 11 millioner riksdaler, noe som tilsvarte det dobbelte av Norges samlede årlige eksportinntekter. I 1820 utgjorde det benefiserte kirkegodset ca. 15 % av landets samlede jordegods, og bare renteinntektene fra formuen tilsvarte for eksempel mange ganger driftsbudsjettet for det norske universitetet som nettopp var opprettet i Christiania.⁶

Ved salg eller mer aktiv forvaltning av godsformuen ville avkastningen ikke bare dekke universitetsbudsjettet. Det kunne også gi grunnlag for å finansiere skoler og utdanning på lavere trinn, foruten at det fortsatt skulle brukes til sitt egentlige formål som var å sikre prestenes lønn. Det var disse planene som nå ble opphøyet til grunnlovsbestemmelse. Bøndene på Eidsvoll argumenterte kraftig imot. De mente at kirkegodset skulle selges og at inntektene skulle brukes til et grunnfond for riksbanken. Embetsmennene trumfet bestemmelsen gjennom. De sikret seg gjennom denne paragrafen både lønn og gratis universitetsutdanning. Det nye universitetet i Christiania utdannet fra første stund den unge norske statens embetsmannselite. Striden om § 106 hadde derfor sterke elementer av å være en klassekonflikt mellom embetsmenn og bønder. Men saken kan også sees som et uttrykk for at det etter flertallets mening fantes verdier som Stortinget ikke skulle kunne undergrave. Den nye norske staten og den framtidige utviklingen av nasjonen skulle ikke bare bygge på konstitusjonen, men også på kunnskapen. Grunnloven var dypt forankret i opplysningstidens idealer og garanterte gjennom § 106 materiell sikkerhet for utbygging av universitet og skoler. Opplysning og utdanning skulle på denne måten ikke kunne nedprioriteres til fordel for mer øyeblikkelige materielle interesser.⁷

Forvaltningsområdet til Kunnskapsdepartementets forløper var med andre ord et kontroversielt kjerneområde for den nye staten allerede fra begynnelsen. Avkastningen fra kirkegodset utgjorde en stor del av Kirke- og undervisningsdepartementets budsjett gjennom mye av 1800-tallet. Departementet hadde også gjennom grunnlovens § 106 et mer aktivt mandat for sin virksomhet enn det normene for den liberale rettsstaten tilsa. I motsetning til de andre departementene, som med forutsigbarhet og forankring i loven skulle legge til rette for det sivile samfunnets frie utfoldelse, skulle Kirke- og undervisningsdepartementet fremme utbyggingen av et skole- og utdanningsvesen rundt om i landet.

Kirke- og undervisningsdepartementet ble ledet av professor ved universitetet Niels Treschow det meste av tiden fram til 1825. Fra starten var dette det minste

Religionsopplæringen gjorde den norske befolkningen til én av de mest lesekyndige i verden.

«GAMMEL MAND LÆRER PIGE AT LESE», 1835. MALERI AV ADOLPH TIDEMAND (1814-1876). 1835/PRIVAT/O. VÆRING EFTF.

av de seks departementene med sine kun fire tjenestemenn. Under statsråd Treschow var det i begynnelsen bare ansatt én ekspedisjonssekretær, én fullmektig og to kopister. En av kopistene hadde ansvaret for det benefiserte kirkegodset. Men snart satte veksten inn. I 1818 kom Medicinalkontoret med egen byråsjef og fullmektig inn under departementets forvaltningsområde, og i 1823 opprettet departementet en fullmektigpost som skulle lønnes gjennom godsformuen og forestå forvaltningen av denne i tråd med bestemmelsene i § 106. I 1829 opprettet departementet et eget kontor med byråsjef for «Behandlingen af Sager, vedkommende Realisationen af det Geistligheden beneficerede og offentlige stiftelser tilhørende Gods».⁸

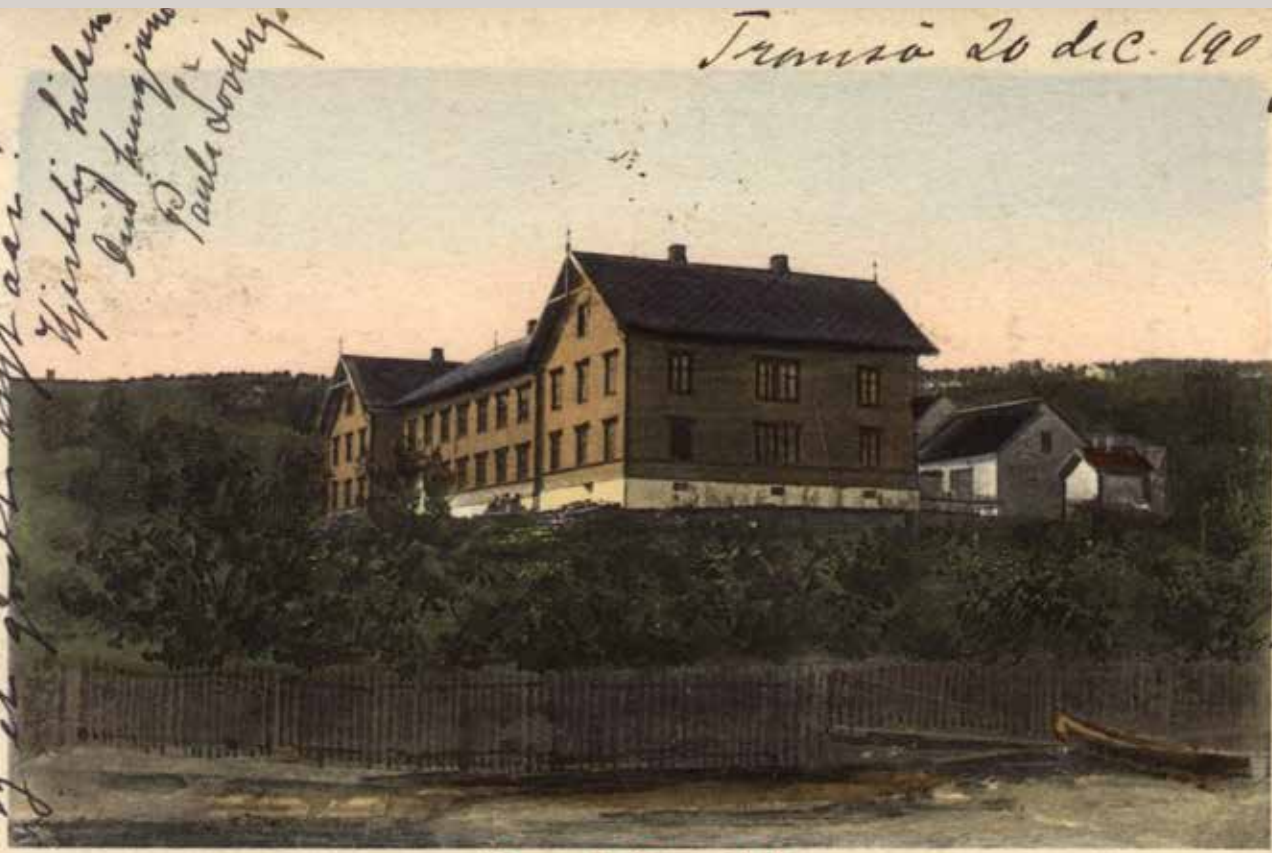
Veksten i antall stillinger var tre ganger høyere enn i de andre departementene gjennom de første femten årene. Allerede i 1831 var det stadig mer aktive Kirke- og undervisningsdepartementet det tredje største i den norske sentralforvaltningen.⁹ Veksten skyldtes først og fremst den sterkt økende saksmengden i forbindelse med administrasjonen av kirkegodset. Ved utgangen av 1836 var det solgt gods for til sammen 850 000 spesidaler, noe som utgjorde ca. 8 % av den totale godsformuen. I årene 1834–36 ble det gjennomsnittlig solgt 372 gårdsbruk årlig – mer enn ett bruk pr. dag.¹⁰ Antall kontorekspedisjoner steg fra ca. 1 000 i 1829 til ca. 3 000 i 1836. Kirkegodskontorets bemanning måtte økes fra én byråsjef, én fullmektig og én kopist i 1829 til én byråsjef, tre fullmektiger, én kopist og fire til fem ekstraskrivere i 1837. I 1846 bestod departementet av seks kontorer som hadde hver sin byråsjef og fullmektig samt kopister og ekstraskrivere. Departementet talte nå totalt omkring 40 personer.¹¹

Inntekter fra det benefiserte kirkegodset lå til grunn for Stortingets opprettelse av Oplysningsvæsenets Fond i 1821. Inntektene fra dette fondet gikk i årene som fulgte dels til å dekke kostnadene i departementet selv, men hoveddelen av de betydelige og årvisse inntektene fra fondet understøttet universitetet og skoledriften. I perioden fram til slutten av 1830-årene gikk stabilt rundt én tredel av inntektene fra fondet til universitetet, og de resterende to tredeler gikk til skoledrift og lønn til prester.¹²

Satsingen på skole og utdanning hadde møtt stor motstand på alle stortingene siden 1815. Melodien var gjerne at embetsmennene presset på for økte bevilgninger, mens bøndene strittet imot. Sverre Steen beskriver datidens norske samfunn som delt i to. Det fantes to parallelle økonomier, og langt på vei to parallelle samfunn. Det var embetsmennenes og bynæringenes pengesamfunn, og det var bøndenes selvforsyningssamfunn. Bøndene holdt i det lengste på

ten gode jul ønskes idt alle
og et godt nytt år!
Hjertelig hilsen
Din hengjeme
Pauls doobing

Tromsø 20 dec. 1903.



Kjære Bror
Hvordan har
det det i
nr. 4?
Jeg har nu
sat eget hus
har leiet
her paa skole
og bor her
den norske
fløi, 1^{ste} etage
Det dobbelte
vindue er
min salong
I 2^{de} etage
rektor's
Jeg har siden
møtt haven
siden.

Tromsø Lærerskole

Jeg får nu bliue her i julen, da det er saa langt og besværligt
at reise. Jeg var ikke i Kristiania i sommer, bare
i Eilversrum. Men til sommeren haaber jeg vi træffes.

W. Holmboe, Tromsø

To hundre års skole- og utdanningshistorie i ett bilde? Jule- og nyttårshilsen på postkort av Tromsø lærerskole fra 1903. Tromsø lærerskole var en direkte etterfølger av Norges første offentlige lærerutdanningsinstitusjon, Trondenes seminarium i Harstad fra 1826. Seminaret ble flyttet til Tromsø i 1848 og fikk navnet Tromsø Seminarium. I 1902, rett før dette bildet ble tatt, skiftet seminaret navn til Tromsø offentlige lærerskole. I 1980 het institusjonen Tromsø lærerhøgskole. Fra 1994 ble lærerhøgskolen inkludert i Høgskolen i Tromsø som Avdeling for lærerutdanning, og i 2009 fusjonerte Høgskolen i Tromsø med Universitetet i Tromsø. POSTKORT AV W. HOLMBOE, TROMSØ/NORSK FOLKEMUSEUM

naturalhusholdningen og protesterte mot alle tiltak som krevde utlegg i penger eller i høyere skatter som ville måtte betales i kontanter.¹³

Skolene var ikke statens, men lokalsamfunnenes ansvar. Kirkesognet sørget for lærernes lønninger og skolelokale, og dette var ordnet etter naturalhusholdningens prinsipper. Læreren fikk mat i husene der han gikk på omgang mellom gårdene for å undervise barna som samlet seg i huset hvor læreren overnattet. Dette systemet satte klare grenser, og fra regjeringens og embetsmennenes side ønsket man å avløse omgangsskolen med fastskole. Det vil si å gå over fra naturaløkonomi til pengeøkonomi. Det måtte investeres penger i lærernes utdanning og i faste skolelokaler – og lærerne måtte få sin lønn i penger – for å komme noen vei i denne retningen. Og på storting etter storting – og i skolelov etter skolelov – forhandlet embetsmennene med bondestortingsmennene om hvordan dette skulle kunne ordnes.¹⁴

Oplysningsvæsenets Fond var embetsmennenes og regjeringens trumfkort i disse forhandlingene. Her fantes kontantene som skulle til for å finansiere investeringene i en bedre skole uten å pålegge bøndene nye skattebyrder. Samtidig var skole- og utdanningssatsingen forankret i et viktig kompromiss mellom embetsmenn og bønder på Stortinget. Bøndene sikret seg at leilendingene fikk kjøpe kirkegods på rimelige vilkår, og bøndene fikk også gjennomslag for at Oplysningsvæsenets Fond skulle få en funksjon som en slags statsbank. Fondet lånte ut penger til bønder som trengte kapital for å legge om gårdsdriften. Dette var en periode med stor omlegging i norsk landbruk, med høy produktivitetsvekst som krevde midler til investering. I 1836 hadde fondet totalt 2 600 låntakere. Bare i løpet av dette året fikk rundt 300 bønder lån gjennom Oplysningsvæsenets Fond. Låneordninger og banker var mangelvare, og her fikk bøndene adgang til langsiktige lån med gunstige renter og lempelige avdragstider.¹⁵

Med denne ordningen i bunnen satte ikke bøndene seg imot at departementet brukte renteinntektene fra fondet på skole. Med loven om allmueskolen på landet av 1827 kom det viktige gjennomslaget for at de nye lærerseminariene, som skulle utdanne framtidens skolelærere, i sin helhet ble finansiert gjennom departementet og renteinntektene fra fondet. Dette var et direkte resultat av grunnlovens § 106. Denne paragrafen gjorde Kirke- og undervisningsdepartementet til ikke bare det raskest voksende departementet. Det hadde også en klar, langsiktig og kontroversiell oppgave, ikke minst fram mot den store landsskoleloven av 1860. Da sikret departementets fondsmidler den nødvendige støtten i kommunene til å ta opp lån for å finansiere driften av faste skolebygg

og å gi tilskudd til lærerlønninger i det som siden er blitt kalt både den norske utdanningshistoriens 1814 og 1884.¹⁶ Man kan diskutere om landsskoleloven av 1860 først og fremst var et uttrykk for at den norske skolen etter hvert fikk den selvstendighet som nasjonen hadde fått i 1814, eller om loven snarere pekte framover mot 1884 og den mer generelle demokratiseringen av samfunnet. Uansett markerte skoleloven av 1860 ett av de viktigste omslagene i norsk utdanningshistorie, og nye krefter i Kirke- og undervisningsdepartementet spilte en avgjørende pådriverrolle.

1840–1870 Utdanning, kirke og kristendom

Den norske allmueskolen som vokste ut av skoleloven av 1739 var til langt ut på 1800-tallet først og fremst en skole for opplæring i kristen tro. Skolens primære formål var å forberede elevene til konfirmasjonen som var selve inngangsbilletten til et fullverdig samfunnsliv. Det var ingen tilfeldighet at departementet i 1818 fikk navnet Kirke- og undervisningsdepartementet. Kirke og skole var lenge to sider av samme sak i en norsk stat som var grunnlovsforankret i den lutheranske kristendommen. Ved siden av kristendomskunnskap inneholdt allmueskolen obligatorisk undervisning i lesing som skulle gjøre den enkelte i stand til å tilegne seg Pontoppidans katekismeforklaring og å møte Gud gjennom skriften. Tiden mellom 1739 og 1850-årene er blitt kalt «menighetsskolens tid» og «det statspietistiske kunnskapsregime».¹⁷ Leseopplæring og pugging av Pontoppidan, salmevers og bibelsteder utgjorde langt på vei hele innholdet i den norske skolen fram til den skjellsettende skoleloven av 1860.¹⁸

Kirke- og undervisningsdepartementet var tidlig preget av brytningen mellom lovstyre og fagstyre som skulle bli så viktig i den videre utviklingen av den norske sentralforvaltningen.¹⁹ Fram til 1840 var samtlige embetsmenn i Kirke- og undervisningsdepartementet jurister. Fra nå av ble juristenes monopol utfordret av filologer og realister. Undervisningskommisjonen av 1839 – med grev Herman Wedel Jarlsberg og Anton Martin Schweigaard i spissen – foreslo at det skulle opprettes et nytt og skolesakkyndig kollegium, et såkalt Overskoleråd. To av de fremste og mest innflytelsesrike pådriverne for et reformerende embetsmannsregime støttet med andre ord den nye filologiske og realfaglige sakkyndighetens inntog i skolepolitikken. Regjeringen avviste imidlertid forslaget etter råd fra juristene i departementet. Man endte i stedet opp med å opprette en konsulentordning fra 1845. Skoleavdelingen i departementet fikk med dette én skolekyndig konsulent, og samtidig fikk kirkeavdelingen tildelt to konsulentstillinger. Filologen Hartvig

Overhøringene i kirken var i stor grad basert på hoffpredikant Erik Pontoppidans Sandhed til Gudfryktighed fra 1737. I følge forfatteren selv var dette «en eenfoldig og efter Mulighed kort, dog tilstrækkelig forklaring over sal. Doct. Morten Luthers liden Catechismo, indeholdende alt det, som den der vil blive salig, har Behov at vide og gjøre». Boken inneholdt 759 spørsmål og svar som elevene skulle lære utenat. Som en følge av denne bokens bemerkelsesverdige overlevelsessevne i den norske skolen ble det da også etter hvert et populært munnhell å omskrive en del av trosbekjennelsen til «pint under Erik Pontoppidan.»

«OVERHØRING I EN BYGDEKIRKE», 1847. MALERI AV ADOLPH TIDEMAND (1814-1876)/O. VÆRING EFTF.





Hartvig Nissen (1815-1874) i
napoleonspositur omkring
1860. Nissen var på denne
tiden midt oppe i de mest
dyptgripende skolereformene
i departementets historie.
Få år senere ble han den
første ekspedisjonssjefen
i Kirke- og undervisnings-
departementets
skoleavdeling.

FOTO: UKJENT FOTOGRAF/OSLO
MUSEUM

Nissen var departementets konsulent i skolesaker fra 1850 til 1854, og i 1865 ble han utnevnt til den første ekspedisjonssjefen i departementets skoleavdeling.²⁰

De grunnleggende reformene i det norske skole- og utdanningsvesenet fra midten av 1800-tallet er sterkt knyttet til Hartvig Nissen og hans tid i og rundt Kirke- og undervisningsdepartementet fra 1850 til 1872. Nissen avla sin filologiske embetseksamen ved Det Kgl. Frederiks Universitet i 1843, og det samme året startet han Nissens Latin- og Realskole i Christiania. I pakt med nye pedagogiske idealer var skolen innrettet i to linjer, én teoretisk-humanistisk og én praktisk-realistisk. Nissens Pigeskole åpnet i 1849. Jenter og kvinner trengte etter Nissens mening samme utdanning som gutter og menn, og dette banet blant annet vei for kvinnelige lærere i Norge. Mange av dem fikk sin utdanning ved egen lærerinnelinje ved den samme skolen fra 1861. Dette var banebrytende i en nasjon som i omtrent hundre år framover fremdeles skulle ha en sterk kjønnsdeling på skole- og utdanningsområdet. Fra første stund ønsket Nissen å bryte den tradisjonstunge kirkelige innflytelsen over både den lavere og den høyere norske skolen og innrette begge skoleslagene mer mot verdslige behov.²¹

Det norske samfunnet gjennomlevde store forandringer fra omkring midten av 1800-tallet. Disse kan kort oppsummeres i økonomiske endringer knyttet til ny teknologi i jordbruk, transport og industri som førte til økende mobilitet og urbanisering og utvikling av nye arbeidsformer, produkter og markeder. På det sosiale og politiske plan var perioden preget av framveksten av det såkalte organisasjonssamfunnet og mer lokalt selvstyre i kjølvannet av at kommunene fikk mer makt med formannskapslovene fra 1837. I takt med disse mer omfattende samfunnsendringene kom det stadig sterkere krav om at skolen måtte legge mer vekt på verdslige kunnskaper som kunne være til nytte i et mer komplisert og differensiert samfunnsliv. Marcus Thranes Arbeiderforening mente i 1850 at skolen ikke lenger burde være et sted der

barnet tvinges til alene at puge de reglementerede Religionsbøger, men en sand Folkeskole, hvor det oplæres i alle de Kundskaber, det siden tiltrænger baade som medlem av Kirke og Stat, altså i Naturlære, Historie, Geografi, Gramatikk, Skrivning, Regning, Konstitutionshistorie, Statsøkonomi, Naturkræfternes anvendelse og, naar det anførte fag var kommet til Tænkning, i Religionslære.²²

Året etter, i 1851, tok skolekonsulent i departementet Hartvig Nissen initiativ til opprettelsen av Selskabet til Folkeoplysningens Fremme. Nestformann var filosofi-professor Marcus Jacob Monrad. Selskapet talte for øvrig Eilert Sundt, Knud Knudsen, Ivar Aasen, P.Chr. Asbjørnsen og T.H. Aschehoug. Selskapet ga ut tidsskriftet Folkevennen med Ole Vig som redaktør.

Nissen og selskapet var motivert av frykten for de radikale strømninger i kjølvannet av det internasjonale revolusjonsåret 1848 som også Thranebevegelsen var et uttrykk for. Både som departementets skolekonsulent og formann i Selskabet til Folkeoplysningens Fremme, mente Nissen at opplysning og utdanning ville integrere de lavere samfunnslagene i de nye samfunnsstrukturer og økonomiske forhold. Dette ville i neste omgang føre nasjonen stabilt mot økonomisk vekst og demokratisk utvikling og avverge faren for revolusjon. Selv om Marcus Thrane og Hartvig Nissen hadde ulike utgangspunkt for sine krav om økt betoning av folkeopplysning, kunne de derfor enes om at det var nødvendig å innføre nye fag i skolen. Gjennom Ole Vig og grundtvigianismen ble også skolen sterkt påvirket av idealer om å utdanne for det Vig kalte «det tredobbelte Menneskeliv - det fysiske Naturliv, det naturlige menneskeliv og det Evige Liv», der undervisningen skulle tuftes på norsk språk og historie og en mer fortellende, historisk formidling av kristendommen. Skolens tradisjonelle fokus på utenatlæring av religiøse dogmer og definisjoner ble på denne måten utfordret av krav om folkeopplysning fra både lave og høye lag i befolkningen, samt av en gryende religiøs pluralisme og grundtvigianismens idealer om engasjerende formidling av kristendom og norskdom i det man kalte en «skole for livet».²³

Hartvig Nissen var med andre ord både skolekonsulent i Kirke- og undervisningsdepartementet og formann i Selskabet til Folkeoplysningens Fremme i en av de viktigste brytningstidene i norsk utdanningshistorie. Som konsulent i skoleavdelingen fikk Nissen snart utvidet myndighet og fungerte i praksis som en ekspedisjonssjef.²⁴ Nissen gikk av som skolekonsulent i 1854 som følge av uenighet med sin statsråd, den konservative teologen og tidligere biskop Hans Riddervold. Som privatmann og eier av to banebrytende skoler i Christiania la Nissen i 1856 så fram et forslag til en ny og radikal allmueskolelov. Han sendte ikke sitt lovforslag gjennom departementet der Riddervold regjerte, som normal saksbehandling tilsa, men direkte til Stortinget.²⁵

Lovforslaget møtte stor motstand fra kirkelig hold, og Kirke- og undervisningsminister Riddervold tok de geistliges parti mot sin tidligere skolekonsulent. Statsråd Riddervold la fram sitt eget og alternative framlegg til ny skolelov for Stortinget, men det var Hartvig Nissens forslag som vant fram.²⁶ Stortinget vedtok en skolelov som fulgte Nissens hovedprinsipper over hele linjen. Nissens forslag kom i møte de etter hvert utbredte og folkelige kravene om at skolen måtte formidle mer verdslige kunnskaper. Den tidligere skolekonsulenten i departementet hadde også klar støtte i embetsmannsstatens reformerende elite gjennom blant andre Anton Martin Schweigaard. Etter landsskoleloven av 1860 utviklet både byskolen og landsskolen seg til en kristelig-borgerlig skole som, i



Nissens Latin- og Realskole i Rosenkrantz gate 7 i Oslo sentrum en sommerdag i 1865. Bygningen er siden utvidet, men den er lett gjenkjennelig der den ligger vis-à-vis ærverdige Hotel Bristol. Håndverkerstuene (tidligere Håndverkeren restaurant) og Håndverkeren Kurs- og Konferansesenter holder til her nå. FOTO: UKJENT FOTOGRAF/OSLO MUSEUM

Fra Studentersamfundets Barnekammer.



Guvernanten, Frk. Strømpe (til lille Markus): „Jeg skal lære Dig, din Bengel, at tale om Ting, som Du ikke forstaar!“

Laura Rømcke var en av de første kvinnene som tok examen artium etter at det ble gitt adgang til dette i 1882. Her tar hun i skikkelse av guvernanten Frøken Strømpe lille Markus (den da 68 år gamle konservative professor i filosofi ved Det Kgl. Frederiks Universitet Marcus Jacob Monrad) i øret og ber ham holde munn om ting «som Du ikke forstaar». Guvernanteklassen på den private Nissens Pigeskole for voksne var lenge den høyeste utdannelsen kvinner kunne ta. Vittighetsbladet Vikingen mente i 1884 åpenbart at professorene kunne trenge å holdes i ørene av noen guvernanter. Monrad var på denne tiden en sterk kritiker av den nye tidens politiske vinder. «Vort politiske Uføre er til at græde Blod over,» skrev Monrad i forkant av riksrettssaken 1884. Han rettet en skarp advarsel mot Stortingets forsøk på å få større politisk makt og mente at ingen burde bli forbauset om regjeringen nå tok saken i egne hender. Dagbladet skrev at Monrad med dette hadde oppfordret til statskupp. UNIVERSITETSHISTORISK FOTOBASE

tillegg til opplæring i kristendom, skulle oppdra elevene til bevisste samfunnsborgere gjennom fag som norsk, historie, geografi og naturfag.²⁷

Faste skolebygninger skulle nå være den normale ordningen også på landet. Kommunene, som hadde ansvaret for skoledriften, var i 1859 blitt gjort til egne rettssubjekter som kunne ta opp lån. Igjen spilte Oplysningsvæsenets Fond under Kirke- og undervisningsdepartementets forvaltning en avgjørende rolle. Departementet ga både tilskudd og lån til kommunene for en storstilet etablering av fastskoler over hele landet fra 1860 og framover. Med 1860-loven opprettet departementet også skoledirektørstillinger i alle landets bispedømmer. Skoledirektørene var pliktige til å føre tilsyn med at den nasjonale moderniseringslinjen, som nå var staket ut, ble fulgt opp i hver eneste bygd. Skoledirektørene skulle ikke minst sørge for at de statlige fondsmidlene som ble stilt til rådighet for allmueskolen gjennom departementet, ble disponert etter intensjonene.²⁸ Statsråd Riddervold tok imidlertid en liten hevn over Nissen ved å sørge for at regjeringen i årene som fulgte bare utnevnte teologer i skoledirektørembetene.²⁹

Hartvig Nissen arbeidet videre for å gi den filologiske sakkyndigheten en sterkere posisjon i departementet. I 1865 kom et gjennombrudd med organiseringen av skolevesenet i en egen departementsavdeling. Statsråd Riddervold utnevnte Nissen til ekspedisjonssjef, meget mulig i håp om å vinne tilbake Nissens lojalitet og blegge striden mellom de kirkelige og de verdslige interessene på skole- og utdanningsområdet. Den nyslåtte ekspedisjonssjef Nissen holdt ufortrødent fram og nedsatte nå en ny kommisjon, som han selv ledet, for å utrede lovverket også for de høyere skoleslagene. I 1869 vedtok Stortinget en lov om den «høiere almindelse» helt i tråd med Nissens anbefalinger. Religion og latin mistet den dominerende posisjon de hadde tidligere. Norge fikk med denne loven et tre-årig gymnas der et nytt og mer praktisk, nytteorientert kunnskapssyn vant fram.³⁰

Hartvig Nissens reformer brakte en ny type skolefaglig sakkyndighet inn i departementet og i norsk utdanningspolitikk. Reformene åpnet den norske skolen, fra allmueskole til gymnas, for nye og praktisk samfunnsorienterte fag som utfordret kristendommens dominerende plass i skolen. Dette var begynnelsen på en dyptgripende endrings- og ekspansjonsperiode i norsk utdanningshistorie som kom til å legge sterke føringer på den videre utviklingen av hele skole- og utdanningsfeltet. Hele reformarbeidet pekte fram mot folkeskoleloven av 1889, som ga lik rett til skolegang for alle barn i Norge, og gymnasloven av 1896, som etablerte en allmenn høyere skole med to hovedlinjer, real- og engelsklinjen.

1870–1940 Kontroversielt og mangfoldig

Skolefeltets filologer og realister utgjorde, sammen med medisinerne, en fortropp i angrepet på den tradisjonelle juridiske dominansen i den norske sentralforvaltningen.³¹ Likevel forble juristenes dominans stor også i Kirke- og undervisningsdepartementet. I perioden 1845–1884 var nesten 80 % av tjenestemennene i departementet jurister.³² Filologer som Hartvig Nissen satte imidlertid store spor etter seg, og den skolefaglige kyndigheten skulle etter hvert få stadig mer å si.³³

Den sektorspesifikke fagkyndigheten kom inn i den norske sentraladministrasjonen på ganske forskjellige måter fra midten av 1800-tallet. Kirke- og undervisningsdepartementet fulgte den såkalte danske modellen som plasserte sakkyndigheten i ministeriet innad i departementet og direkte underordnet statsråden. I de andre departementene fulgte man i større grad den såkalte svenske modellen. Her opprettet man sakkyndige direktorater utenfor departementet mens man beholdt lovkyndigheten i departementet. Tekniske områder som fyr-, havne- og kanalvesenet ledet an i utviklingen av direktorater fra 1841.³⁴ Senere kom veivesenet, telegrafverket, Statistisk Sentralbyrå osv. Prinsippet var at politisk relativt ukontroversielle og i hovedsak tekniske saksområder kunne skilles ut fra departementene og legges til frittstående direktorater. På denne måten avlastet man både statsråden og departementet som da fikk styrket sin evne til å utforme og gjennomføre politikk.³⁵ At Kirke- og undervisningsdepartementet fulgte den danske modellen, viser hvor tett hele departementets forvaltningsområde var vevd inn i politiske overveielser som ikke kunne settes ut til en mer teknisk innrettet ekspertise. Veier kunne bestilles ferdig levert. Det var verre med kulturinstitusjoner som kirke, skole og universitet.

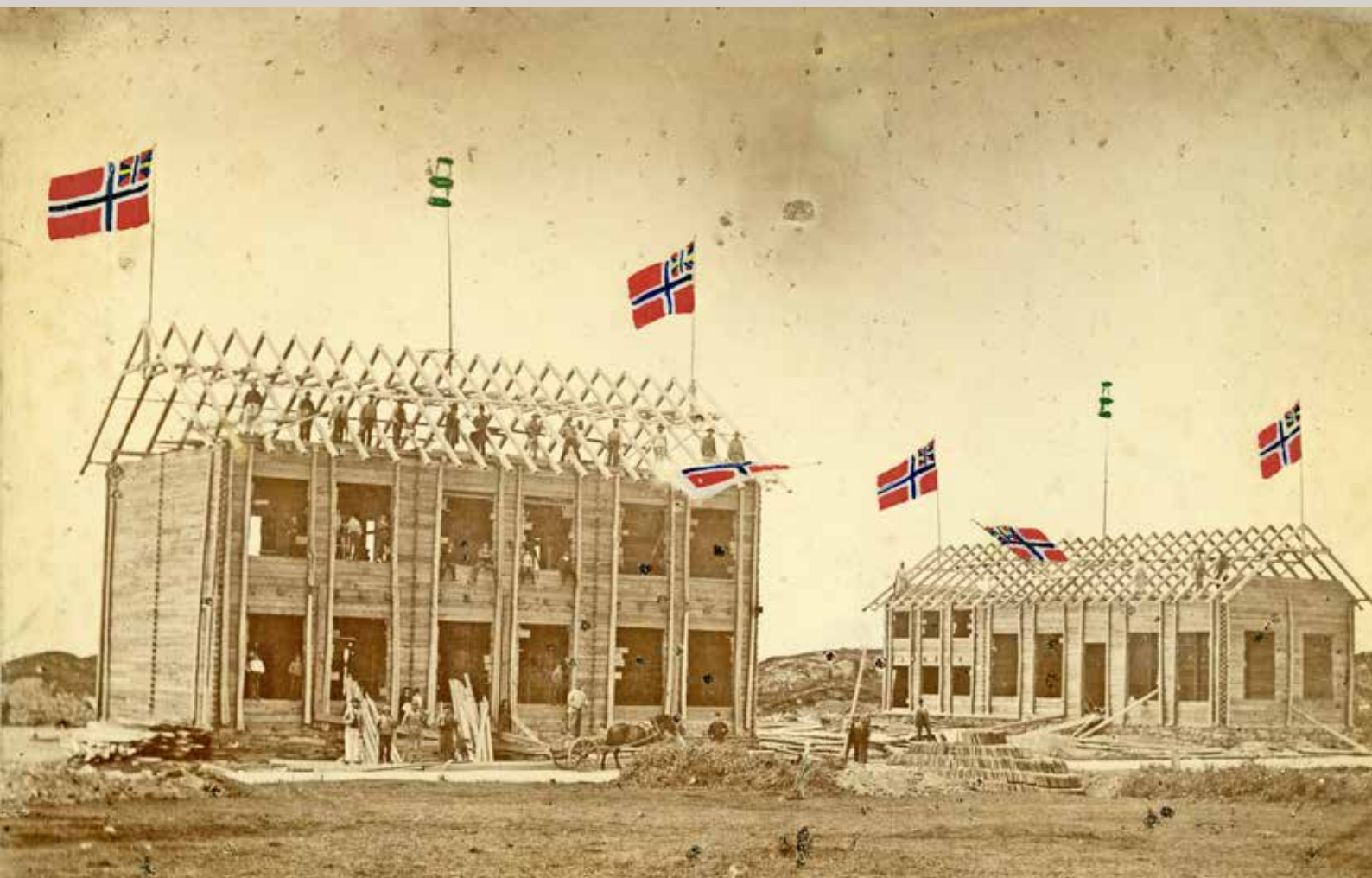


I 1896 startet medisinstudenten Martha Nordlid, Reidun Lundboe og Elise Sem (som ble Norges første kvinnelige høyesterettsadvokat i 1912) gymnastikk-kurs for kvinnelige studenter ved universitetet. Ifølge Martha Nordlid var medisinstudiet så krevende, både fysisk og psykisk, at ukentlig trening var nødvendig for å kunne gjennomføre studiet. Nordlid fører an i første rekke til venstre. FOTO: UNIVERSITETSHISTORISK FOTOBASE

Det var blant annet strid om universitetets status og roller i forbindelse med utviklingen rundt 1884. Embetsmennenes universitet kom på kant med Stortingets flertall fram mot 1884, og i tiden som fulgte stod universitetet på mange måter fram i offentligheten som en forsvarer for det gamle regime. Stortinget la sterkt press på universitetet under de to siste tiårene av 1800-tallet, og i 1902 foreslo det regjerende Venstre at Kirke- og undervisningsdepartementet skulle bli et «overstyre» for universitetet som blant annet skulle godkjenne alle institusjonens undervisningsplaner. Departementet burde etter forslaget fra regjeringspartiet også overta forvaltningen av universitetets legatformue. Lovforslaget ble ikke noe av da Høyre og deler av Venstre dannet en samlingsregjering i 1904, og i mellomtiden hadde saken kommet i skyggen av unionsoppløsningen.³⁶ Men saken illustrerer at departementet forvaltet brennbare politikkområder.

Det såkalte moderne gjennombruddet i litteraturen, kunsten og vitenskapen fra slutten av 1800-tallet skapte også klarere motsetninger mellom de to hovedpilarene av Kirke- og undervisningsdepartementets forvaltningsområder. Hørte kirke og undervisning sammen i en moderne virkelighet? Stortingsmannen Søren Jaabæk, en av de viktigste foregangsmennene for opprettelsen av partiet Venstre, luftet allerede i 1879 tanken om at man burde få et eget undervisningsdepartement fordi «Kultusministeren er fuldkommen overveiende over Undervisningsministeren her i Landet».³⁷ I 1913 fremmet Arbeiderpartiets stortingsgruppe også forslag om å opprette et eget undervisningsdepartement. Partiet gjentok forslaget etter første verdenskrig, i 1919. Statsråd Jørgen Løvland fra Venstre avviste da igjen tanken om et eget undervisningsdepartement, men han understreket samtidig skolens store og voksende betydning innad i departementet. Undervisningsavdelingen kunne etter Løvlands mening nå utgjøre grunnlaget for et eget departement, men kirkeadministrasjonen kunne det ikke. Hvor skulle man da gjøre av kirken hvis det ble opprettet et eget undervisningsdepartement? Statsråden kunne prinsipielt se for seg at kirken ble administrert under Justisdepartementet, men skolen og kirken hang jo tradisjonelt så nært sammen. Også utover i etterkrigstiden ble dette argumentet – hvor skulle man gjøre av kirken? – en gjenganger i motstanden mot å opprette et eget undervisningsdepartement.³⁸

Undervisningsdelen av departementet styrket seg klart vis a vis kirkeadministrasjonen i de første tiårene på 1900-tallet. Fra 1914 – da departementet flyttet inn i Victoria terrasse – til 1923 økte antallet funksjonærer fra 50 til 70.



Bygging av Havnaberg skole i Haugesund i 1880-1881. Skolen var klar til innflytting sommeren 1881. Unionsflagget med unionsmerket, den såkalte «sildesalaten», er tegnet inn. Havnaberg skole var de lokale myndighetenes svar på et økende krav om høyere utdanning i Haugesund utover den daværende almueskolen og borgerskolen. Det første året holdt den nye kommunale middelskolen til i lokalene til byens borgerskole, men allerede i 1881 flyttet man inn i dette nye bygget ved Byparken. I 1914 ble navnet endret til Haugesund kommunale høiere almenskole. Bygningen ble bombeskadet under andre verdenskrig, og i 1961 flyttet skolen nærmere Skeisvatnet. Fra 1965 het skolen Haugesund gymnas, og i forbindelse med den påfølgende omleggingen av den videregående utdanningen fikk skolen i 1977 sitt nåværende navn, Skeisvang videregående skole. Skolen var en av de første i landet som opprettet egen musikklinje mot slutten av 1970-årene, og senere etablerte man også studieretninger for dans og drama. I 2007 fikk skolen sitt eget teaterhus med dansesal.

FOTO: UKJENT FOTOGRAF/HALIGALANDMUSEENE



Kirke- og undervisningsdepartementets bygning i Dronningens gate 15 omkring 1880-1890. FOTO: UKJENT FOTOGRAF/OSLO MUSEUM

Undervisningsavdelingen stod for brorparten av økningen og vokste fra 18 til 31 ansatte i denne perioden. Alle departementene opplevde til dels sterke kutt gjennom den økonomisk vanskelige tiden fra midten av 1920-årene til midten av 1930-årene.³⁹ Kirke- og undervisningsdepartementet var nede i kun 57 funksjonærer i 1929. I 1939 var antallet igjen kommet opp i 70. Hele veksten i perioden 1914-1939 skjedde i departementets undervisningsavdeling. I 1939 hadde fem av de syv departementene i den norske sentralforvaltningen mellom 70 og 95 funksjonærer. Bare Finansdepartementet og Arbeidsdepartementet skilte seg ut med henholdsvis ca. 130 og 20 ansatte. I svært beskjeden grad begynte nå også kvinner å komme inn i departementene. I perioden 1914-1939 utgjorde kvinnene 3 % av de ansatte over assistentnivå i alle departementene sett under ett. Kirke- og undervisningsdepartementet skilte seg ut som det ministeriet med flest kvinner i høyere stillinger.⁴⁰ Denne tendensen vedvarte og befestet seg utover i etterkrigstiden og inn på 2000-tallet. Da utgjorde kvinner den klart største delen av departementets ansatte, også i de høyere stillingskategoriene (se figur 1 og 2).

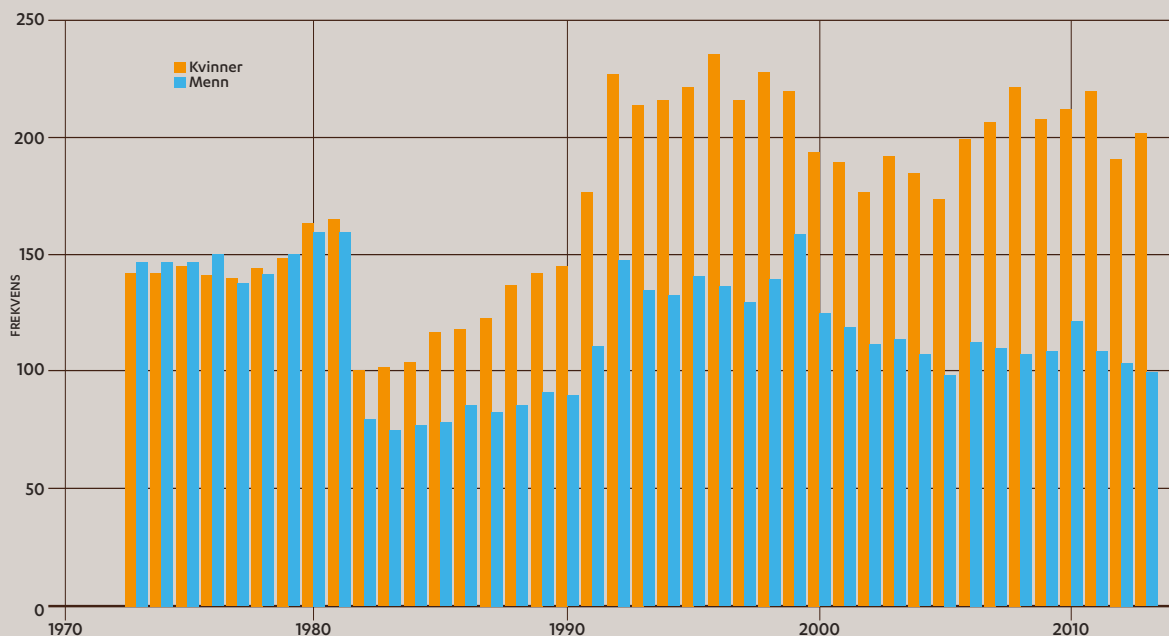


Fig 1: Alle ansatte i KD fordelt på kjønn i perioden 1973-2013. Ved 200-årsjubileet utgjorde kvinner 68 % av de ansatte i Kunnskapsdepartementet. Data fra Statistisk sentralbyrå bearbeidet av Sigurd Skogvoll.

Den skolefaglige sakkyndigheten fikk samtidig større betydning for departementets arbeid. Når dette ikke gjenspeilet seg i langt større indre vekst, hadde dette å gjøre med at ministeriet tidlig begynte å sette ut ulike oppgaver til sakkyndige råd. Kirke- og undervisningsdepartementet holdt seg med seks sakkyndige råd så tidlig som i 1914. Bare det kombinerte Sosial- og handelsdepartementet hadde flere med sine tolv råd.⁴¹ Fra begynnelsen av 1900-tallet var et av departementets hovedspørsmål hvordan man skulle organisere den stadig voksende og mer mangfoldige norske skolen som hadde utviklet seg i kjølvannet av de store reformene fra 1860 og framover.

I 1911 nedsatte departementet den såkalte enhetsskolekomiteen. Begrepet enhetsskole har siden hatt ulike betydninger gjennom norsk historie, men opprinnelig reflekterte det et ønske om å skape større enhet i et skolesystem der de mange og ulike skoleslagene ikke grep inn i hverandre, og der de ga høyst ulike kvalifikasjoner og ulike muligheter for videre utdanning. Uenigheten utover på 1900-tallet handlet om hvordan man skulle skape større sammen-

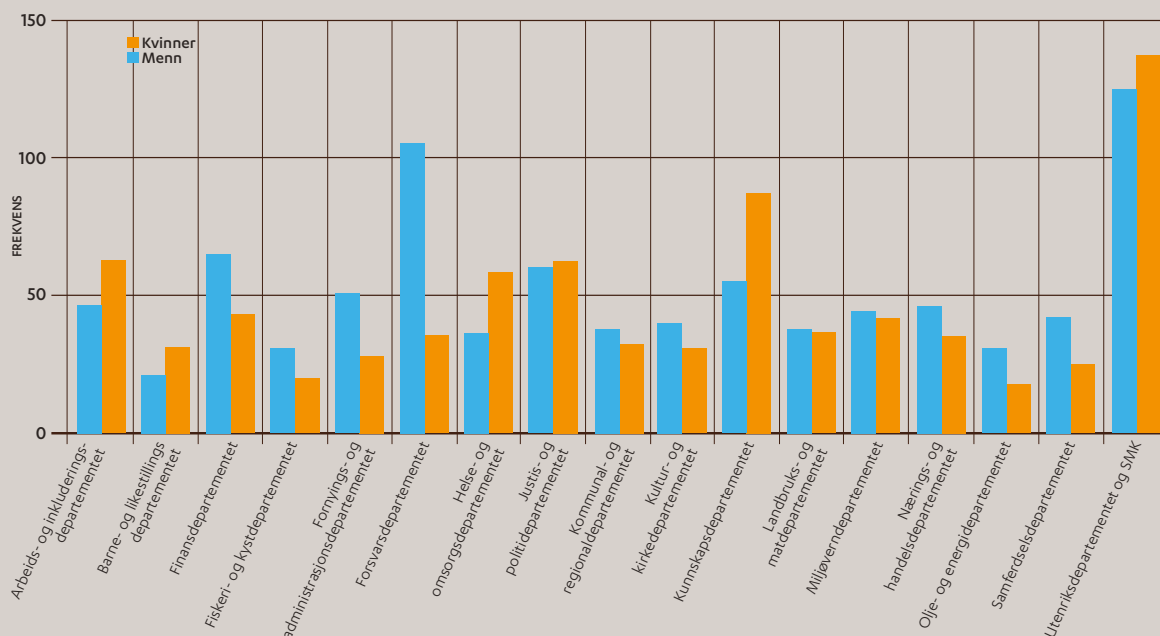


Fig 2: Kjønnfordeling av ansatte på førstekonsulentnivå eller høyere i alle departementene i 2006. Siden 1976 hadde KD tatt over ledelsen som departementet med størst andel kvinner i høyere stillinger. Data fra surveyundersøkelsene i departementene 1976 og 2006 bearbeidet av Sigurd Skogvoll.

heng mellom folkeskolen og den høyere skolen, enten ved en omfattende omorganisering eller ved utbygging av det eksisterende skolesystemet og, ikke minst, om en dragkamp mellom lokal og sentral styringsmyndighet over skoleutviklingen.⁴²

Mellomkrigstiden var en periode for mange og store skolepolitiske utredninger om hvordan, og på hvilket grunnlag, man skulle skape større enhet i det norske skolelandskapet. Her var det Stortinget og ikke departementet som stod fram som den drivende kraften. På Stortinget var det mange representanter med stor skolefaglig kyndighet og sterk interesse for skolepolitiske spørsmål. I 1919 oppnevnte departementet under regjeringen Knutsen (Venstre) tre skolepolitiske komiteer, og året etter opprettet regjeringen Halvorsen (Høyre) en ny skolekomite som skulle utrede den «organiske sammenbyggingen» av de forskjellige skoleartene. Under regjeringen Blehr (Venstre) ble det så i 1922 oppnevnt en ny stor kommisjon for å behandle enhetsskole spørsmålet, den såkalte Parlamentariske skolekommisjonen. Denne ble, i motsetning til vanlig praksis, oppnevnt direkte av Stortinget, og ikke av regjeringen gjennom departementet. Den parlamentariske skolekommisjonen satt til 1927, og den la gjennom fem innstillinger fram en rekke forslag til organisatoriske endringer av det norske skolesystemet. Kommisjonen diskuterte ikke minst myndighetsforholdene i skolen. Spørsmålet handlet om skolens autonomi og fagkyndighetens plass i skoledriften satt opp mot sentraliserende ønsker om en mer politisk-administrativ styring ovenfra. Ingen av komiteutredningene på 1920-tallet førte til noen enighet, til det var de skolepolitiske motsetningene i Stortinget for store.⁴³

Etter mange og stort sett resultatløse skolepolitiske utredninger gjennom hele 1920-tallet tok departementet grep. I slutten av september 1931 ba Kirke- og undervisningsdepartementet under statsråd Nils Trødal (Bondepartiet) de tre store lærerorganisasjonene om å nedsette en fagkyndig komité som skulle komme med anbefalinger for den videre utviklingen av den norske skolen. Norges Lærerlag, Norges lærerind forbund og Filologenes og realistenes landsforening dannet nå Lærerorganisasjonenes skolenemnd. Denne departementsoppnevnte komiteen rettet umiddelbart oppmerksomheten mot forholdet mellom sakkyndighet, vitenskap og politikk på skole- og utdanningsområdet. Det som framfor alt nå trengtes, hevdet nemnden, var en storstilet satsing på pedagogisk forskning. I sin innstilling til departementet i 1935 skrev de at «også på skolens område» kunne «virkelig sikre fremskritt bare ... skje ad empirisk vei».⁴⁴ Skoleutviklingen måtte underlegges vitenskapelige undersøkelser.

Gudbrandt Barne

FÆDRELANDSSANGE



Udgivne af
Kirke- og undervisningsdepartementet.



Kristiania
J. M. Stenersen & cos forlag
1906.

Kirke- og undervisningsdepartementet har administrert en viktig del av den statlig iscenesatte nasjonsbyggingen, og året etter unionsoppløsningen i 1905 ga departementet ut dette heftet med «Fædrelandssange».

FOTO: BT STOKKE/HADELAND
FOLKEMUSEUM

Nemnden foreslo derfor at man opprettet et pedagogisk forskningsinstitutt. Kirke- og undervisningsdepartementet støttet dette, men satte det som en betingelse at det pedagogiske forskningsinstituttet måtte legges inn under universitetet. Departementet så universitetet som en garantist for at det nye instituttet ikke skulle bli et instrument for særinteresser og radikale skolereformer.⁴⁵ Departementet ønsket opprettelsen av Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo i 1938 varmt velkommen, ikke minst ut ifra en forhåpning om at instituttet skulle kunne spille en viktig rolle for den videre utformingen av norsk skole- og utdanningspolitikk.

Samarbeidet mellom Lærerorganisasjonenes skolenemnd og Kirke- og undervisningsdepartementet var uttrykk for et ønske om å løfte sentrale skole spørsmål ut av Stortinget og politikken for i stedet å underlegge feltet en skole- og pedagogiskfaglig sakkyndighet. Departementet kunne se ut til å gå i retning av en radikal vitenskapeliggjøring av dette politikkområdet, der sentrale skole spørsmål nå – og etter at politikerne ikke hadde kommet til noen form for enighet gjennom et drøyt tiår med resultatløse utredninger – ville bli forankret i vurderingene til en framvoksende og vitenskapelig basert skolefaglig ekspertise fra det nye pedagogiske forskningsinstituttet. Denne tilsynelatende vitenskapelige vendingen skulle få avgjørende betydning for den store utbyggingen av den norske skolen etter krigen, og etter hvert også for radikaliserings av norsk skole- og utdanningspolitikk.



Krigsårene var en vanskelig tid for den norske skolen. Undervisningen foregikk ofte hjemme når skolebygninger ble rekvirert av tyskerne eller da lærerne ble sendt på straffearbeid til Kirkenes. Det var vanlig med rene gutteklasser og jenteklasser også i hjemmeundervisningen. FOTO: HJEMMEFRONTMUSEET

1940–1945 Andre verdenskrig

Kirke- og undervisningsdepartementet hadde ansvar for kulturelle kjerneinstitusjoner i det norske samfunnet som kirken, skolen og universitetet. Dette var institusjoner som den tyske okkupasjonsmakten hadde stor interesse av å erobre og vinne for sin sak. I første omgang, og bare noen dager etter 9. april, oppnevnte Høyesterett, etter forhandlinger med tyskerne, det såkalte Administrasjonsrådet som skulle stå for en forsøksvis apolitisk administrasjon av det sivile Norge. Rektor ved universitetet Didrik Arup Seip ble sjef for Kirke- og undervisningsdepartementet under Administrasjonsrådet.⁴⁶

Tyskerne strammet grepet kraftig i september 1940 da Reichskommissar Terboven avsatte Administrasjonsrådet og innsatte en tyskvennlig «kommisarisk» regjering. Ragnar Skancke – professor ved Norges tekniske høgskole og NS-medlem – ble Kirke- og undervisningsminister i den nye regjeringen. Skancke fortsatte i denne posisjonen også etter at Quisling dannet sin NS-regjering i februar 1942. Okkupasjonen satte ansatte i alle departementene under et hardt press. Det var tidlig klart at de til en viss grad måtte samarbeide med okkupasjonsmakten, og det var liten støtte til NS i departementene. 31 tjenestemenn, mindre enn en halv prosent av de ansatte i hele sentralforvaltningen, meldte seg inn i NS etter okkupasjonen. Det norskinnsatte Administrasjonsrådet oppfordret alle i departementene til å bli på sin plass: Administrasjonsrådet var «av den oppfatning at det var enhver departementsembetsmanns plikt å fortsette i sin stilling og betrakte den som en skanse som skulle holdes så lenge som mulig». Intensjonen var klar. Ved at de departementsansatte forble i sine stillinger, hindret de at NS-folk overtok nøkkelfunksjonene i staten. Høyesterettsjustitiarius Paal Berg oppfordret for eksempel ekspedisjonssjef i departementets skoleavdeling Einar Boyesen til å ikke

ta noen unødige kamper med den kommisariske statsråd Skancke. Det viktigste var at Boyesen kunne fremme norske interesser fra sin sentrale posisjon i departementet så lenge som mulig.⁴⁷

De både kulturelt og politisk brennbare områdene som Kirke- og undervisningsdepartementet forvaltet kom tidlig i direkte konfrontasjon med okkupasjonsmaktens og NS-myndighetenes ambisjoner og interesser. Forsøkene på å nazifisere kirken og skolen møtte massiv motstand fra prester og lærere, og også store deler av universitetet tok opp kampen mot de nye myndighetene. De norske biskopenes Hyrdebrev i februar 1941 ble starten på en kirkekamp som varte gjennom hele krigen. Til tross for tyske forbud og beslag ble Hyrdebrevet lest og kommentert fra de fleste prekestoler rundt om i landet. Kort tid etter brøt en samlet norsk kirkefront med okkupasjonsmyndighetene.⁴⁸

Det kom også til full konfrontasjon på skolens område. De aller fleste av de 14 000 norske lærerne støttet kampen mot ethvert forsøk på nazifisering av skolen. Under Ragnar Skanckes ledelse sendte departementet høsten 1940 ut trusler om oppsigelse og tilbakeholdelse av lønn om ikke lærerne føyet seg. En nær samlet norsk lærerstand kom departementet i forkjøpet ved å undertegne en erklæring om at de ville være tro mot sitt lærerkall og sin samvittighet, og at de «heretter som hittil» ville følge bestemmelser for sitt arbeid som rettmessig ble gitt av deres overordnede. Underforstått anerkjente ikke de norske lærerne departementet under Skanckes ledelse som sin rettmessig overordnede. Striden toppet seg i 1942 da 1 100 mannlige lærere ble arrestert. Over 500 av dem ble sendt til arbeidsleir i Kirkenes.⁴⁹

Lærernes motstand var en viktig årsak til at tyskerne og NS ikke lyktes med den omfattende «nyorienteringen» de ønsket i Norge. Skoler ble stengt og brukt til kaserner for tyske soldater, og mye av en ofte svært mangelfull undervisning foregikk illegalt under de siste årene av okkupasjonen. Når det gjaldt universitetet avsatte Ragnar Skancke rektor Didrik Arup Seip i september 1941. Samtidig ble Det akademiske kollegium oppløst. Skancke insatte seg selv som universitetets rektor. Den 30. november 1943 – på departementets årsmøte – stengte NS-myndighetene universitetet på oppfordring fra Terboven. 1 250 studenter ble arrestert i forbindelse med stengningen. 650 av dem ble sendt til



Professor i elektronikk ved NTH Ragnar Skancke (1890-1948) stilte seg til disposisjon for både tyskerne og Qvisling som statsråd i Kirke- og undervisningsdepartementet under okkupasjonen. Fra denne posisjonen hadde han ansvaret for nyordningen av kirken, skolen og universitetet. Etter frigjøringen ble han arrestert og dømt til døden for landsforræderi. Skancke søkte om benådning. Søknaden ble støttet av noen av hans tidligere studenter og over 600 prester, men mot to stemmer gikk arbeiderpartiregjeringen under Einar Gerhardsen inn for å opprettholde dommen.

FOTO: NTB SCANPIX

Tyskland for militær trening i SS-regi og endte etter hvert opp i konsentrasjonsleirene Buchenwald og Sennheim der de skulle «omskoleres». 17 av studentene døde som følge av sykdom og skader de pådro seg enten i fangenskapet eller like etter frigjøringen.⁵⁰

Under disse omstendighetene var det mange i departementet som ikke fulgte oppfordringen om å bli på sin post som «en skanse» mot nazifiseringen. Det var ikke departementet som ble denne skansen, men det sivile samfunn og institusjonene selv. Det var tidlig klart at Skanckes departement ledet an i et kraftig angrep på både kirken, skolen og universitetet. Kirke- og undervisningsdepartementet var da også det første ministeriet som skiftet ut hele den øverste ledelsen. Allerede i januar 1941 var alle ekspedisjonssjefene byttet ut med NS-folk.⁵¹ Etter frigjøringen ble departementet gjenopprettet tilnærmet slik det var før okkupasjonen. NS-medlemmene ble arrestert og erstattet av nye ansatte.⁵² Okkupasjonstidens kirke- og undervisningsminister Ragnar Skancke ble dømt til døden for sin ledelse av departementet. Fullbyrdelsen av dommen på Akershus festning så sent som i august 1948, etter anke til Høyesterett og forsøksvis gjenopptagelse av saken, var den siste henrettelsen i det norske rettsoppgjøret etter krigen.⁵³

1945–1975 Utdanningsstaten

De første tiårene av departementets historie etter 1945 handlet i grove trekk om stor vekst og ambisiøse reformer over hele spekteret fra folkeskole til universitet. Opprettelsen av Statens lånekasse for utdanning i 1947 slo an tonen for en tverrpolitisk satsing på skole og utdanning i kjølvannet av krigen. De mest framtreddende reformene var innføring av obligatorisk 9-årig grunnskole gjennom 1950- og 1960-årene, en storstilet utbygging av høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner fra slutten av 1960-årene samt en utvidelse av videregående opplæring fra begynnelsen av 1970-årene. Antallet studenter i høyere utdanning økte fra i underkant av 10 000 i 1960 til over 40 000 i 1975. I 2008 var antallet over 110 000, det vil si mer enn en tidobling på under 50 år.⁵⁴

Kirke- og undervisningsdepartementets forvaltningsoppgaver var etter hvert av et helt annet omfang og en helt annen karakter enn de hadde vært før krigen. Departementet gjennomlevde selv en formidabel vekst. Før krigen var det 70 ansatte, mens i 1973 var Kirke- og undervisningsdepartementet det klart største i den norske sentralforvaltningen med sine nesten 300 medarbeidere. Departementet vokste ut av sine kontorer i Bygdøy allé 1 ved Solli plass, og i 1969 flyttet man inn i den såkalte Y-blokka i det nye regjeringskvartalet.

Det virkelige gjennombruddet for reformorienterte fagprofesjoner i den norske sentralforvaltningen kom også først etter andre verdenskrig. Det hadde skjedd en viktig utvikling i retning av fagstyre fra rundt midten av 1800-tallet da departementene utvidet sine virkefelt til stadig nye områder. Likevel var ikke endringene nødvendigvis så store når det kom til hverdagen på kontoret. Juristene dominerte lenge det praktiske arbeidet. Først etter 1945 kom den store integrasjonen mellom politikk og forvaltning, og da i hovedsak i politikernes regi og på politikens premisser. Det utviklet seg det Tore Grønlie kaller et «politisert fagstyre».⁵⁵ Dette passer godt som en overordnet beskrivelse av samspillet mellom politikk og forvaltning på skole- og utdanningsområdet i perioden 1945–1975.



Engasjerte og innflytelsesrike skolefolk overhører debatt i Odelstinget om de pågående skolereformene fra Stortingets diplomatlosje i juni 1959. Hovedarkitekten bak den obligatoriske 9-årige skolen Helge Sivertsen (Ap) helt til høyre i bildet. Bortenfor Sivertsen skimtes Forsøksrådet for skoleverkets formann i perioden 1958-1961, Karsten Heli. Fra venstre ser vi statssekretær og lektor Kjell Aabrekke, lektor Olaf Kortner, rektor Thomas Schulstad samt skoleinspektørene Torsten Bjarvin, M.A. Lunde og Eiv. Jørgensen. FOTO: AFTENPOSTEN/NTB SCANPIX



Reformene var drevet fram fra kjernen i det Arbeiderpartiet som regjerte i meste-parten av denne klassiske sosialdemokratiske perioden i norsk politisk historie.

Ekspedisjonssjef i skoleavdelingen fra 1938 til 1958 Einar Boyesen illustrerer både kontinuiteten i departementet og den nye skolesatsingen etter krigen. Integrasjon av de ulike skoleslagene stod på toppen av agendaen da Boyesen ble ekspedisjonssjef i 1938. Som både cand. philol., tidligere gymnaslærer og rektor ved en lærerskole hadde han bred erfaring fra det mangfoldige norske skole- og utdanningslandskapet. Han inkarnerte langt på vei ønskene om sammenheng i det norske skole- og utdanningsystemet som hadde ligget i departementet siden Enhetsskolekomiteen i 1911. Boyesen trakk seg tidlig fra det NS-dominerte departementet under krigen, men etter frigjøringen var han tilbake i sin stilling som ekspedisjonssjef i skoleavdelingen. Krigsårene hadde han blant annet brukt til å forberede en to-bindts biografi om sin forgjenger i departementet Hartvig Nissen.⁵⁶

Etter krigen gikk ekspedisjonssjef Boyesen inn i en rolle som ikke var helt ulik den Nissen hadde hatt i departementet nesten hundre år tidligere. I 1947 opprettet arbeiderpartiregjeringen Samordningsnemnda for skoleverket med Boyesen som leder. I forlengelse av Lærerorganisasjonenes skolenemnd fra 1930-årene, og sterkt inspirert av svenske forbilder, kom Samordningsnemnda i de følgende årene til å legge fram en rekke innstillinger som argumenterte for at framtidige skolereformer måtte forankres i vitenskapen. Et hovedpoeng i Samordningsnemndas sluttrapport fra 1952 var at det videre reformarbeidet burde legges inn under en sakkyndig ledelse etter modell av den svenske Skolöverstyrelsen.⁵⁷ I tråd med Samordningsnemndas og ekspedisjonssjef Boyesens forslag foreslo Kirke- og undervisningsdepartementet i 1954 at man opprettet et såkalt forsøksråd på skoleavdelingens område. Forsøksrådet for skoleverket (1954–1984) var det første av de mange rådene som departementet opprettet i de neste to tiårene. Forsøksrådet står fram som selve kronksempelen på hvordan Kirke- og undervisningsdepartementet nå mer aktivt trakk inn en sakkyndig ekspertise gjennom skole- og utdanningspolitiske råd.⁵⁸

Helge Sivertsen, statsminister Einar Gerhardsens nære omgangsvenn, var den politiske arkitekten bak denne utviklingen. Sivertsen ble Kirke- og undervisningsdepartementets første statssekretær i 1947, og han var statsråd fra 1960 til 1965. Tidligere hadde rådene under departementet først og fremst ført tilsyn med de enkelte skoleslagene. Under Sivertsen ble de langt mer initiativtakende og rådgivende organer.⁵⁹ Opprettelsen av Forsøksrådet i 1954 var i all hovedsak

Forsøksrådet for skoleverket (1954-1984) holdt til i den staselige Generaldirektørboligen i Munkedamsveien 62, rett i nærheten av dagens Aker Brygge i Oslo. Forsøksrådet hadde etter hvert hele 50 heltidsansatte medarbeidere, de fleste pedagoger og skoleforskere.

FOTO: ARNE TJENSVOLD/
AFTENPOSTEN/NTB SCANPIX



Den 23. september 1972 presenterte Aftenposten et syv sider inngående portrett av Kirke- og undervisningsdepartementet under tittelen «En liten stat i staten». Avisen fortalte at departementet fikk inn over 100 000 saker til behandling hvert år og nå var på bristepunktet av hva det kunne makte. Stemningen synes imidlertid å være ganske avslappet over matpakkene etter mandagsmøtet i Avdeling for allmennutdanning. Ekspedisjonssjef Johan M. Bjørge blir traktert med kaffe. Rundt bordet sitter også fagkonsulent Nils Skråmestø, konsulent Henning Johnsen, konsulent Ragnhild Larsen, byråsjef Trygve Bore, underdirektør Trygve Tønnesen, sekretær Svein Snesrud, sekretær Randi M. Andersen og førstesekretær Jorund Askbo Lie.

FOTO: ROLF M. AAGAARD/AFTENPOSTEN/NTB SCANPIX

Sivertsens verk. I 1959 kom Landbruksopplæringsrådet, i 1961 Rådet for heimkunnskap og husstell, i 1963 Spesialskolerådet, i 1964 Sjømannskolerådet og i 1965 Voksenopplæringsrådet. I 1966 kom Folkeskolerådet (Grunnskolerådet fra 1969) og i 1974 opprettet departementet Rådet for videregående opplæring. Departementet hadde fire råd i 1948. I 1970 var dette tallet steget til 13. I samme periode økte antall avdelinger innad i departementet fra tre til syv.⁶⁰ Argumentet for å beholde den sakkyndige ekspertisen nær den politiske ledelsen var den samme som på 1800-tallet: Skole- og utdanningspolitikken var avhengig av nær politisk styring og kunne ikke settes ut til mer teknisk orienterte direktorater.⁶¹

Forsøksrådet skulle hjelpe departementet «med råd, initiativ og tilsyn» vedrørende den videre utvikling av den norske skolen. Rådet ble et helt avgjørende politisk instrument fra Lov om forsøk i skolen i 1954 og fram mot den endelige innføringen av en obligatorisk og felles 9-årig grunnskole for alle elever fra 1969. Som i Sverige var det ganske åpenbart at den nye ekspertisen først og fremst ble brukt av politikerne for å legitimere dyptgripende skolereformer. Forsøksrådets første leder, skolemannen, pedagogen og arbeiderpartimannen Tønnes Sirevåg, sa i ettertid at forsøksloven og rådet ble «*marknadsført* med ord om forsøk på fritt grunnlag og med ord som spela på samspel med vitskapleg gransking» men at «Forsøksloven åpnet faktisk for det kritikere i dag ville kalle en manipulatorisk måte å få innført 9-årig skole på.»⁶² Da Sirevåg gikk av som leder for Forsøksrådet i 1960 ble han umiddelbart ekspedisjonssjef i skoleavdelingen i departementet. Her jobbet han med den endelige innføringen av den 9-årige grunnskolen.⁶³

Kirke- og undervisningsdepartementet holdt lenge en mye lavere profil overfor universitetene. Det underliggende idealet var at politikken og byråkratiet ikke skulle legge føringer på vitenskapen og den såkalte frie forskningen. Universitetene ønsket samtidig både større oppmerksomhet og større bevilgninger. I 1936 hadde preses i Det Norske Videnskaps-Akademi, fysikeren og en av den moderne meteorologiens grunnleggere Vilhelm Bjerknes, foreslått at det burde opprettes et eget vitenskapsdepartement. Vitenskap og forskning var etter Bjerknes mening kommet i en helt ny og sentral rolle i det samfunnet som nå vokste fram: «... kan vi ikke i forskningsalderen stille forskere som er på høide med de konkurrerende lande, så vil det gå oss som i middelalderen da vi ikke kunde stille – det være førere eller borgere – som var den tids krav voksne».⁶⁴ Forslaget om et vitenskapsdepartement vant ikke fram, men det foranlediget opprettelsen av en Kulturavdeling i Kirke- og undervisningsdepartementet i

1938 der Bjerknæs' tidligere medarbeider Olaf Devik ble ekspedisjonssjef. Devik opprettet umiddelbart Vitenskapskontoret som kulturavdelingens første kontor.⁶⁵

Devik og departementet spilte en betydningsfull rolle i forbindelse med etableringen av Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF) i 1949. Da Sosialdepartementet mot slutten av 1945 foreslo at en del av overskuddet fra den nystartede fotballtippingen skulle gå til vitenskapen, kom ekspedisjonssjef Devik umiddelbart bokstavelig talt på banen. Gjennom Devik foreslo Kirke- og undervisningsdepartementet at deler av tippemidlene skulle forvaltes av et allmennvitenskapelig forskningsråd. Flere departementer fikk formell innflytelse over NAVF, men denne innflytelsen brukte de i lang tid til, og i samsvar med tidens rådende idealer, å la universitetene selv forvalte den gullkalven som det allmennvitenskapelige forskningsrådet snart utviklet seg til å bli.⁶⁶ NAVF-bevilgningene utgjorde en stor del av universitetenes forskningsbudsjett i et par tiår framover. Vitenskapen skulle være fri og ikke influeres av politikk, og først mot slutten av 1960-årene ble det stuerent å snakke om behovet for en egen forskningspolitikk. Da ble også universitetene og forskningssektoren langt viktigere for Kirke- og undervisningsdepartementet.⁶⁷

Den såkalte Ottosen-komiteen utredet i andre halvdel av 1960-årene hvordan kapasiteten i det høyere utdanningssystemet skulle utvides for å ta imot de raskt voksende studentkullene. Ottosen-komiteens utredninger, og de reformene som departementet iverksatte som følge av komiteens anbefalinger, ble en katalysator for det norske studentopprøret. En økende gruppe av selvbevisste og aktivistiske studenter, først og fremst innenfor humanistiske og samfunnsvitenskapelige fagområder, spurte om man nå var i ferd med å senke kravene i utdanningssystemet og bygge studentfabrikker som skulle produsere ukritiske og lydige eksperter for det såkalte statskapitalistiske samfunnet. Utbyggingen av kapasiteten i høyere utdanning utviklet seg derfor til en meget kontroversiell sak. Urolighetene bidro også til å øke den politiske og administrative oppmerksomheten om sektoren.⁶⁸

I forbindelse med den store studentveksten fra 1960-årene, og i samsvar med Ottosen-komiteens anbefalinger, vokste det nå fram en rekke nye høyere utdanningsinstitusjoner. Man hadde allerede en lang rekke fagskoler innenfor sektorer som for eksempel helsefag, landbruk og teknologi, men nå gikk man også aktivt inn for å opprette en mer yrkesorientert høyskolesektor ved siden av, og til dels som en avlaster for, universitetene og de vitenskapelige høyskolene. Tanken var å utvikle et tosporet system der universitetene og de vitenskapelige høyskolene først og fremst drev med forskning og forskeropplæring, og der fagskolene



I 1972 var det like mange kvinner som menn ansatt i departementet, men det var fremdeles herrer og piperøyking som dominerte bildet der de viktigste beslutningene ble tatt. Her har statsråd Bjartmar Gjerde (Ap) samlet sentrale medarbeidere til mandagsmøte. I bakgrunnen kirkeavdelingens ekspedisjonssjef Øystein Jahr, deretter departementsråd Olav Hove og i forgrunnen ekspedisjonssjefen i Avdeling for voksenopplæring og opplysning Eigil Holm. Foran statsråden sitter ekspedisjonssjef Nils Oddvar Lie med hånden på bakhodet. FOTO: ROLF M. AAGAARD/AFTENPOSTEN/NTB SCANPIX

og de mange nye distriktshøyskolene tok seg av de mer direkte yrkesrettede utdanningene. Det norske høyere utdanningslandskapet talte snart nesten et hundretalls mindre statlige og frittstående høyskoler. Disse omfattet de mange distriktshøyskolene, pedagogiske høyskoler, helsefaglige høyskoler, ingeniørhøyskoler, sosialhøyskoler og andre mer spesialiserte yrkesfaglige høyskoler. Siden 1970-årene har det vært en stor utfordring i norsk utdanningspolitikk og for departementet å få dette tosporede systemet til å fungere i samsvar med intensjonene om spesialisering, arbeidsdeling og samarbeid.⁶⁹

Men under det hele lå de store skolereformene fra 1950-årene til begynnelsen av 1970-årene. Skole- og utdanningssystemet skulle reformeres nedenfra og opp. Helge Sivertsen samarbeidet ikke minst nært med sin gode venn og støttespiller pedagogen Eva Nordland ved Pedagogisk forskningsinstitutt. Under Sivertsens og Nordlands kraftfulle samspill mellom politikk og sakkyndighet, og med Forsøksrådet som villig fødselshjelper, gjorde departementet folkeskolen og real-skolen om til en felles, 9-årig grunnskole. Yrkesskolene og det tidligere teoretisk orienterte og universitetsforberedende gymnaset ble erstattet av den allsidige videregående skolen. Allmennlærerne fikk også en stadig viktigere posisjon i grunnskolen på bekostning av de universitetsutdannede lektorene og adjunktene etter den nye lærerutdanningsloven i 1973.

Begrepet om «det kultiverte mennesket» kom nå til å stå stadig mer sentralt, der det å dyrke fram en fellesskapsfølelse som ville gi grunnlag for trygghet, vekst og utvikling, ble understreket som skolens viktigste formål. «Selv om resultatet av denne skolepolitikk», skrev Eva Nordland i det som nærmest må betraktes som selve formålsparagrafen for de store skolereformene fra slutten av 1950-årene til midten av 1970-årene, «i første omgang, eller kanskje til og med varig, skulle bli noe mindre innsats på det teoretiske og produksjonsmessige felt, så vil heller ikke dette være en avgjørende innvending mot den mer omfattende målsetning. Mennesket trenger nå i det hele å gå inn i en periode med mer vekt på sine sosiale og kunstneriske aspekter og muligheter».⁷⁰

I de første tiårene etter krigen var den politiske og forvaltningsmessige gjennomføringsevnen en helt annen enn i den første halvdel av 1900-tallet. Kirke- og undervisningsdepartementet klarte gjennom ulike skolepolitiske råd å trekke den nye sakkyndigheten inn i reformprosessene på en langt mer direkte måte enn tidligere. Politikerne hadde regien, men de var godt støttet av pedagoger, skolefolk og høyere tjenestemenn i departementet med sammenfallende politiske og ideologiske sympatier og visjoner. I 1975 sa Arbeiderpartiets Kirke- og undervis-

ningsminister Bjartmar Gjerde at de omfattende skole- og utdanningsreformene som departementet hadde drevet gjennom i løpet av de tre siste tiårene hadde gitt Norge «verdens beste skolesystem». ⁷¹ Det skulle bli vanskelig å opprettholde et så entydig bilde av suksess i de kommende tiårene.



Noe avmålte blikk fra barna i sandkassen i Dalsbygda i Os i Østerdalen i 1980. Stortinget vedtok den første barnehageloven i juni 1975. Barnehagene fikk dermed en selvstendig plass i norsk offentlig politikk, og koblingen til barnevernet ble svekket. I §1 het det at loven skulle «sikre barn gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nær forståelse og samarbeid med barnas hjem». I 2006 kom barnehagesektoren under Kunnskapsdepartementets forvaltningsområde. FOTO: PER MAGNE GRUE/NORDØSTERDALSMUSEET

1975–2000 Et nytt forvaltningsregime

Bare drøye ti år senere mente Bjartmar Gjerdes partikollega Gudmund Hernes at det norske skole- og utdanningsystemet framfor alt skilte seg ut som selvtilfreds og middelmådig. I kronikken «Kan man ha ambisjoner i Norge?» i Dagbladet på nyttårsaften i 1986, rettet sosiologen og den tidligere maktutrederen Hernes skytset mot Universitetet i Oslo. Etter Hernes' mening var selve toppinstitusjonen i den norske utdanningsverden bare et middels godt universitet uten noen virkelige ambisjoner. Middelmådigheten og de lave ambisjonene på det høyeste nivået spredte seg ifølge Hernes også nedover i systemet til både den videregående skolen og grunnskolen.⁷² Virkelighetsbeskrivelsen til Gudmund Hernes ble understøttet av en OECD-rapport som i 1987 kritiserte norsk skole for å være for desentralisert og som også viste til dårlige resultater på internasjonale skoletester. Departementet ble også kritisert for å mangle kunnskap om resultatene i norsk skole.⁷³

Da Hernes ble statsråd i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i 1990 hadde han derfor klare mål om å sentralisere departementets makt og reformere hele det norske skole- og utdanningsystemet, som han sa, «fra vugge til disputas».⁷⁴

Det er påfallende at de to arbeiderpartistatsrådene Gjerde og Hernes med så kort mellomrom kunne ha så motstridende beskrivelser av den norske skole- og utdanningsvirkeligheten. De to hadde til dels svært ulike tilnærminger til feltet. Da Bjartmar Gjerde i 1975 utropte det norske skolesystemet til verdens beste, tenkte han i første rekke på at man gjennom tiårene etter krigen hadde bygget ut en skole som favnet alle. Ikke bare gikk alle elever i Norge nå i en felles 9-årig grunnskole. Den videregående utdanningen omfattet nå også langt flere enn det gamle gymnasets, og også høyere utdanning var blitt et massefenomen. Da Hernes skrev kronikken i Dagbladet i 1986 kom han på sin side direkte fra et nytt forskningsopphold ved Harvard University, et av verdens ledende forskningsuniversiteter.

Bjartmar Gjerde hadde, i likhet med de fleste pådriverne for reformene gjennom 1950- og 1960- årene, et nedenfra-perspektiv på sektoren. I de første tiårene etter krigen søkte man å reformere skole- og utdanningssystemet nedenfra og opp. Det viktigste var den gang å skape den 9-årige grunnskolen som en felles og integrerende base. Hernes hadde på sin side et mer elitistisk orientert forskerblikk. Han ville reformere ovenfra og ned. Bedre universiteter og høyere utdanningsinstitusjoner kunne på sikt bidra til å heve kvaliteten også nedover i systemet. Men i begge tilfeller handlet det om å se skole og utdanning som et kjerneelement i nasjonsbyggingen. Det er viktig å huske på at Gudmund Hernes som maktutreder i 1970-årene hadde kritisert det norske skole- og utdanningssystemet for å reprodusere de sosiale ulikhetene som reformene fra 1950-årene i utgangspunktet var ment å utjevne. Gjerde og Hernes så derfor også på den norske skole- og utdanningsvirkeligheten med ganske like briller, men de så vidt forskjellige ting. Gjerde så i 1975 et inkluderende system som ga adgang og muligheter til alle elever, mens Hernes et drøyt tiår senere så et middelmådig system som fremdeles reproduserte sosial ulikhet og derfor trengte nye og høyere målsettinger og sentraliserende administrative grep.⁷⁵

Mange av betingelsene for departementets virksomhet endret seg mellom midten av 1970-årene og begynnelsen av 1990-årene, da Hernes satte i gang sine reformer. Her er det ikke plass til å gi en fyllestgjørende framstilling av alle de både indre og ytre forhold som virket inn på departementets utvikling i denne perioden. Men det er mulig å peke på to av de viktigste endringene fra inngangen til 1980-årene som, sammen med Hernes' ambisjoner om å samle trådene hos den sentrale politiske ledelsen, snart skulle bidra til å bryte ned den rådsbaserte styringstradisjonen som departementet hadde utviklet etter krigen.

For det første begynte nå en periode med mange og ytre omorganiseringer av departementets saksområder. Fra tidlig i 1980-årene og i 25 år framover ble ulike deler av det tradisjonelle Kirke- og undervisningsdepartementets forvaltningsområder skilt ut, andre oppgaver kom til, og elementene ble satt sammen på nye måter. Kunnskapsdepartementet fra 2006 er den foreløpige endestasjonen i denne prosessen.

Da Kåre Willoch's Høyre-regjering opprettet Kultur- og vitenskapsdepartementet i 1982 ble kirken og deler av utdanningsfeltet skilt for første gang siden 1814. Den nye statsråd Lars Roar Langslet var katolikk og kunne ifølge grunnloven ikke være leder av kirkedepartementet. Ønsket om å ha Langslet som statsråd for det stadig viktigere forskningsområdet kan ha framskyndet skillet av forvaltnings-



Statsekretærens sekretær Britt Eikrem i Y-blokka i 1985. FOTO: PRIVAT



Ny studenteksplosjon. I 1993 advarte rektor ved Universitetet i Oslo Lucy Smith og statsråd Gudmund Hernes (Ap) om stor trengsel ved landets største høyere utdanningsinstitusjon. De oppfordret derfor kommende studenter til å vurdere andre og mer direkte yrkesrettede studiesteder. Bare fra 1988 til 1989 vokste antallet studenter ved UiO med nærmere 5000, eller 25 %. I perioden 1988 til 1996 nesten fordoblet studenttallet seg fra 20 000 til over 38 000. UiO var da det største universitetet i Norden målt i antall studenter. FOTO: ROLF ØHMAN/AFTENPOSTEN/NTB SCANPIX

områdene. Under de mange omorganiseringene og navneendringene i tiden som fulgte, gikk imidlertid kirkedelen inn og ut av departementet flere ganger, og med den tendensen at borgerlige regjeringer skilte kirkeforvaltningen ut av departementet. Langslets trostillørighet trenger derfor ikke å ha vært den eneste eller viktigste grunnen til denne første opphevelsen av deler av det tradisjonstunge og lange samlivet mellom kirke og utdanning.⁷⁶ Bruddet mellom kirken og hele utdanningsfeltet skjedde først med opprettelsen av Kultur- og kirkedepartementet i 2002.

Forskningen, Langslets ansvarsområde, hadde blitt stadig viktigere for departementet siden slutten av 1960-årene. Forskningsavdelingen ble ikke opprettet før i 1977, men det hadde da allerede i lengre tid vært snakk om å opprette et eget forskningsdepartement.⁷⁷ Siden midten av 1960-årene var det en stigende internasjonal erkjennelse, særlig gjennom OECD, av at forskningen kunne og burde mobiliseres for også mer umiddelbare praktiske, økonomiske og politiske formål. Det ble stadig vanligere å snakke om forskningspolitikk.⁷⁸ På skoleområdet ble samspillet mellom politikk og sakkyndighet i de ulike og utpreget sektororienterte rådene bare forsterket gjennom 1970-årene. Forsøksrådet fortsatte som før, og fra 1973 ble betydelige bevilgninger til såkalt skoleforskning lagt direkte inn under ledelse av ekspedisjonssjef Kjell Eide i departementets planleggingsavdeling. De borgerlige partiene så med stigende misnøye på det nære samspillet mellom en radikaliseret skole- og pedagogiskfaglig ekspertise og Kirke- og undervisningsdepartementet gjennom 1970-årene. Den såkalte Langslet-doktrinen for forskningspolitikken bunnet nettopp i et ønske om å bryte opp de ofte nære relasjonene mellom en politisert fagekspertise og departementene, ikke minst på skole- og utdanningsområdet.⁷⁹

For det andre gjennomgikk den norske sentralforvaltningen også en stor indre omstilling fra andre halvdel av 1980-årene. Prinsipper og målsettinger om rasjonalisering og effektivisering kom inn med begrepet om den «Den nye staten». I samsvar med internasjonale trender, ikke minst gjennom OECD, ble såkalt virksomhetsplanlegging og målstyring nye og sentrale verktøy i alle departementene fra begynnelsen av 1990-årene.⁸⁰ Alle offentlige virksomheter skulle gjøres mer ansvarlige og kostnadseffektive gjennom å formulere klare målsettinger som i ettertid kunne måles mot oppnådde resultater. På skole-, utdannings-, og forskningsområdene betydde dette at departementet skulle sette opp målsettinger for de ulike sektorene og virksomhetene, men at måten man skulle nå disse målene på skulle bestemmes av fylkeskommunen, kommunen eller de enkelte institusjonene.⁸¹

Sammen bidro disse tre faktorene – økt distanse mellom departement og forskning (Langslet-doktrinen), innføring av målstyring og virksomhetsplanlegging (Den nye staten) og Gudmund Hernes' reformvilje – til å bryte ned den rådsbaserte forvaltningstradisjonen i departementet som karakteriserte den klassiske sosialdemokratiske perioden fra 1945 til slutten av 1970-årene. Denne tradisjonen hadde vært tuftet på et nært og sektorinndelt samarbeid mellom politikk og sakkyndighet gjennom Kirke- og undervisningsdepartementet, og hele tiden med politikerne i førersetet. Langslet-doktrinen løste i første omgang opp noe av den sterke og politiserte koblingen mellom fagkyndig ekspertise og departementet. Prinsippene i «Den nye staten» og de New Public Management-inspirerte verktøyene for målstyring og virksomhetsplanlegging, understøttet i neste omgang Gudmund Hernes' ambisjoner om å sentralisere departementets makt og reformere det norske skole- og utdanningssystemet som et integrert og samlet hele.

Den «gamle orden» i departementet ble dermed forholdsvis raskt bygget ned. Forsøksrådet ble lagt ned av den borgerlige regjeringen i 1984. I 1989 argumenterte Kirke- og undervisningskomiteen på Stortinget for at rådene hadde tatt over det skolepolitiske initiativet fra departementet. Komiteen forslø å nedlegge rådene og heller opprette et utdanningsdirektorat.⁸² I 1992 la Hernes ned Grunnskolerådet, Rådet for videregående opplæring, Brevskolerådet og Voksenopplæringsrådet. Da Hernes tok over ledelsen i departementet i 1990 fantes det elleve skole- og utdanningspolitiske råd. Drøye ti år senere senere var alle lagt ned.⁸³ Hernes avvirket også Skoledirektørembetet som Hartvig Nissen hadde opprettet i 1860. Skoledirektørene ble erstattet med Statens utdanningskontor. Dette samlet kontrollen med alle skoleslagene i ett kontor og økte muligheten for en koordinerende styring av alle skoleslagene. Gjennom det såkalte Norgesnett, Høyskolereformen i 1994 og den nye og felles Lov om universiteter og høyskoler fra 1995, ga Hernes også departementet større mulighet til å koordinere det etter hvert svært omfattende og mangfoldige landskapet av høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner.⁸⁴

Reformene under Hernes ble ikke fulgt opp av ressurser som stod i stil med ambisjonene. Virkeligheten kom til å preges av sektorvise krafttak, der økte ressurser bare var «til låns i en kortere periode» før de måtte «flyttes videre for å realisere andre ønsker».⁸⁵ En prosess var imidlertid i gang, og den skulle få en kraftig omdreining fra omkring årtusensskiftet.



Statsråd Jon Lilletun (KrF) på offisielt besøk i Kina i mars 1999. Her ved palasskomplekset Den forbudte by i Beijing. Fra venstre Anne Berit Lilletun, rektor ved Universitetet i Oslo Kaare Norum, statsråden, direktør ved Norges Landbrukshøgskole Kjell Aksnes, den norske delegasjonens guide, departementsråd Trond Fevolden , prosjektdirektør i Norges forskningsråd Karin Refsnes, rektor ved Universitetet i Tromsø Tove Bull og ekspedisjonssjef i universitets- og forskningsavdelingen i departementet Jan S. Levy. FOTO: PRIVAT

2000–2014

Kunnskapssamfunnet?

For Gudmund Hernes handlet skole- og utdanningspolitikken i stor grad om nasjonsbygging. Samtidig var sektorens bidrag til den økonomiske utviklingen i ferd med å få stadig større betydning, både i det offentlige ordskiftet og i politikken. Fra slutten av 1980-årene reiste ikke minst næringslivet inngående spørsmål om hvorvidt det norske skole- og utdanningssystemet fremmet den type kunnskap og kompetanse som landet trengte for å hevde seg i en stadig tøffere internasjonal økonomisk konkurranse. Denne bekymringen var en viktig årsak til at de norske arbeidsgiverorganisasjonene gikk sammen og dannet Næringslivets Hovedorganisasjon i 1989.⁸⁶ Noen måneder senere erklærte regjeringen Syse (H) at «innsatsen innen utdanning og forskning er avgjørende for vår nasjonale vekst og utvikling».⁸⁷

Fra tidlig på 2000-tallet stod skole- og utdanningssektorens bidrag til økonomisk vekst og konkurransevne fram som et stadig mer sentralt tema i norsk politikk. Alle partiene måtte nå forholde seg til internasjonale framstillinger av skole og utdanning som en avgjørende faktor for de enkelte nasjonenes sjanser til å lykkes i «den globale kunnskapsøkonomien». Tidens devise var at industrisamfunnet var avløst av det såkalte kunnskapssamfunnet, og at skole og utdanning var den aller viktigste innsatsfaktoren i den nye økonomiske virkeligheten.

Denne utviklingen gikk hånd i hånd med internasjonale begivenheter som satte dype spor i det skole- og utdanningspolitiske landskapet over hele Europa. Fra 1998 søkte europeiske universiteter å utvikle et integrert marked for høyere utdanning gjennom den såkalte Bologna-prosessen (European Higher Education Area). Ut av dette vokste det fram ambisiøse reformer for å skape et integrert europeisk forskningsmarked (European Research Area). Hovedmålsettingen var å nærme seg fleksibiliteten og differensieringen i det nordamerikanske høyere



Siden 2003 har Abelprisen satt farge på Karl Johans gate i slutten av mai. Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet og Finansdepartementet spilte så avgjørt på samme lag da Jens Stoltenbergs arbeiderpartiregjering i løpet av noen få måneder våren og sommeren 2001 besluttet å opprette Abelprisen i matematikk. Prisen tok mål av seg til å bli en matematikkens nobelpris og skulle hedre fremragende matematiske forskningsarbeider. De to departementenes hovedbegrunnelse for å opprette prisen var imidlertid at dette kunne bidra til å skape blest om matematikk og naturfag i hele det norske skole- og utdanningssystemet. Det politiske Norge var nå blitt alvorlig bekymret for norske elevers og studenters prestasjoner på fagområder som ble ansett som helt avgjørende for at nasjonen skulle kunne hevde seg på framtidens internasjonale økonomiske konkurransearena.

FOTO: EIRIK FURLU BAARDSEN/DET NORSKE VIDENSKAPS-AKADEMI

utdannings- og forskningssystemet for å ruste Europa til en stadig tøffere og kunnskapsdrevet konkurranse med de voksende økonomiene i sør og øst. Norge stod på flere områder fram som «flinkeste gutt i klassen» når det gjaldt å tilpasse politikken til denne europeiske prosessen. Og også i Norge ble Bologna-prosessen brukt for å legitimere og drive gjennom endringer som tidligere hadde vært vanskelige å få til innenfor en nasjonalstatlig ramme.⁸⁸

Den norske debatten ble også kraftig påvirket av resultatene fra den første internasjonale PISA-undersøkelsen i 2001. Undersøkelsen ga et særlig nedslående bilde av norske elevers kunnskaper i, og holdninger til, realfag. Kristin Clemet (H) hadde nettopp tiltrådt som utdannings- og forskningsminister da det såkalte PISA-sjokket rammet den norske offentligheten. I følge Clemets statssekretær Helge Ole Bergersen var dermed «scenen satt for det store norske oppgjøret om kunnskap i skolen. [...] For oss som akkurat hadde overtatt den politiske ledelsen i Utdannings- og forskningsdepartementet, ble PISA-resultatene en 'flying start'.»⁸⁹

Over hele det politiske spekteret ble nå høy kompetanse innenfor først og fremst matematikk, naturfag og teknologi sett som selve nøkkelfaktoren for framtidig innovasjonsevne og økonomisk styrke. Dette kom til å prege både forskningspolitikken gjennom opprettelse av nasjonale Sentre for fremragende forskning fra 2002, universitets- og høyskolepolitikken gjennom den såkalte Kvalitetsreformen fra 2003 og skolepolitikken fram mot det såkalte Kunnskapsløftet fra 2006. De såkalte basisfagene norsk, matematikk og engelsk skulle løftes fram. Etter 2002 har skiftende regjeringer alltid hatt strategiplaner for å styrke realfagenes stilling og status i Norge. De såkalte MNT-fagene (matematikk, naturfag og teknologi) har fått mer politisk oppmerksomhet, samtidig som begreper som kunnskapsøkonomi og kunnskapssamfunn har fått stadig sterkere gjennomslag i den norske skole-, utdannings- og forskningspolitiske debatten. Det var en åpenbar tilslutning til 2000-tallets hegemoniske diskurs om skole og utdanning, både i Norge og internasjonalt, da Utdannings- og forskningsdepartementet skiftet navn til Kunnskapsdepartementet i 2006. Det samme året ble også barnehagesektoren innlemmet i departementets forvaltningsområde. SV-leder Kristin Halvorsens nye superdepartement forvaltet nå virkelig hele utdanningsløpet «fra vugge til disputas».⁹⁰



Kristin Clemet (H) var statsråd i perioden 2001-2005 og ledet departementet gjennom viktige år. Den internasjonale verden banket nå på departementets dør sterkere enn noensinne tidligere gjennom blant annet OECDs PISA-undersøkelser i grunnskolen og Bologna-prosessen i europeisk høyere utdanning.

FOTO: KOLONIHAVEN/
KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

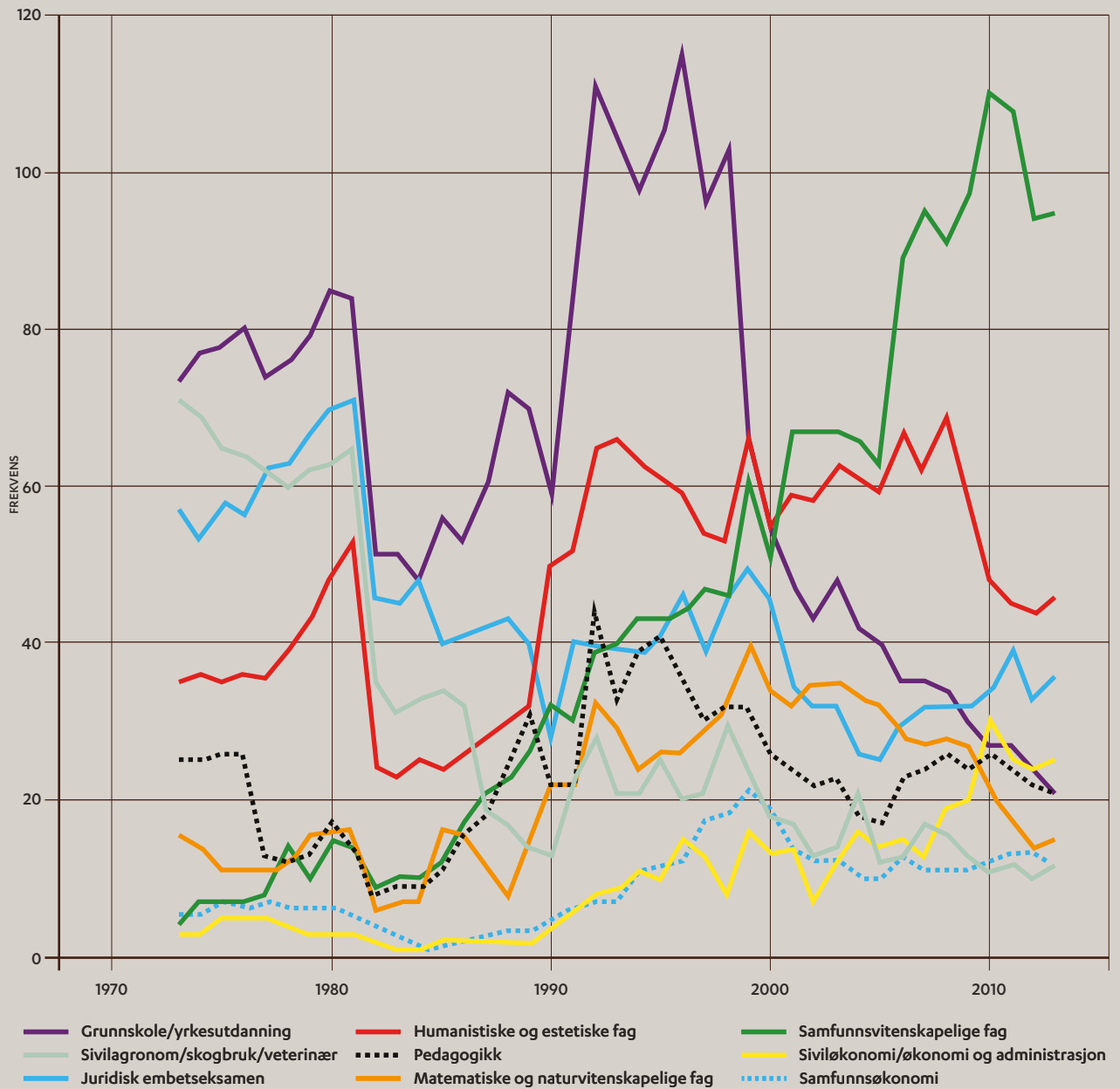


Fig 3: Utdanningsprofil for alle ansatte i Kunnskapsdepartementet og dets forgjengere 1973-2013. Data fra Statens sentrale tjenestemannsregister bearbejdet av Sigurd Skogvoll.

Utviklingen fra omkring årtusenskiftet er naturligvis vanskelig å overskue på så kort historisk distanse, og det er skrevet lite om departementets historie i denne perioden. Et hovedspørsmål i arbeidet med å kaste mer lys over denne delen av historien vil for eksempel være hva slags type kompetanse og utdanningsgrupper som er blitt rekruttert inn i departementet i forbindelse med de ulike reformprosessene, både i sektoren som departementet har forvaltet og i reformene i departementet selv. Oversikten over utdanningsbakgrunnen til departementets ansatte fra 1970-årene til i dag viser trekk som kaller på dypere analyser. For eksempel har andelen ansatte med grunnskole og yrkesutdanning – som utgjorde den største gruppen av departementets ansatte i midten av 1990-årene – falt dramatisk fra årtusenskiftet. Andelen med samfunnsvitenskapelig eller økonomisk fagbakgrunn har vokst omtrent tilsvarende mye i samme periode. Jurister, humanister og pedagoger synes å holde stand, mens den tidligere store gruppen av ansatte med agronom-, skogbruks- eller veterinærutdanning har vært sterkt nedadgående (figur 3).

Foreløpig er det bare mulig å antyde noen hovedtrekk i departementets nærmeste historie. Den første Stoltenberg-regjeringen (Ap) ville rasjonalisere hele sentralforvaltningen gjennom sitt såkalte Fornylsesprogram fra 2000. Arbeids- og administrasjonsdepartementet opprettet en egen enhet for rasjonaliseringsarbeidet, og arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmo ledet et regjeringsutvalg med medlemmer fra flere departementer, deriblant fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Fornylsesprogrammet skulle endre departementene innenfra. Stikkordene var desentralisering, endringsledelse og mindre detaljstyring til fordel for såkalt kontraktstyring. I samsvar med grunnleggende målstyringsprinsipper skulle alle forvaltningsnivåene få økt handlingsrom.⁹¹ Kristin Clemet konkretiserte målsettingene og trakk dette arbeidet videre i sin statsrådstillid. Clemet gikk aktivt inn for å endre departementets forvaltningspraksis som hun fant både for detaljstyrt og for sentralstyrt. Gjennom økt bruk av valgfrihet, kvalitetsvurdering og økonomiske insentiver mente hun at departementet ville kunne styre både mindre og bedre. På denne måten kunne man forbedre mål- og resultatstyringen av hele utdanningssystemet.⁹²

Opprettelsen i 2003 av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) var tuftet på denne målsettingen og i samsvar med Bologna-prosessens behov for å vurdere og differensiere på bakgrunn av de ulike institusjonenes utdannings- og forskningsvirksomhet. NOKUT skulle føre tilsyn med og evaluere alle de norske høyere utdanningsinstitusjonene og blant annet



8. august var første offisielle møte og markering for ansatte i regjeringskvartalet etter 22. juli. Av Kunnskapsdepartementets drøyt 300 ansatte var bare 35 på jobb i Y-blokka denne sommerstille julidagen. Alle overlevde, men bygningen ble sterkt skadet i terrorangrepet. Departementet har siden holdt til i Kirkegata, i umiddelbar nærhet av den gamle departementsgården.

FOTO: HANS CHRISTIAN HEIERVANG/KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

avgjøre om de kvalifiserte til å kalle seg universitet. Samtidig skulle NOKUT informere om og godkjenne utenlandske høyere utdanningsprogrammer som et ledd i arbeidet med å integrere Norge i et internasjonalt høyere utdannings- og forskningsmarked. Nå kom også de såkalte tellekantene som skulle registrere og kvantifisere forskningsresultater i Norge.

Året etter, i 2004, etablerte Clemet det Utdanningsdirektoratet som mange hadde etterlyst opp gjennom departementets historie. For første gang ble viktige forvaltningsoppgaver tatt ut av departementet og overlatt til et fagdirektorat av sakkyndige eksperter. Dette bidro til den sterke økningen av departementsansatte med samfunnsvitenskapelig eller økonomisk fagbakgrunn. Utdanningsdirektoratet skulle avlaste departementet, men opprettelsen var nok også motivert av et ønske om å avpolitiserere deler av feltet. Flere av saksområdene som ble overført til Utdanningsdirektoratet hadde lenge blitt vurdert som så politisk brennbare at de burde ligge under departementets fulle kontroll. Dette gjaldt for eksempel fastsettelse av forskrifter og læreplaner, utarbeidelse og oppfølging av tilskuddsordninger, nye satsingsområder og handlingsplaner.⁹³

Fra omkring årtusenskiftet er det utviklet nasjonale og internasjonale resultatmål og rangeringer på nær sagt alle av departementets forvaltningsområder. Disse målingene og rangeringene informerer både departementet selv, politikere, studenter, elever, foreldre, lærere, forskere og det mer generelle offentlige ordskiftet. Nasjonale prøver, PISA-tester, tellekanter, studiepoengproduksjon og gjennomstrømmingstall er nå, sammen med nye organer som NOKUT og Utdanningsdirektoratet, viktige premissleverandører for den norske skole-, utdannings- og forskningspolitikken. Kunnskapsdepartementet har vært opptatt av ikke å gi slipp på sin tradisjonelle rolle som den øverste ansvarlige for den norske skole- og utdanningssektoren. Det hersker samtidig liten tvil om at det gjennom de ti-femten siste årene er blitt gjort grunnleggende endringer i forvaltningen av et politikkområde som gjennom 200 år på avgjørende måter har formet det moderne Norge.



Statsråd Kristin Halvorsen (SV) og departementsråd Trond Fevolden ved åpningen av Transatlantic Science Week i Houston, Texas i november 2012. Siden 2002 hadde dette vært en viktig møteplass for politikere, forskere, byråkrater og andre som arbeider med høyere utdanning, forskning og innovasjon i USA, Canada og Norge. Det ukelange arrangementet samlet over 500 deltagere, hvorav 200 kom fra Norge. FOTO: KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

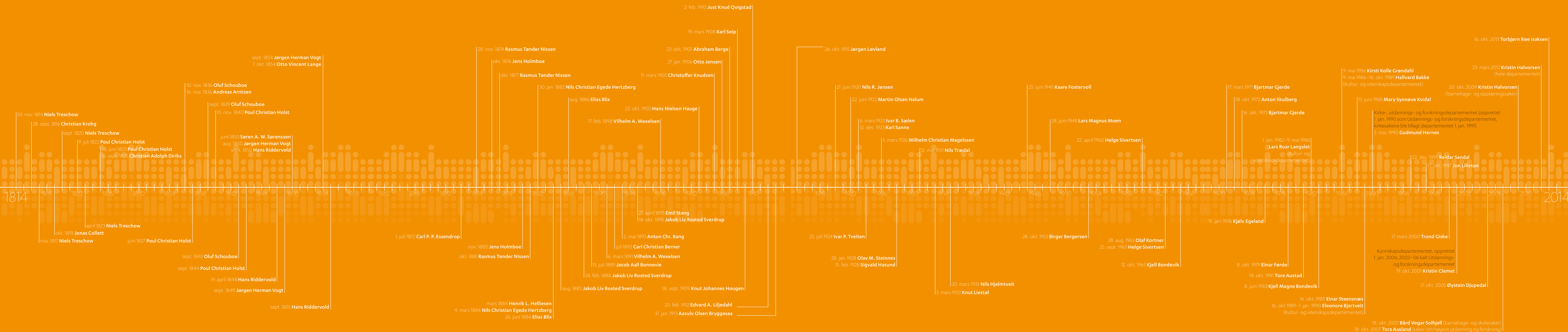
Noter

- 1 Jan Eivind Myhre (2012), *Norsk historie 1814–1905*, Samlaget, s. 33.
- 2 Francis Sejersted (1978), «Rettsstaten og den selvdestruerende makt. Noen refleksjoner over det 19. århundres embetsmannsstat», i Rune Slagstad (red), *Om staten*, Pax. Se også Francis Sejersted (1984), *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays*, Universitetsforlaget.
- 3 Jens Arup Seip (1963), *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*, Universitetsforlaget. Se også Jens Arup Seip (1974), *Utsikt over Norges historie*, Gyldendal.
- 4 Tore Grønlie 1999 (red), *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Fagbokforlaget, s. 29-30.
- 5 http://www.regjeringen.no/nn/om_regjeringa/tidligere/oversikt/departementer_embeter/regjerings-sekr_dep/dep.html?id=426141
- 6 John Peter Collett (2014), *Arven fra 1814*, upublisert manuskript til foredrag ved Universitetet i Oslo, 3/9-2014., s. 1-4. Se også «Innledning: Kontoret (sekretariatet) for det benefiserte gods – 1. prestegårdskontor, 1824 – ca. 1950»: <http://www.arkivportalen.no/arkivportalen-web/fil/RA/no-a1450-01000002869130/no-a1450-01000002869130-3.pdf>
- 7 Collett (2014), s. 2.
- 8 «Innledning: Kontoret (sekretariatet) for det benefiserte gods – 1. prestegårdskontor, 1824 – ca. 1950»: <http://www.arkivportalen.no/arkivportalen-web/fil/RA/no-a1450-01000002869130/no-a1450-01000002869130-3.pdf>.
- 9 Per Maurseth (1979), *Sentraladministrasjonens historie, bind 1, 1814–1844*, Universitetsforlaget, 1979, s. 161-163.
- 10 «Innledning: Kontoret (sekretariatet) for det benefiserte gods – 1. prestegårdskontor, 1824 – ca. 1950»: <http://www.arkivportalen.no/arkivportalen-web/fil/RA/no-a1450-01000002869130/no-a1450-01000002869130-3.pdf>.
- 11 Haagen Krog Steffens (1914), *Den norske centraladministrations historie 1814–1914*, Stenersens forlag, s. 82.
- 12 «Innledning: Kontoret (sekretariatet) for det benefiserte gods – 1. prestegårdskontor, 1824 – ca. 1950»: <http://www.arkivportalen.no/arkivportalen-web/fil/RA/no-a1450-01000002869130/no-a1450-01000002869130-3.pdf>.
- 13 Collett (2014), s. 11.
- 14 Samme sted, s. 11-12.
- 15 Samme sted, s. 8. Se også «Innledning: Kontoret (sekretariatet) for det benefiserte gods – 1. prestegårdskontor, 1824 – ca. 1950»: <http://www.arkivportalen.no/arkivportalen-web/fil/RA/no-a1450-01000002869130/no-a1450-01000002869130-3.pdf>.
- 16 Rune Slagstad (1998), *De nasjonale strateger*, Pax Forlag, s. 96 samt Alfred Oftedal Telhaug og Odd Asbjørn Mediås (2003), *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*, Abstrakt forlag, s. 55.
- 17 Brynjar Haraldsø (1989), «1739–1850. Det stille hundreåret – menighetsskolens tid», s. 10-43 i Haraldsø, Brynjar (red), *Kirke – Skole – Stat*, IKO-forlaget.
- 18 Kim G. Helsvig (2003), «Kristendom og dåpsopplæring i norsk skole 1739–2003», s. 447-461 i *Kirke og kultur*, n.5-6/2003, s. 450.
- 19 Edgeir Benum (1979), *Sentraladministrasjonens historie*, Universitetsforlaget, s. 1-4 og 10-11.
- 20 Samme sted, s. 16-23.

- 21 Harald Thuen, «Hartvig Nissen: 'Den politiske Pædagogik'» i Thuen, Harald & Sveinung Vaage (red.), *Pedagogiske profiler: Norsk utdanningstenkning fra Holberg til Hernes*. Oslo: Abstrakt Forlag, 2004
- 22 Sitert fra Åge Holter (1989), «1850–1890. Det store spranget – fra menighetsskole til borgerskole», s. 44-72 i Haraldsø (red), s. 46.
- 23 Helsvig (2003), s. 452.
- 24 Benum (1979), s. 238.
- 25 Samme sted, s. 238-240.
- 26 Samme sted og Slagstad, s. 45-47.
- 27 Slagstad, s. 45-47 samt Telhaug og Mediås, s. 78ff.
- 28 Telhaug og Mediås, s. 82.
- 29 Benum (1979), s. 241.
- 30 Samme sted, s. 238-241 og Slagstad, s. 45-47.
- 31 Benum (1979), s. 10 ff.
- 32 Samme sted, s. 398.
- 33 Tønnesson, s. 42.
- 34 Benum (1979), s. 54-55.
- 35 Knut Dahl Jacobsen (1960), «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen» i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, hefte 4, 1960, s. 231-248.
- 36 John Peter Collett (1999), *Historien om Universitetet i Oslo*, Universitetsforlaget, s. 82-83.
- 37 Sitert fra Benum (1979), s. 242.
- 38 Tønnesson, s. 43.
- 39 Samme sted, s. 42 og 63.
- 40 Samme sted, s. 195 og 213.
- 41 Samme sted, s. 109.
- 42 Arvid Kvalnes (1981), *Enhetskolens utvikling i Norge fra 1940 til 1959, med hovedvekt på etterkrigstiden og Det norske arbeiderparti*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Tromsø, s.40.
- 43 Kim G. Helsvig (2005), *Pedagogikkens grenser. Kampen om norsk pedagogikk ved Pedagogisk forskningsinstitutt*, Abstrakt forlag, s. 29-31.
- 44 Sitert fra Bernhof Ribsskog (1957), «Lærerorganisasjonenes arbeid for pedagogisk gransking», s.633-635 i *Norsk skoleblad* nr. 25, 1957, s.633.
- 45 *Forhandlinger i Stortinget nr. 104, 30/3-1936*, s. 824-826.
- 46 Jan Debes (1979), *Sentralforvaltningens historie 1940-1945*, Universitetsforlaget, s. 58.
- 47 Samme sted, s. 132-133.
- 48 «Kirkens motstandskamp», Historisk institutt, Universitetet i Bergen, <http://www.hist.uib.no/digitalskolen/motstand/kirken.htm>
- 49 «Lærernes kamp», Historisk institutt, Universitetet i Bergen, <http://dokkeveien.uib.no/digitalskolen/motstand/lererne.htm>
- 50 Jorunn Sem Fure (2011), *Universitetet i Oslo 1940–1945. Universitetet i kamp*, Universitetsforlaget, s. 253–275.
- 51 Debes, s. 133.
- 52 Samme sted, 234.
- 53 https://nbl.snl.no/Ragnar_Skancke
- 54 Jan Eivind Myhre (2011), *Kunnskapsbærerne 1811–2011. Akademikere mellom universitet og samfunn*, Universitetsforlaget, s. 268-269.
- 55 Tore Grønlie (2009), *Sentraladministrasjonens historie etter 1945, bind 1. Ekspansjonsbyråkratiet 1945-1980*, Fagbokforlaget, s. 174-178.
- 56 Einar Boyesen (1947), *Hartvig Nissen 1815–1874 og det norske skolevesens reform*, Tanum forlag.
- 57 Hans-Jørgen Dokka (1986), *Reformarbeid i norsk skole*, NKS-Forlaget, s.23.
- 58 Telhaug og Mediås, s. 183-190. Se også Helsvig (2005), s. 115-125.
- 59 Grønlie, s. 125-126.
- 60 Analyser fra Marte Ophaug på bakgrunn av materiale fra NSD. Tabellen og tidsperiodene er utarbeidet med bakgrunn i Per Læg Reid mfl (2003), *The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003*, Working paper, 21-2003. Rokkansenteret, Universitetet i Bergen.
- 61 Torunn Lauvdal (1993), *Pedagogikk, politikk og byråkrati: Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltningen på grunnskoleområdet 1969–1991*. Avhandling dr. polit – Universitetet i Trondheim, s. 198.

- 62 Alfred Oftedal Telhaug (1990), *Forsøksrådet for skolerket (1954–1984)*, Universitetsforlaget, s.27.
- 63 Telhaug og Mediås, s. 151-154. Se også https://nbl.snl.no/T%C3%B8nnessen_Sirev%C3%A5g
- 64 Helsvig (2007), s.26-27
- 65 Samme sted, s. 35.
- 66 Samme sted, s. 40 ff.
- 67 Edgeir Benum (2007), «Et nytt forskningspolitisk regime? Grunnforskningen, OECD og Norge 1965–1972», i *Historisk Tidsskrift* 2007, Volum 86 (4), s. 551-574.
- 68 Fredrik W. Thue og Kim G. Helsvig (2011), *Universitetet i Oslo 1945–1975. Den store transformasjonen*, s. 331-338.
- 69 Kim G. Helsvig (2002), «Current Transformations in Norwegian Higher Education» i *Research & Occasional Papers Series*, UC Berkeley, s. 2.
- 70 Sitert fra Helsvig (2005), s. 284.
- 71 Telhaug og Mediås, s. 318.
- 72 Helsvig (2011), s. 106.
- 73 Liv Kari B. Tønnessen (2004), *Norsk utdanningshistorie: En innføring med fokus på grunnskolenes utvikling*, Fagbokforlaget, s. 102-103 og Jan Erling Klausen (1994), *Prosess og struktur: Reorganisering av den sentrale utdanningsadministrasjonen 1988–1993*. Hovedoppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, s. 16.
- 74 NOU, 2000: 14, *Frihet med ansvar*, kap 1.9, «Hernes revisited».
- 75 Samme sted.
- 76 Ole Kolsrud (2008), *Rekonstruksjon og reform. Regjeringskontorene 1945–2005*, Universitetsforlaget, s. 39.
- 77 Samme sted, s. 241.
- 78 Benum (2007).
- 79 Helsvig, (2005), s. 334.
- 80 Tore Grønlie og Yngve Flo (2009), *Sentraladministrasjonens historie etter 1945, bind II, Den nye staten? Tiden etter 1980*, Fagbokforlaget.
- 81 Tom Christensen, Morten Egeberg, Per Lægred og Jacob Aars (2010), *Forvaltning og politikk*, Universitetsforlaget, s. 217.
- 82 Tønnessen, s. 102-103 og Klausen, s. 1-2 og 46-49.
- 83 Analyser fra Marte Ophaug på bakgrunn av materiale fra NSD. Tabellen og tidsperiodene er utarbeidet med bakgrunn i Per Lægred mfl (2003), *The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003*, Working paper, 21-2003. Rokkansenteret, Universitetet i Bergen.
- 84 Helsvig (2011), s. 106-111.
- 85 Per Nyborg (2007), *Universitets- og høskolesamarbeid i en brytningstid. Femti års utvikling*, Unipub, s. 159.
- 86 Eirik Bertelsen (2013), *Kunnskap er makt - Næringslivets Hovedorganisasjon som aktør i norsk utdanningspolitikk 1988–1994*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- 87 Kolsrud, s. 250.
- 88 Helsvig (2011), s. 140-141.
- 89 Helge Ole Bergesen (2006). *Kampen om kunnskapsskolen*, Universitetsforlaget. s. 41-42.
- 90 Grønlie og Flo, s. 232-233.
- 91 Tom Christensen og Per Lægred (2002), *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*, s. 131.
- 92 Grønlie og Flo, s. 256-257. Se også Tønnessen, s. 151-156.
- 93 Grønlie og Flo, s. 256-257.

1814–2014 Statsråder





Utgiver: Kunnskapsdepartementet

Billedredaktør: Tone Svingningen

Foto forside: Teigens Fotoatelier/DEXTRA Photo/Norsk Teknisk Museum

Foto bakside: Trond Isaksen/Statsbygg

Publikasjonskode: F-4404 B

Design og ombrekking: Melkeveien designkontor AS

Trykk: 07 Media AS 11/2014 – opplag 1000



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET