

Alfred Oftedal Telhaug

NORSK UTDANNINGSPOLITIKK – FRA NASJONSBYGGING TIL MARKEDSORIENTERING

Denne artikkelen har to hovedbegrep som krever en nærmere analyse før jeg kan ta fatt på historien om den norske utdanningspolitikkenes hovedlinjer gjennom de siste hundreårene.

BEGREPENE NASJONSBYGGING OG MARKED

Nasjonsbygging er ikke identisk med «nasjonalisme», selv om begrepene av og til brukes noe upresist om hverandre. Den siste termen anvendes vanligvis som et negativt ord og viser til en nasjonal selvbevissthet som lett kan ytre seg som intoleranse og som derfor kan slå ut i fiendtlig og aggressiv atferd som har til formål å utvide den egne nasjonens territorium og makt.¹ Nasjonsbygging, som er et mer positivt ladet ord, har et langt videre innhold, og det skal i denne sammenhengen brukes både i et *integrasjonsperspektiv* og et *nytteperspektiv*.

Integrasjonsoppgaven refererer til utdanningspolitikkenes *motiver*, og den omfatter to dimensjoner som kan betraktes som sideordnede: Den ene kan omtales som *bevissthetsdannelse*. I denne framstillingen skal vi imidlertid heller tale om det *kulturelle*, eventuelt det sosio-kulturelle motiv, eller om arbeidet med å skape en felles *identitetsforståelse* innenfor rammen av den nasjonale staten. Det dreier seg i denne sammenhengen om å gi svar på spørsmålet «hvem er jeg?» eller «hvem er vi?». Som nasjonsbygging består oppgaven i å skape en felles bevissthet hos samfunnsmedlemmene, en felles oppfatning av å være ett folk og en kollektiv forståelse av hva den nasjonale identitet består i. Det skjer så gjennom blant annet formidlingen av en felles nasjonal symbolverden og en nasjonal felleskultur. For så vidt som denne oppgaven forstås som et spørsmål om å skape selvrespekt hos befolkningen, kan den sies å ha element av nasjonalisme i seg. I og med at oppgaven dreier seg om å formidle en felles nasjonal kultur, har dette motivet til enhver tid aktualisert spørsmålet om hvilken eller hvems kultur som skal forstås som felleskulturen.. Derfor vil det knytte seg spenning til forholdet mellom på den ene siden den nasjonale kulturen og på den andre siden den lokale kulturen, minoritetskulturer eller en eventuell europeisk eller global kultur.

Den andre oppgaven kan omtales som det *sosiale* motivet eller den *sosiale integrasjonen*. Ut fra dette motivet dreier nasjonsbyggingen seg om deltakelse og inkludering, et spørsmål som i neste omgang omfatter både et *rekrutteringsperspektiv* og et *samværspektiv*. Det første perspektivet, rekrutteringsperspektivet, viser til ønsket om å gi alle barn, unge og voksne, de samme

muligheter til å skaffe seg utdanning og til dermed å få del i det samfunnsgodet som utdanning representerer. Dette perspektivet har som en underliggende premisse at uten like muligheter til å søke videregående og høyere utdanning kan det vokse fram en følelse av å være ekskludert fra fellesskapet. Samværsfellesskapet som nasjonsbygging innebærer at elever på tross av forskjeller mellom evner, annen utrustning, sosial og kulturell bakgrunn skal møtes til et sosialt fellesskap i en felles skole. Og gjennom et slikt fellesskap har en regnet med at det skulle vokse fram en gjensidig forståelse og sympati mellom gruppe-medlemmene.

Når nasjonsbyggingen forstås i et nytteperspektiv tales det gjerne om et *økonomisk* eller et *instrumentalistisk* motiv. Det betyr at utdanning betraktes som en investering som vil gi avkastning, ikke bare for det enkelte mennesket, men også i samfunnsøkonomisk vekst fordi den gjør samfunnsmedlemmene mer produktive og nasjonen mer konkurransedyktig i den internasjonale handelskrigen.

Viser begrepet nasjonsbygging til opplæringens motiv, mål og oppgaver, så bringer begrepet marked oss inn på spørsmålet om styringen av samfunnet, og i vårt tilfelle om styringen av utdanningen. Mer presist: Det er spørsmålet om styringssubjekt som bringes på bane når markedet aktualiseres. Markedet - som betraktes som et alternativ både til staten og til det sivile samfunnet - styrer ved hjelp av penger og ut fra etterspørsel så vel som ut fra liberalismens grunnleggende ide om at innsats, belønning og ansvar henger sammen..

Dermed står vi i denne artikkelen overfor følgende problemstilling: Hvilke motiv eller mål har norsk utdanningspolitikk latt seg lede av i nasjonsbyggingens tjeneste, og hvilke styringsinstrumenter har den valgt å betjene seg av? Dette er spørsmål som skal besvares med særlig henblikk på den obligatoriske skolen.

GUDS RØST I DEN NORSKE SKOLEN

Skolen for folket eller for allmuen var lenge en skole som hadde som sin hovedoppgave å la Guds røst høres der slik at elevene vernet seg til å følge Guds bud. Skolen var en kirkeskole med religion og bibelhistorie som hovedfag, med en leseopplæring som skjedde med Pontoppidans forklaring som lærebok og med sang «etter Psalmebogen», som det het i loven av 1827 om allmueskolevesenet på landet. Konfirmasjonsoverhøringen fra denne skolen var avgangs – eksamenen. Kunnskapshegemoniet som grunnlag for styring og tilsyn med skolen befant seg hos teologene og hos embetsstanden, et forhold som varte ved også etter at skolen hadde begynt å vende seg mot en verdslig og nasjonal kunnskap. Med ett eneste unntak var samtlige kirke- og undervisningsministre fra 1814 til 1907 teologer.² Med ett unntak var også samtlige skoledirektører fra 1860 til 1900 teologer.³ Og da de største byene fra og med 1850- og 1860-årene etter hvert tilsatte skoleinspektører, så var også de for en periode uten unntak

teologer.⁴ Dessuten: Etter loven om allmueskolen på landet av 1860 var soknepresten ordfører i den kommunale skolekommisjonen.

Men kirkeskolen var også en foreldrebasert skole. For fram til loven av 1860 ble skoledriften finansiert i all hovedsak av hvert enkelt prestegjeld, i prinsippet uten statlig støtte, og dette skjedde ut fra oppfatningen av at oppdragelse og undervisning i hovedsaken var foreldres ansvar. Det sivile samfunnet – med basis i et filantropisk oppdragelsessyn – engasjerte seg i denne perioden spesielt i arbeidet for forsømte barn og for barn med atferdsvansker.

DEN NASJONALISTISKE ENHETS- OG LEKMANNSSKOLEN

Embetsmannsstaten havarerte med parlamentarismens gjennombrudd i 1884. Den ble da avløst av et system som Jens Arup Seip har omtalt som «den borgerlige flerpartistat»⁵, og som Rune Slagstad har karakterisert som «venstrestaten».⁶

Grunnlaget for denne staten ble lagt med de demokratiske ambisjonene som kom til uttrykk i grunnloven av 1814 og formannskapslovene av 1837. Det ideologiske gjennombruddet for denne staten på utdanningssektoren kom imidlertid først på 1850- og 1860- tallet med Ole Vig og Hartvig Nissen som de store lederskikkelsene. Den nasjonale romantikken eller den romantiske idealismen vant da ikke bare fram i diktningen og i kunsten, men også i politikken og i skoletenkningen. Vår Herre måtte – svært langsomt, men sikkert – vike plassen for en ny autoritet, og det samme måtte etter hvert også embetsstanden. Ganske raskt vek også respekten for Europas dannede nasjoner. I den første historieboken som ble tatt i bruk i allmueskolen på midten av 1830-tallet, skrev forfatteren formanende i forordet at det norske folk nok kunne utrette store ting, men bare ved å «hige efter Oplysning, befordre Videnskaperne, beflitte sig paa Strævsomhed og villigen lære af Europas mer dannede Nationer, uden at inbilde sig for meget af sig selv.»⁷ Bare et par tiår seinere lød ganske andre toner. Den nye autoriteten var nå blitt det norske folket og dermed også den norske nasjonen. Med tidens svulstige tale het det at det fantes skjulte krefter i «Folkedybet» som skulle frigjøres, at «Folkeanden» skulle vekkes, at det skulle appelleres til «Folkehjertet» og at skolen måtte tuftes på «Folkegrunden».⁸ Hva det først og fremst gjaldt om, var å stimulere folkets selvfølelse og å utvikle folkets selvbevissthet. Ole Vig skrev at det norske folket ennå på mange måter lå i dvale, «ved ikke af sig selv, kjender sig ikke ret, - saa maa det først og fræmst vækkes af sin Slummer.» En måtte «gjøre Folket opmærksom paa det Vakre, det Aandige og Hjærtelige, i dets eget Liv.»⁹

Med denne forherligelsen av det norske folket og med frigjøringen fra Sverige som et samlende mål, vokste etter hvert en ny, norsk skole fram, en skole som endret karakter både med hensyn til struktur, innhold, styring og finansiering.

Fra parallelle skoler til en enhetsskole

I de større norske byene fantes det omkring 1850-1860 tre skoleslag som eksisterte side om side, allmueskolen, borgerskolen og den lærde eller høyere skole. *Allmueskolen*, også kalt fattigskolen, stod i alle henseender svakest. Den hadde en snever fagkrets samlet om kristendomskunnskap, lesning, skriving og regning og vanligvis ikke mer enn 12 undervisningstimer pr. uke. Klassene var store, lærerne hadde etter hvert en 2-årig utdanning bygd på allmueskolen. 70-80 % av årskullene søkte denne skolen, og elevene kom fortrinnsvis fra de lavere sosiale lag. *Borgerskolen* ga undervisning i allmueskolens fag og dessuten i orienteringsfag og moderne fremmedspråk. Det ukentlige timetallet var i gjennomsnitt 30 timer, lærerne hadde gjerne universitetsutdannelse, og skolene - som var betalingsskoler - ble gjerne søkt av barn fra den høyere borgerklasse. *Den lærde skole*, som også baserte seg på skolepenger, førte elevene fram til universitetsstudier. Den hadde et ukentlig timetall på omlag 30 timer, og undervisningen samlet seg etter hvert sterkt om de klassiske språkene latin, gresk og eventuelt hebraisk. Lærerne var universitetsutdannede, og elevene kom i hovedsaken fra embetsstanden.

Gjennom siste halvdel av 1800-tallet og innover i det 20. århundret vokste misnøyen med dette parallellskolesystemet seg stadig sterkere samtidig som en utvidelse av allmueskolens fagkrets og timetall gjorde differensieringen i tre skoleslag mindre påkrevd. Tanken om å slå de tre skoleslagene sammen til en felles skole for hele folket nedefra fikk økende oppslutning, og gjennombruddene kom i første omgang under Stortingets behandling av nye lover for den høyere skolen. Med loven av 1869 om offentlige skoler for den høyere allmenndannelse ønsket Stortinget å bygge en 6-årig middelskole med et 3-årig gymnas på en felles forskole(enhetsskole). Stortinget fikk imidlertid ikke umiddelbart se denne ideen realisert. Allmueskolen var ikke så godt utrustet omkring 1870 at de bedrestilte så seg tjent med å sende sine barn til den. Men kvaliteten på undervisningen i allmueskolen forbedret seg betraktelig gjennom 1870-, 1880- og 1890-årene. Allmueskolen ble med lovene av 1889 omdøpt til folkeskolen, og med denne loven ble undervisningens omfang betydelig utvidet for de fem første klassene. Og i 1896 var tida inne for Stortinget til å fatte et avgjørende vedtak om enhetsskolens skjebne i vårt land. Da fikk de høgre allmennskoler et nytt lovgrunnlag, og i dette var tilknytningen til folkeskolen en hovedsak. Loven forbød de offentlige skoler å holde seg med egne forskoler, og i praksis ble middelskolen en 4-årig skole som bygde på 5. klasse i folkeskolen. Norge hadde fått en 5-årig enhetsskole, som til tross for at det fantes noen privatskoler i de største byene, var en skole for hele folket. I 1920 gikk venstrestaten til en ytterligere utbygning av enhetsskolen. Under budsjettbehandlingen vedtok Stortinget da etter forslag fra Arbeiderpartiets Johan Gjøstein at bare de høyere skoler som bygde på avsluttet, det vil si 7-årig enhetsskole, skulle gies statsstøtte. Konsekvensen ble at de aller fleste høyere skoler umiddelbart inn-

rettet seg etter vedtaket og bygde realskolen/gymnaset på den obligatoriske 7-årige skolen. Med et minimum av private skoler betydde det at norske barn ble samlet i en felles skole fra 7- til 14-årsalderen.¹⁰

Men hvordan ble det argument for denne felles nasjonale skolen? I det svaret som jeg her gir på spørsmålet, bygger jeg på en studie som omfatter årene mellom 1865 og 1896.¹¹

Den norske enhetsskolens utvikling med dens integrasjon av elevene ble lite påvirket av internasjonale strømninger. Det hendte nok at det ble vist til kombinerte skoler i USA og Sveits, men så skjedde bare sporadisk og da med raske henvisninger. Norge var tidligere ute enn de aller fleste land i verden med utviklingen av parallellskolesystemet, og den må derfor forståes først og fremst som et norsk «brygg» bygd på norsk skoletenkning.

To andre forhold betydde mer: For det ene kunne tilhengerne av enhetsskolen vise til at den ville være økonomisk fordelaktig med hensyn til de totale ressurser som ble anvendt på de allmenndannende skoler og med hensyn til utnyttelsen av ressursene. For det andre ville en felles skole der folkeskolen førte videre til den høyere skolen, virke som en løftestang for nettopp folkeskolen. Det ville komme til en standardhevning fordi alle krefter og all energi ville samle seg om allmueskolen dersom den ble søkt av alle. Den ville da ikke bare dra fordel av større vilje til å yte økonomiske ofre, men den ville i like høy grad profitere på større interesse og kjærlighet fra alle samfunnslag. Den tidligere folkehøyskoleforstanderen L. M. Bentsen sa i 1883: «Vi venter, at Folkeskolen skal komme til å omfattes paa alle Kanter med hver mands Kjærlighed og Interesse.» I 1889 brukte han bl.a. følgende ord: «Og Folkets samlede Sympati for en Institution eller Sag, den bærer langt.» En standardhevning ville også bli resultatet fordi tilknytningen til middelskolen ville stimulere så vel lærere som elever til å yte sitt beste. Tilknytningen ville gi dem mer å arbeide for, og det lå også en spore til energimobilisering i det forholdet at samfunnets aktelse eller respekt for skolen og skolens respekt for seg selv ville øke dersom den ble en skole for alle barn. Å være en skole for fattigfolk ansporte lite, bl.a. fordi forventningsnivået til skolen da var så lavt. Både lærere og elever ville arbeide med større energi når de følte kravet om høyere kvalitet fra de bedrestilte.

Hovedmotivet for den norske enhetsskolen gjennom siste halvdel av 1800-tallet og innover på 1900-tallet var likevel ikke å finne i hevingen av den elementære skolens nivå som en kunnskapsskole, men i det *sosiale motivet*. En felles skole ble betraktet som et effektivt middel til sosial utjevning og sosial likhet.

Utjevningstanken innebar for det ene tro på at enhetsskolen ville fremme den sosiale mobiliteten og med det skape større likhet i de yngres adgang til utdanningsgodene (rekrutteringsperspektivet). Av det ville også følge en større likhet i adgangen til velstand og makt. Enhetsskolen, som ikke tvang fram et valg av utdanningsvei før ved 12 års alderen, ville gjøre begavelsesreserven i de lavere sosiale lag til et rekrutteringspotensiale for den høyere skole. Det ble i

nesten lyriske vendinger sagt at den skulle «drage frem for Lyset de Skatte af naturlig Forstand, som ligge skjulte hos Folket.» Med det ville hele nasjonen profitere på en felles skole også ut fra en instrumentalistisk tankegang.

Viktigere enn sosial mobilitet var likevel troen på at fellesskapet i skolen ville ha en særdeles positiv virkning på samfunnsklassenes forhold til og holdninger til hverandre (samværspektivet). Fellesskapet i skolen ville bidra til å fjerne fordommer som de sosiale klassene nærte overfor hverandre, og det ville styrke «Almenaanden» eller samhørigheten mellom folk av ulike klasser. Enhetskolens forkjempere snakket seg varme om det sosiale samværets dannende verdi. De fleste av dem tok det for gitt at den negative holdningen mellom klassene, så som arroganse, mangel på respekt og samhørighet hadde sin rot i samfunnets klassestruktur. Og de regnet med at de samme holdningene ble bekreftet og styrket av dualismen i skolesystemet. Til bekjempelse av denne tilstanden trengtes enhetsskolen med det sosiale samværet i den. For dette ville etter de reformaktives mening bryte ned standsfordommene og styrke samfølelsen mellom klassene, solidariteten, likhetsfølelsen, følelsen av likeverd og enighet («den lighedsfølelse og fælles Folkefølelse, som er et Folks Lykke og Styrke i onde som i gode Dage»). Samværet ville ikke minst hjelpe de sosiale klasser til å se med gjensidig respekt på hinannen fordi de gjennom samværet ville lære å vurdere hverandre etter personlige egenskaper og individuell innsats, ikke etter deres sosiale tilhørighet. Det ble spesielt pekt på at overklassens barn i dette samværet ville erfare «at der ofte kan sidde Aand og Hjerte under en pjaltet Trøie». Med andre ord en sterk tillit til de sosialpsykologiske mekanismene ved enhetsskolen som sosialt integrerende krefter.

En skole for norsk kultur og nasjonalisme

Slik den obligatoriske skolen i denne epoken ble strukturelt omformet fra å være en klassedelt skole til å være en samlende skole for hele folket, slik endret den seg også gradvis fra å være en skole for Guds røst til å bli en skole for en allmenndannelse som søkte å feste elevenes blikk på Norge som nasjon og på norsk kultur. Lovene om allmueskolen av 1860 og folkeskolen av 1889 ble utstyrt med formålsparagrafer som ga beskjed om at skolen ikke bare skulle gi kristelig opplysning eller oppdragelse, men også en allmenndannelse som skulle være felles for alle medlemmer av samfunnet. Med andre ord: Elevene ble fra nå av betraktet som framtidige medlemmer av det nasjonale norske samfunnet og ikke bare som lydige tjenere i Guds rike. Som en praktisk konsekvens av denne målsettingen ble orienteringsstoffet i form av «Udvalgte Stykker af Læsebogen, fornemmelig saadanne, der angaae Jordbeskrivelse, Naturkundskab og Historie» gjort til obligatoriske undervisningsemner i allmueskolen med loven av 1860. Med lovene av 1889 ble emnene til egne fag og nå ble også «Kjendskab til vor borgerlige Samfundsordning» innført som en obligatorisk del av historiefaget.

Som en ytterligere konsekvens av skolens nasjonale oppgave ble Pontoppidans katekismeforklaring avskaffet som lesebok og i 1863 erstattet med P.A. Jensens *Læsebog for Folkeskolen og Folkehjemmet*.¹² Boka rommet i flere henseender et program. Den talte ikke lenger om den obligatoriske skolen som en allmueskole, med andre ord om denne skolen som en skole for en av samfunnets klasser, men den talte om skolen som en skole for hele folket. Med sitt innhold tok den heller ikke bare sikte på å gi folkelig opplysning, men den henvendte seg til elevenes følelser og hadde som ambisjon å gjøre elevene stolte av fedrelandet. Det overordnede målet for boka var altså å vekke kjærligheten til fedrelandet, å knytte den nye generasjonen og fedrelandet uløselig sammen og å gi den enkelte en identitet hvor fedrelandskjærligheten var den overordnede verdi. Det skulle skje gjennom en lovprisning av landet og av landets natur. Det var fedrelandskjærligheten som var målet når boka framhevet den frihet hver enkelt hadde i Norge. Sanger, heroiske og moralske fortellinger makte til selvoppofrelse og til kamp for fedrelandet.¹³ Derfor ble de norske tradisjoner, den norrøne arven og den norske historien så viktig i denne boka. Og i den norske skolens klasserom sang elevene for full hals A.O. Vinjes «At far min kunne gjera»: «Han lærde franskmann fikta og finna riddarverd, og engelskmannen dikta og hava sjøen kjær. Og fremst han sto i lina og rett han stelte den, frå Skottland til Messina han skapte styringsmenn.» Ydmykheten skulle erstattes av stolthet. Skolens oppgave var ikke bare formidlingen av norsk kultur som grunnlag for en nasjonal identitet, men oppgaven var av nasjonalistisk karakter.

Lovene av 1889 videreførte folkeskolens nasjonalkulturelle preg. Som 1860-loven drog også disse lovene med seg et nytt leseverk, denne gangen Nordahl Rolfsens *Læsebog for Folkeskolen* som utkom i fem deler i årene 1892-1895. Rolfsen, som etter hvert kom til å tilhøre den nasjonsbyggende Lysakerkretsen som telte navn som Erik Werenskiold, Ernst Sars, Fridtjof Nansen, Moltke Moe, forente i dette leseverket to motiv, på den ene siden det barnesentrerte for så vidt som han ønsket å hente «stoffet fra en verden hvorom barns tanker kredser» og på den andre siden det nasjonale.¹⁴ Det siste motivet innebar at han hadde satt seg som mål å utforme en lesebok som «uden patriotisk skryt» skulle oppdra norske borgere. Og for Rolfsen som for Jensen betydde dette å «føre de smaa hen til det store vi kalder fædrelandet. Det er et abstrakt ord, et begrep. Jeg har søkt at gjøre det forstaaligt ved konkrete skikkelser, ved billeder hentet fra barnets eget liv.»¹⁵ Kjærligheten og lydigheten rettet seg mot fedrelandet. Rolfsen søkte også å forene to andre målsettinger. På den ene siden ideen om nasjonal *samling* som blant annet betyr at håndens og åndens arbeid må forenes og at land og by må samarbeide, og så på den andre siden nasjonal *selvstendighet*. For i dette leseverket finnes en uttalt antiunionell og antisvensk holdning med et relativt tydelig fiendebilde. Svenskene framstilles som den historiske arvefienden.

Lærerne overtar

I denne store fasen for nasjonsbygging og nasjonalisme mistet etter hvert kirken og teologien som kunnskapsregime i betydelig grad makt over skolen. Etter folkeskolelovene av 1889 hadde ikke lenger skolen sitt mål i konfirmasjonen, og selv om presten fremdeles skulle være ordinært medlem av skolestyret, skulle han ikke lenger være formann ex officio. Teologene som styringssubjekter og tilsynsførende mistet mange av sine posisjoner. Mens alle kirke- og undervisningsministrene på ett unntak nær var teologer i perioden 1814 til 1907, så var dette bare tilfelle for 5 av 17 i perioden 1907 til 1940.¹⁶ På ett unntak nær var det bare teologer som ble oppnevnt som skoledirektører på 1800-tallet. Av de 21 som ble utnevnt i perioden fra 1900 til 1940 var det bare 5 teologer, og når vi kommer fram til 1940, var det utelukkende lærerutdannede folk i embetene.¹⁷ Den samme tendensen gjorde seg også gjeldende når det gjaldt de kommunale skoleinspektørene.¹⁸

Som det delvis framgår av opplysningene som er gitt i avsnittet ovenfor, ble teologene og med dem embetsstanden gjennom den perioden erstattet som styringssubjekter og tilsynsmenn av lærerne. Av de 17 kirke- og undervisningsministrene som ble utnevnt i årene mellom 1907 og 1940 var det 10 som hadde folkeskole/lærerskolebakgrunn. Som vi har hørt hadde etter hvert alle skoledirektørene lærerbakgrunn, og det samme ble tilfellet med skoleinspektørene. Ja, lærerne erobret ikke bare makten over skolen, men gikk også til topps i det politiske liv. Rune Slagstad sier det slik: «Venstrestaten var skolefolkets storhetstid, ... De fikk fremskutte posisjoner i styre og stell. Venstrestatens storhetstid, i årene fra 1905 og utover, var også lærerpolitikernes store tid i rikspolitikken med Jørgen Løvland som den fremste symboliserende skikkelse: Norges første utenriksminister i 1905, statsminister 1907-1908, stortingsresident 1913-15, kirke- og undervisningsminister 1915-1920.»¹⁹

Lærernes «maktovertagelse» innledet ikke bare en begynnende utdifferensiering eller sektorisering av skoleverket som system, men den medførte ifølge Rune Slagstad også at det etablerte seg et nytt kunnskapsregime som innebar at «den pedagogiske diskursen kom i sentrum.» I debatten om Slagstads bok fra 1998, *De nasjonale strateger*, har det imidlertid med en viss rett blitt hevdet at han ikke på en overbevisende måte gjorde rede for hvilken spesifikk kunnskapskompetanse det var som fikk gjennomslag i skolefolkets storhetstid.²⁰ Det er derfor grunn til å presisere at lærerpolitikernes og lærernes særlige kompetanse i denne perioden ikke var knyttet til noen art av pedagogisk teori. Den pedagogiske teori betydde lite både som reformkilde og som veileder for praksis. Reformideene ble hovedsakelig hentet inn gjennom studiereiser der formålet var å studere praktiske reformtiltak. I lærerutdanningen ble den pedagogiske teorien lenge avspist med et mindre timetall. Nei, lærernes egenart som kunnskapsbærere var å finne i deres kjennskap til den særegne norske lærdomskulturen til forskjell fra en europeisk eller dansk kunnskap som dominerte i embetsmanns-

statens tid. Det nye kunnskapsregimet baserte seg på en nasjonal kultur som innebar kjennskap til det urnorske og dettes gjenfødelse i nyere tid. Slagstad: «Det var et skifte i det faglige fundament over mot historie i ulike fasonger. Perspektivet var dannelse via det historiske, og ikke via det filosofiske. – Den nye nasjonaldemokratiske lærdomskultur fikk tre vitenskapelige tyngdepunkt: språkets historie, litteraturens historie og historiens historie.»²¹

Storhetstid for sivil samfunn, foreldrerett og kommunalt selvstyre

Venstrestaten ble en storhetstid for det sivile samfunnet, for det filantropiske arbeidet og ikke minst for de store bevegelsers innsats i opplysningsarbeidet. Bevegelsene etablerte nye skoleslag som folkehøgskolene, og de frivillige organisasjonene drev et folkeopplysningsarbeid som baserte seg på idealisme og tro på kunnskapens makt. Mot slutten av 1800-tallet inspirerte tidas liberalisme til opprettelsen av flere private lærerskoler (Notodden, Volda, Elverum). Som institusjoner for kristendom, norskdøm og avholdssak utdannet disse skolene i sin glanstid halvparten av de nye lærerne.

Venstrestatens bærende ideologi, slik den tydeligst ble formulert i forbindelse med folkeskolelovene av 1889, innebar ikke bare at kirkens ensrettende makt over skolen skulle svekkes, men også at staten skulle være forsiktig med å gripe styrende inn. Staten måtte fremdeles utdanne folk til embetsverket, men for øvrig burde opplysning og danning overlates til «Individets egen Bestemmelse».²² Denne oppfatningen av forholdet mellom individ og stat innebar at det i prinsippet var foreldrenes rett å bestemme over hvilken undervisning og oppdragelse deres barn skulle få. Hans-Jørgen Dokka sier det slik: «Foreldrenes rett og ansvar når det gjaldt barnas undervisning og oppdragelse, var den bærende ide i det folkeskoleprogram som ble utviklet.»²³ Dette grunnprinsippet fikk to konsekvenser. For det ene ble skolen med lovene av 1889 i stor utstrekning lagt inn under et kommunalt selvstyre. Valg av lærer så vel som av undervisningsmålene ble en kommunal oppgave. For det andre fikk skolen sin forankring i lekmannsskjønnet. De styrende organene på det kommunale planet, kommunestyret og skolestyret, framstod som kollektive refleksjonsorgan og som lekmannsorgan. De forvaltet en innsikt som kan karakteriseres som den folkelige erfaringsverden eller den folkelige livsverden.²⁴

Før denne kulturliberalismen fikk sin storhetstid, fattet Stortinget med allmueskoleloven av 1860 to vedtak som utvidet statens makt og ansvar. Det ene gjaldt opprettelsen av et skoledirektørembete i hvert stift og dermed av en statlig institusjon som skulle gå skolekommissjonene og lærerne til hånd med råd og veiledning. Denne institusjonen skulle også overvåke de kommunale myndigheters realisering av sentralt gitte bestemmelser. Det andre gjaldt statens finansielle ansvar for skolene. Inspirert av Hartvig Nissen påtok staten seg med loven av 1860 en klar forpliktelse som innebar at når kommunen hadde greid minimumskravene og bevilget penger utover dette, ja, så skulle den automatisk

ha rett til statsstøtte i forhold til hva kommunen bevilget ut over minimumskravene. Under den samme liberalismens storhetstid grep staten både regulerende og finansielt støttende til overfor de barn som falt utenfor.²⁵ Det kan til eksemplifisering nevnes at landets eneste barneredningsanstalt, Toftes gave, som ble opprettet som del av det sivile samfunnets innsats i 1846, fikk en første statlig bevilgning i 1878 og ble innlemmet i statsorganisasjonen i 1898 som en konsekvens av vergerådsloven av 1896.²⁶ Med den økonomiske krisen i mellomkrigsårene kom det til et generell frafall fra liberale verdier og tradisjoner. Det ble opplest og vedtatt at det liberale demokratiet hadde kommet til kort, skriver Hans Fredrik Dahl.²⁷ På skolefronten førte dette blant annet med seg at staten formelt eller reelt overtok det meste av den private lærerutdanningen.

DET KLASSISKE SOSIALDEMOKRATIET

Mellomkrigsårene brakte sosialdemokratiet til makten i alle de tre skandinaviske landene, bare i første omgang i allianse med bondepartiene. I Norge kom gjennombruddet da Johan Nygaardsvold i 1935 dannet mindretallsregjering utgått fra Arbeiderpartiet. Men mindre og betydningløse avbrudd beholdt Arbeiderpartiet regjeringsmakten, fra 1945 av med Einar Gerhardsen som statsminister, fram til 1965. Mens Jens Arup Seip har karakterisert etterkrigsårene med etiketten «ettpartistaten», så har Rune Slagstad valgt å tale om «arbeiderpartistaten».

Stilt overfor 1930-årenes nød, arbeidsløshet og sosiale urettferdighet vraket Arbeiderpartiet konfrontasjonslinjen, de revolusjonære talemåtene, det internasjonale klassefellesskapet og kampen mot det bestående. Partiet sa farvel til en solidaritet som alene omfattet arbeiderklassen. Tida var inne for Halvdan Koht og integrasjonslinja. Nå dreidde det seg ikke lenger om nasjonsbygging som en selvstendighetskamp, men om nasjonsbygging som nasjonal samling i betydningen en «høyere» samfunnssolidaritet mellom alle klasser.²⁸ Koht så fram mot en «eit stort samarbeid» mellom klassene og mot en utvikling av en «levande samfundskjensle» og «ei samkjensle» som gikk utover den enkelte klasse og ble til «nasjonalkjensle».²⁹ Den erklæringen som regjeringen Nygaardsvold la fram i 1935 ble ikke presentert «på vegne av Det Norske Arbeiderparti». Det het heller ikke, som det gjorde i erklæringen fra Hornsruds regjering (i 1928) at den tok sikte på å «gjennomføre en sosialistisk samfunnsordning i Norge» eller at den hadde til hensikt «i alle sin handlinger å la seg lede av hensynet til arbeiderklassens og hele det arbeidende folkets interesser og til å lette og forberede overgangen til et sosialistisk samfunn.» Nei, oppgaven bestod nå (i 1935) i å innordne klassemotsetningene under de nasjonale fellesinteressene og det nasjonale fellesansvaret.³⁰ For Arbeiderpartistaten både under Nygaardsvold og Gerhardsen betydde den nasjonale integrasjonslinjen at alle grupper i samfunnet skulle integreres i det nasjonale fellesskapet, at politikken

måtte sørge for økonomisk vekst og for en utjevning med bedre fordeling av de rikdommer som ble skapt gjennom felles innsats.

Sosial integrasjon som hovedmotiv

Som i politikken så også i skoletenkningen og i det praktiske skolearbeidet: Arbeiderpartiet med Helge Sivertsen som bannerføreren i flere tiår etter den andre verdenskrigen, holdt fast ved skolens kulturelle oppgave. *Læreplan for forsøk med 9-årig skole* fra 1960 sa: «Å gje innviing i kulturarven og føre han vidare til stendig nye ættledar, har alltid vore eit viktig føremål for skolen. ... Ei levande kjensle av å ha del i ein kulturarv er eit vilkår for at den nye ættleden kan få det *kulturmedvit*et som skolen skal hjelpe til å skape.»³¹ Men erfaringene fra den andre verdenskrigen gjorde så vel nasjonalismen som konsentrasjonen om den nasjonale kulturen til en umulighet. De nasjonale verdier måtte finne seg i å bli sidestilt med overnasjonale og universelle verdier. Læreplanen fra 1960 viste i det hele tatt ikke til den nasjonale kulturen, men betonte derimot at det var en oppgave for skolen å fremme «tolsemnd andsynes folk som er annleis, folk med anna tru og meiningar.» Og under påvirkning blant annet av en internasjonal elevsentrert progressivisme ble det kulturelle motiv – forstått som skolens kunnskapsformidling – nedprioritert som en følge av den pedagogiske ideologi som det klassiske sosialdemokratiet identifiserte seg med. Kunnskapskravene ble redusert. I den nye læreplanen for folkeskolen av 1939, stod det med kursivert skrift: «Å halda på dei gamle kunnskapskrava samstundes som ein i rimeleg mon vil gjennomføra arbeidsskuleprinsippet, er uråd, og det ville vera heilt i strid med denne planen.»³²

Dette skjedde ut fra en elev- og arbeidsskolesentrert filosofi som søkte å forskyve skolens arbeid fra en material danning til en formal. Det innebar at elevenes reseptive og reproduktive virksomhet ble noe nedtont fordel for den produktive aktiviteten. Eller tilegnelsen/innvielsen skulle i noen grad vike plass for arbeidsmåten. Tilegnelsen av *kultur og kunnskap* ble noe nedprioritert til fordel for utviklingen av *evner*. Planen av 1939 sa: «Særleg når det gjeld orienteringsfaga soge, geografi og naturfag, legg ikkje planen hovudvekta på elevane sitt arbeid med å hugsa, men på det meir allsidige, *sjølvstendige* arbeidet deira med stoffet. Planen tek med andre ord sikte på å gjennomføra *arbeidsskuleprinsippet, elevaktiviteten sitt prinsipp*, så langt det høver, og såleis at arbeidet gjev så gode vilkår som mogleg for fri og harmonisk vokster hjå borna.»³³ Med introduksjonen av arbeidsskoleprinsippet la normalplanene av 1939 også opp til en noe endret lærerrolle. Venstrestatens lærer var primært informant og kontrollør, ja, kanskje først og fremst en forteller som i sine beste stunder kunne gripe og ryste elevene, ja, varme deres følelser. Med sosialdemokratiets arbeidsskoletenkning ble læreren mer forstått som en prosess-eksper i den forstand at det var hans oppgave å planlegge og å legge til rette for

det arbeidet som elevene skulle gjøre for så å veilede og evaluere dem når de hadde kommet i gang med arbeidsoppgavene.

Som i politikken allment skjedde skolereformene ut fra en instrumentalisme som forutsatte at nasjonens økonomiske konkurranseevne ble påvirket av utdanningsnivået. I sin avsluttende utredning fra 1952 sa Samordningsnemnda for skoleverket det slik: «Vår konkurransedyktighet og selvstendighet som folk avhenger i stor utstrekning av undervisningssystemet.»³⁴ Og da Stortinget i 1959 behandlet den nye folkeskoleloven og spørsmålet om en utvidelse av skoleplikten fra 7 til 9 år, hevdet Kristelig Folkepartis representant Hans Ommedal: «Konkurranseevna vår står og fell med kvaliteten av den ungdom vi fostrar. Det er gjennom kvaliteten i vårt arbeid vi kan greie å hevda oss mellom nasjonane i den tida som kjem. ... Ein har peika på at konkurranseevna vår krev ei utviding. ... Eg vil seia det så sterkt at vi ikkje har råd til anna enn å prøva å gjennomføra denne utvidinga av undervisningstida no.»³⁵

Dette motivet ble, som vi hører, gitt som en begrunnelse for å utvide skoleplikten. Det ble også anvendt til fordel for en ytterligere utvidelse av enhetsskolen slik at en 9-årig fellesskole avløste realskolen og framhaldsskolen. Enhetsskolen ble nemlig betraktet som en mer effektiv headhunter enn parallellskolesystemet, det vil som den skoleorganisasjonen som var best i stand til å fange opp talentene i alle lag av folket. Og denne egenskapen ville også komme den nasjonaløkonomiske vekst til gode.

Men verken den kulturelle eller den instrumentalistiske oppgaven ble hovedmålsettingen for det klassiske sosialdemokratiets skolereformer. Det dominerende motivet var å finne i en demokratisk vilje til nasjonal integrasjon og samling, altså i det som vi her har valgt å omtale som det sosiale motivet. Derfor var det ikke på noen måte tilfeldig at den utdanningspolitiske retorikken i denne perioden, og særlig fra Arbeiderpartiets side, gjerne tok i bruk termer som «gode samfunnsborgere» og «gode samfunnsmennesker». I det forslaget til ny lov for folkeskolen som regjeringen Gerhardsen med Birger Bergersen som kirke- og undervisningsminister fremmet i 1958, lød formålsparagrafens første setning slik: «Skolen har til oppgåve å gjera elevane til gode samfunnsborgarar.»³⁶ I det endelige lovvedtaket lød første setning i formålsparagrafen slik: «Skolen har til oppgave sammen med heimen å arbeide for at elevene skal bli gode samfunnsmennesker.»³⁷ Det var heller ikke noen tilfeldighet at den utdanningspolitiske så vel som den pedagogiske debatten betonte verdier som solidaritet, fellesskap, samling, samarbeid, samvirke og nasjonalt samhold.³⁸ Den nye læreplanen av 1960, *Læreplan for forsøk med 9-årig skole*, markerte det sosiale motivet med sin betoning av at skolen skulle fremme samfølelsen mellom alle elever i skolen, utvikle deres evne til samarbeid og sosial tilpasning og hjelpe fram følelsen av fellesskap med andre mennesker. Det fellesskapet som det nå var tale om, var verken hjemmet eller bygda, men det nasjonale og det internasjonale samfunnet som utfordret skolen til å utvikle samfunnsånd, samarbeidsånd og fellesskapsinnstilling.

Det sosiale motiv betydde på ingen måte ensretting eller standardisering av elevene og undervisningen. Det gikk tvert imot sammen med økt respekt for forskjellene mellom elevene og med nye forsøk på å finne fram til differensieringstiltak (linjer, kursplaner, valgfag, individuelt arbeid) som kom forskjellene i møte. Ambisjonen var å forene fellesskap med individualisme.

Konkretisert betydde den sosiale integrasjonstanken at skolepolitikken fikk den sosiale rettferdighet gjennom de like muligheter til utdanning som sitt overordnede prinsipp for de praktiske skolereformer. De politiske partienes fellesprogram fra 1945 sa det slik: «Alle må uten omsyn til sine økonomiske kår eller hvor de bor i landet gis høve til en ordentlig utdanning avpasset etter anlegg og evner.»³⁹ Og i en studie av de politiske partienes program fra 1945 til 1977 kunne Per Eivind Kjøl og Alfred Oftedal Telhaug konstatere at «Ideen om de like muligheter framtrer ikke bare som et felles og samlende prinsipp for de politiske partier på et gitt tidspunkt eller innenfor en kortere periode, men den er omgitt av full oppslutning fra alle partier gjennom hele etterkrigsperioden.»⁴⁰ Likestillingen som det her er tale om, gjaldt i denne perioden i første rekke forskjeller av geografisk og økonomisk art så vel som forholdet mellom teoretisk og praktisk utdanning. Og også nå ble rekrutteringsperspektivet supplert med en vedvarende betoning av samværets dannende kraft. Det hørte med til de sterke overbevisningene i denne perioden at skolefellesskapet og klassefellesskapet ville ha en sosialt integrerende kraft fordi det fremmet respekt og toleranse.

I praktisk skolepolitikk fikk det sosiale motiv som konsekvens at de private skoler i realiteten ble motarbeidet av Arbeiderpartiet. I 1947 ble Oslo lærerskole som den siste av de private lærerskolene overtatt av staten etter et hardt oppgjør i Stortinget, og Arbeiderpartiet motsatte seg de borgerlige partienes krav om at det skulle utarbeides generelle retningslinjer for støtte til private skoler for de ulike nivåer i skoleverket. Det ble den borgerlige Borten-regjeringen (1965-1971) med Kjell Bondevik som kirke- og undervisningsminister som drev fram en egen lov for statlig støtte til private skoler. Loven om folkeskolen av 1959 ble den første felles lov for folkeskolen på landet og i byene, og den hadde som en av sine hovedambisjoner å jevnstille landsbygdene med byene. Ut fra den samme likestillingstenkningen skjedde det en veldig sentralisering av skoleanleggene. På landsbygdene sank tallet på folkeskoler fra 5828 i 1930 og til 2500 i 1970. Andelen av udelte eller todelte skoler gikk ned fra 57% i 1950 til 30,8% i 1970. Og i løpet av den sosialdemokratiske storhetstida ble folkeskolen utvidet som enhetsskole. Under en viss opposisjon fra de borgerlige partienes side ga folkeskoleloven av 1959 kommunene adgang til å innføre en 9-årig enhetsskole mens grunnskoleloven av 1969 med bred politisk støtte påbød dem å gjøre det. Mot slutten av 1960-årene kom det i tillegg signaler om at den organisatoriske differensieringen på ungdomstrinnet med flere kursplannivå ville bli erstattet av sammenholdte klasser, og til samme tid tok Stortinget prinsipielt standpunkt for en integrering av de funksjonshemmede i den lokale

folkeskolen. Heretter skulle individualiseringen av undervisningen skje innenfor rammen av et heterogent klassefelleskap.

Den sterke staten

Forstod den liberalistiske venstrestaten skolen langt på vei som en statsstøttet forlengelse av hjemmet og det lokale samfunnet, så betraktet det klassiske sosialdemokratiet den samme skolen snarere som en forlengelse av samfunnet og av staten. I 1952/53 kunne daværende statssekretær i kirke- og undervisningsdepartementet, Helge Sivertsen, uten å møte motstand, skrive at «det offentligste i alle høve i denne perioden av utviklinga må ta på seg langt større oppgaver enn tidlegare. Størst krav må sosialdemokraten stille som meiner at samfunnet skal ta på seg større oppgaver enn den konsekvente liberalisten meiner er rett, men i røynda er alle samde om større område for samfunnstiltak. Skolen sjølv er eitt av desse samfunnstiltaka i utviding.»⁴¹ At dette var en allmenn oppfatning, slik Sivertsen påstår, blir i første rekke bekreftet av den styringstenkning og praksis som vant fram på skolesektoren i denne fasen. For det karakteristiske for den var den sterke, intervensjonistiske staten som regulerte og kontrollerte skolenes virksomhet, og som så det som sin plikt å fungere som en progressiv pådriver overfor skolesamfunnet. Implisitt i det minste innebar oppslutningen om den sterke staten misnøye med den utvikling og forbedring av skolen som fant sted under det kommunale lekmannsstyret.

Den sterke staten styrte gjennom så vel legale som finansielle og skoleideologiske (innformative) virkemidler. Med sikte på å skape større plan og enhet i skolesystemet intensiverte de sentrale myndigheter lovgivningsarbeidet både ved å erstatte eldre lover med nye lover og ved å bringe stadig flere skoleslag inn under lovgivningen. Det var ikke av mindre betydning at de sentrale myndigheter i denne perioden også utarbeidet en lang rekke normalinstrukser som hadde til formål å regulere og standardisere virksomheten på kommunalt og lokalt nivå. Det ble gitt instruksjoner for eksempel for skoleinspektør, skolestyrer, lærer, tilsynsnemnd, lærerråd og skoleråd. Med normalplanene av 1939 ble det for første gang utarbeidet landsgyldige regler for karakterer og karaktergivning, og dette skjedde med særlig sikte på å fremme nasjonale normer for fordelingen av karakterene.⁴² En av hensiktene med denne standardiseringen var å gjøre karakterene sammenlignbare.

I denne perioden brukte de sentrale myndighetene i betydelig grad finansielle virkemidler som styringsredskap. Staten gikk nå inn med langt større midler enn tidligere. Statens nettoutgifter til undervisning, kirkelige formål og andre kulturformål økte som andel av samlet tilgang på varer og tjenester fra 2,5% i 1946 til 6,3% i 1967. De midler som de underliggende enheter fikk å rutte med var uten unntak øremerket for særlige formål og de ga følgelig ikke enhetene noen mulighet for å vurdere på et selvstendig grunnlag hvordan pengene skulle brukes. Som ett eksempel på hvordan staten styrte gjennom øre-

merkede midler kan det vises til at kommuner som gikk over til en 9-årig enhets-skole i stedet for å holde på den gamle ordningen med atskilt realskole og fram-skole ble belønnet for det gjennom større statstilskudd.

Den ideologiske påvirkningen gjennom informative virkemidler ble også kraftig forsterket gjennom denne perioden. I så henseende var de nye lære-planene fra 1939 et betydningsfullt initiativ som markerte et klart omslag i retning av sterkere statlig styring. For mens læreplanene for folkeskolen av 1922 og 1925 ut fra datidens liberalisme ikke beskrev noen overordnet skoleideologi, men nøyde seg med å presentere planer for de enkelte fagene, så inneholdt Normalplanene en relativt omfangsrik innledende og prinsipielle del av ideologisk karakter. I denne spilte ikke fedrelandet noen rolle. Det gjorde derimot impulsene fra så vel europeisk som amerikansk progressivisme med dens elevsentring og tillit til skolen som en arbeidsskole. Målet var det sunne og sterke barnet som utviklet seg på grunnlag av egen erfaring, arbeid og tenkning. Undervisningen forstått som formidling og fortelling, og elevens virksomhet som reseptiv og reproduktiv aktivitet, skulle dempes ned til fordel for elevens selvstendige og kreative arbeid. Eleven skulle selv undersøke, erfare og oppdage. Undervisningen skulle i stor utstrekning drives som samlet opplæring med gruppearbeid og individuelt arbeid.

Styrende virket også normalplanene av 1939 og Forsøksplanen av 1960 fordi de brøt så klart med den frihet som kommunene hadde hatt i valg av timetall for fagene og faglig innhold. Fram til 1939 kunne det finnes store forskjeller mellom kommunene i timetall for de ulike fagene. Skolene i en kommune kunne for eksempel ha 4 uketimer kristendomskunnskap mens en annen hadde 12 uketimer, og mens en kommune kunne legge opp til norsk skriftlig i 6 timer pr. uke, så fantes det kommuner som ikke tilbød elevene skriftlige øvinger i det hele tatt. Normalplanene fant slike forskjeller uakseptable og presenterte derfor en timefordelingsplan som i realiteten ble betraktet som bindende for alle kommuner. For planen sa innledningsvis at «Føresetnaden for at ein skal greia minstekrava, er at ikkje timetalet for noko fag blir sett nemnande lågare enn i timetabellen.»⁴³ Minstekravene var hjemlet i lovverket fra 1936, og de innebar at det for alle fag ble angitt et lærestoffinnhold som var «det stoff som alle skoler skal gjennomgå.»⁴⁴ Dette prinsippet om bindende timefordelingsplaner og fagplaner ble videreført med Forsøksplanen av 1960.

Bygde venstrestatens skole på en historisk orientert lærdomskultur og på praksis, så fikk arbeiderpartistaten ett av sine fremste kjennetegn gjennom dens tro på vitenskapen forstått som empirisk vitenskap ut fra en positivistisk grunnholdning. Venstrestatens pedagogiske innsikt ble betraktet som spekulativ. Den baserte seg for en del på følelser, antagelser og skjønn, og derfor ble for eksempel innholdet i fagplanene preget av tilfeldigheter og kompromisser. Nå krevdes det at følelser ble erstattet av forskningens eksakte tall. Nå trengtes det forskning etter naturvitenskapelig mønster. Fram gjennom 1930-årene vant det som er blitt kalt en herre-knekt modell fram, og den innebar at i forholdet

mellom teori og praksis var det teorien som var herre og som følgelig ga de direktiver til praksisfeltet som det hadde behov for. I en innstilling som lærerorganisasjonenes skolenevnd avga i 1933, ble den optimistiske troen på empirisk forskning beskrevet slik:

«Så å si på alle områder drives det nu et målbevisst forskningsarbeide. Man blir mer og mer klar over at dette er uomgjengelig nødvendig for å kunne oppnå de best mulige resultater. Skolen danner ingen undtagelse i denne henseende. Det er nemlig likeså umulig ad spekulativ vei å finne de beste undervisningsmetoder og undervisningsmidler, det høveligste lærestoff, den gunstigste skoleorganisasjon osv. som man ad denne vei kan komme frem til de beste driftsmåter og driftsmidler i jordbruk og industri for eksempel. *Virkelig sikre fremskritt kan også i skolen bare skje ad empirisk vei, først og fremst ved forsøk av forskjellig slag.*»⁴⁵

De praktiske konsekvenser av denne optimismen ble i første omgang trukket under utarbeidelsen av normalplanene av 1939. Dette var planer som ble utformet nærmest som en vitenskapelige avhandling, utstyrt som de ble med fotnoter som refererte til de forskningsarbeider den bygde på. Planen gjenspeilte ikke minst mange av de konklusjoner og tolkninger som skoleinspektør Bernhof Ribsskog (normplankomiteens leder) trakk på grunnlag av egen forskning.⁴⁶

Etter krigen vant vitenskapen – forstått som en nøytral faktor – slik tillit at Rune Slagstad har våget å omtale den som tidas hegemoniske ideologi: «Under arbeiderpartistaten ble positivismen innført i Norge. Positivismen var en del av en almen moderne ideologi, nemlig 'Neue Sachlichkeit', som ble en ny mentalitet, en kulturell 'habitus'. Positivismen ble den hegemoniske ideologi, frosset inn i samfunnsstrukturen.»⁴⁷ Slagstad undervurderer nok med denne karakteristikken det «følelige elementet» og tiltroen til lekmannsskjønnet i Arbeiderpartiet, men det er likevel hevet over tvil at partiet gjerne bekjente seg til vitenskapen som et sterkt styringsinstrument.⁴⁸ Partiprogrammet fra 1953 sa: «For at det kulturelle framstegsarbeidet skal bygge på trygg grunn, må staten stimulere vitenskapelig forskning og systematiske forsøk på hele undervisningsområdet.»⁴⁹ Det var også tro på vitenskapen som styringsinstrument som fikk statsråd Birger Bergersen og statssekretær Helge Sivertsen til å foreslå Forsøksrådet for skoleverket opprettet i 1954. Og da kirke- og undervisningskomiteen i Stortinget aksepterte forslaget, skjedde det igjen under henvisning til den empiriske vitenskapens velsignelser: «Skoleverket vil og ved å ta den empiriske vitenskapen i si teneste for å røyne ut nye skoleformer og pedagogiske metoder ha ført reformarbeidet i denne viktige samfunnssektoren inn i moderne former. Denne utrøyningsmåten blir i dag nytta over alt elles i samfunnet, og innan skoleverket bør han vera sjølskriven.»⁵⁰ Mot denne bakgrunnen fikk Forsøksrådet for skoleverket stor handlefrihet og budsjetter av en betydelig størrelse, ja, det fikk så å si helt hånd om utviklingen av den 9-årige grunnskolen gjennom 1950- og 1960-årene.⁵¹

Formidling nedover i systemet

Når staten under arbeidepartistaten framstod som en sterk stat som regulerte og kontrollerte skolen med en myndighet som den ikke hadde hatt tidligere, må det til en viss grad også forklares som en konsekvens av at den statlige styringen i denne perioden ble utbygd både på det regionale og det kommunale planet.

På det regionale planet festet staten et sterkere grep om skoleverket fordi skoledirektørkontorene ble kraftig utbygd og fikk større oppgaver.⁵² Mens det før den andre verdenskrigen fantes sju skoledirektørdistrikt og -kontor, så ble målet etter krigen å skaffe et kontor til hvert fylke, det vil si 18 kontor til sammen. Målsettingen ble realisert i 1964. Og var tallet på de ansatte ved kontorene før krigen til sammen 14, så steg det til 75 fram mot 1964. For da hadde vi begynt å bevege oss inn i konsulentenes tidsalder. Som før skulle skoledirektøren «se etter at alle bestemmelser om skolen blir fulgt.»⁵³ Men han fikk nå bare enda mer å se etter. For mens skoledirektøren etter loven om landsfolkeskolen av 1936 bare skulle godkjenne, avgjøre eller samtykke i 20 % av de vedtak som de kommunale myndigheter hadde gjort, så skulle han etter folkeskoleloven av 1959 tilsvarende ta stilling til 50 % av de kommunale vedtakene. Etter loven av 1959 ble det også utarbeidet en minneliste for skolestyrene med beskjed om hvilke saker som skulle bringes inn for skoledirektøren. Dessuten ble skoledirektøren tydeligere enn før pålagt et planleggingsansvar som innebar plikt til å se til at statlige intensjoner ble realisert.

Med andre ord en veldig overvåking som ble ytterligere forsterket fordi denne perioden også førte med seg at kommunene forsterket sin faglige kompetanse gjennom utbygging av skoleinspektørstillingen. Fram til 1939 hadde 52 kommuner opprettet slik stilling. I 1949 hadde tallet steget til 161 og i 1959 til 384. Det siste året ble kommunene påbudt å opprette slik stilling etter vedtak gjort av Stortinget i loven om folkeskolen: «I hver kommune skal det tilsettes skoleinspektør. Departementet kan gjøre unntak for mindre kommuner. To eller flere kommuner kan ha felles skoleinspektør.»⁵⁴ Overfor det lokale planet, gjorde den samme loven det klart at det var ønskelig med en styrer for hver enkelt skole: «Når kommunestyret samtykker, kan det tilsettes styrer ved hver enkelt skole.» Konsekvensen av de nye stillingene var nok i noen grad at det kommunale og lokale planet styrket sin kompetanse og sin posisjon vis-a-vis de sentrale myndigheter, men det bør antakeligvis legges større vekt på at kommunikasjonslinjene ovenfra og nedover ble styrket. Departementet og de sakkyndige rådene kunne nå kommunisere via skoledirektørene som så igjen kommuniserte til og via skoleinspektørene før budskapet eller ideologien nådde den enkelte skolen ved skolestyrene. Det vokste med andre ord fram tette, vertikale forbindelseslinjer. I sin studie av skolesjefposisjonen skriver Marit Cecilie Farsund om denne perioden: «Oppsummeringsvis synes skolens administrasjonsordning nå å være kjennetegnet av tette forbindelseslinjer mellom styringsnivåene innenfor sektoren der retningslinjer, rammer og målsetninger for

en nasjonal enhetlig folkeskole utmeisles sentralt og formidles nedover i styringshierarkiet innenfor skolesektoren.»⁵⁵

Overfor den beskrivelsen som så langt er gitt av den sterke staten i det klassiske sosialdemokratiets, er det nødvendig å bringe inn et modererende element. For selv om de hierarkiske egenskapene var utpregede, så gjaldt de nasjonale bestemmelsene i første rekke skolens *rammefaktorer* i form av for eksempel krav til lærernes utdanning, krav til fagkrets, timetall og i form av regler for hvordan elevene skulle vurderes. Tida var preget av tro på at likheten i *betingelsene* var utjevningens viktigste forutsetning, og tilsynet fra de overordnede organers side skjedde for en stor del i form av kontroll med at betingelsesbestemmelsene ble gjennomført. Dette hadde blant annet sin forklaring i at tilliten til profesjonen, i vårt tilfelle til lærerstanden, var stor. Lærerne var folkets førere, og mange av dem var idealister som hadde kall til å delta i opplysningsarbeidet. Det kjentes derfor ikke nødvendig å underkaste dem og kvaliteten på det arbeidet som de utførte, noen systematisk vurdering. Derfor skjedde det lite av reell oppfølging av hva som foregikk i skolene og av hvilken kvalitet lærernes hverdagsarbeid hadde.

Ut fra den beskrivelsen som vi så langt har gitt av det klassiske sosialdemokratiet, skjer det i denne perioden en avdemokratisering av skoletenkningen og styringen av skolen: Lekmannsstyret svekkes til fordel for et sterkt byråkrati. For gjennom denne perioden kom det til en sterk vekst i bemanningen av de sakkyndige råd, skoledirektørinstitusjonen og de kommunale skolekontorene. Det er fristende å ty til Jens Arup Seips ord: «Byråkratiet har vi alltid hos oss. Det fikk hodet knust i 1884, men fortsatte etter sin natur å vokse, det trenger det ikke hode til. Embetsverket som politisk makt ble slått ned i 1884 og gjenreist i 1945.»⁵⁶ Veksten i de ulike apparatene ble supplert av en utdifferensiering som betydde at utdanningssektoren mer og mer fikk anledning til å styre seg selv. Det kan også sies slik fordi Arbeiderpartiet i betydelig grad overførte myndighet fra Stortinget til den sentrale administrasjonen. Lovverket fikk færre og mer generelle bestemmelser, og om lov om forsøk i skolen har Hans-Jørgen Dokka sagt at «En så vid fullmakt har Stortinget aldri noen gang tidligere gitt den sentrale skoleadministrasjonen.»⁵⁷ Seip sa i 1963: «Stortinget er forsvunnet som politisk makt. ... Stortinget har vært i politisk eksil mellom Elverum og Kings Bay.»⁵⁸ Byråkratiseringen, sektoriseringen og fullmaktstyret gikk sammen med et fagstyre eller et ekspertstyre som til en viss grad også fortalte om et nytt kunnskapsregime. Dette kom ikke til syne på statsrådsnivået, for flertallet av kirke- og undervisningsministrene i årene etter den andre verdenskrigen kom fra den høyere skolen eller hadde universitetsutdanning av høyere grad (Kåre Fostervoll, Birger Bergersen, Helge Sivertsen, Kjell Bondevik). Når det derimot gjaldt skoledirektørene, førte denne perioden med seg at en ekspertise som hadde sin fremste basis i pedagogisk teori, etablerte seg som innflytelsesrik. Gjennombruddet kom da Aksel Skjemstad med hovedfag i pedagogikk ble utnevnt til skoledirektør i Tønsberg skoledirektørembete i 1952, og det fortsatte

med magistrene Arthur Gjermundsen og Johannes Helgheim i 1956, magistrene Lars Beite og Anders Stølen i 1961, og til slutt Johan Svendsen med hovedfag i pedagogikk i 1963. Dette var en utnevningpolitikk som svekket den alminnelige lærerens innflytelse samtidig som både pedagogikk som vitenskap og den progressive pedagogikken med sin elev- og aktivitetssentrering vant fram. Framover på 1960-tallet erobret en ekspertise med høyere utdanning i pedagogisk teori også mange av stillingene som skoleinspektører.⁵⁹

VENSTRERADIKALISMENS GYLDNE TIÅR: LOKAL FRIHET ELLER EN HIERARKISK SKOLEORGANISASJON?

I Norge nådde utdanningen som nasjonsbygging sitt høydepunkt under det klassiske sosialdemokratiet. I årene som fulgte, ble nasjonsbyggingen angrepet fra to kanter. I første omgang, det vil si fra slutten av 1960-årene og innover i 1970-årene, ble den utsatt for heftig, gjerne ungdommelig, kritikk fra venstresiden og dens «radikale oppbrudd». Dette var et opprør som hadde hentet inspirasjon fra den internasjonale miljøbevegelsen, fra det radikale Amerika som mobiliserte mot krigføringen i Vietnam, fra studentenes («sekstiåttneres») autoritetsopprør slik dette artet seg i Paris i 1968 og fra en ny marxisme som telte navn som Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse og ikke minst Jürgen Habermas. Tida var inne for en ny sivilisasjonskritikk, og 1970-årene ble venstreradikalismens gyldne tiår.

Den nye radikalismen gjenopplivet og fornyet politiske og vitenskapsteoretiske forestillinger fra den før-sosialdemokratiske tida.⁶⁰ Mens arbeiderpartistaten hadde dyrket samholdet, båret oppe av en forestilling om at vi alle vil vinne på å stå sammen, så vendte den nye radikalismen tilbake til klassekampens tid. Med veldig energi forsøkte den å forstå samfunnet ut fra en konfliktmodell som gjorde undertrykkelsen til et hovedkjennetegn ved det moderne samfunnet. Arbeidsgiverne undertrykte og utbyttet arbeidstakerne, sentrum dominerte i forhold til periferien, menn undertrykte kvinner, majoritetens kultur bekjempet minoritetskulturer, og de heterofile holdt de homofile nede. Den nye radikalismen avviste den hegemoniske positivismen med dens tro på en nøytral forskning etter naturvitenskapelig mønster til fordel for en vitenskapsteoretisk posisjon som betraktet kunnskapsproduksjonen som en del av maktkampen i samfunnet. Erkjennelsesarbeidet kunne ikke rives løs fra grunnleggende interesser. Ja, den stilte seg i det hele tatt skeptisk til troen på vitenskapens problemløsende evne. Nå passet det godt å vise til Hans Skjervheims ord fra 1950: «Man løser ikke alle problemer ved stadig å rope på mer vitenskap, man skyver derimot lett fra seg problemer som alle har grunn til å tenke over.»⁶¹ Til en viss grad, men bare også til en viss grad, forsøkte venstreradikalismen å gjenopplive noen av fortidas politiske verdier. For den talte sterkere for *vern* (av natur og miljø) og *trivsel* enn for *økonomisk vekst*, *nytte* og *effektivitet*, sterkere for *de små enheter* enn for *de store*, sterkere for *minoritetenes interesser* enn for

majoritetens interesser, sterkere for frihet, emansipasjon, bevisstgjøring og individualisme enn for trygghet og innordning i et monokulturelt fellesskap, mer for selvbestemmelse/medbestemmelse enn for ekstern kontroll. 1970-årene ble en tid for det som populært er blitt omtalt som «de myke verdier», og de fornyet oppmerksomheten om identitetsspørsmålet, men uten å knytte det til nasjonsbegrepet.

Det norske politiske system åpnet seg for venstreradikalismen og sugde i betydelig grad opp i seg den reorientering som den stod for.⁶² I skolepolitikken ble tiårets ideologiske hoveddokument, *Mønsterplan for grunnskolen* av 1974, et bevis på at så var tilfellet. Planen framstod med en samfunnskritisk røst. Den artikulerte nyradikalismens romantiske tro på «folket» eller «grasrota», og den vendte et blad i grunnskolens historie når den tok sikte på å delegere makt nedover i systemet for dermed å åpne for lokalt initiativ. Den argumenterte med overbevisning for en utvikling av elevdemokratiet. Den ble et kampdokument for likestilling mellom kjønnene. Den var den første planen som i den generelle delen viet et helt kapittel til undervisning av minoritetsgruppen samer. Den viet et eget kapittel til hjelpetiltak og spesialundervisning, og den ble en plogspiss for integreringen av de funksjonshemmede i den vanlige skolen. Den talte, om enn med en svak røst, lokalkulturens sak mot rikskulturen. Også *Mønsterplan for grunnskolen* av 1987, som ble preget av brytningene mellom venstreradikalismen og restaurative tendenser, vitnet i betydelig grad om hvordan systemet hadde sugd opp i seg verdier fra det radikale oppbruddet.

Farvel til det monokulturelle prosjektet

Venstreradikalismens gyldne tiår holdt fast ved utdanningens nasjonsbyggende oppgave for så vidt som den på ingen måte nedprioriterte det sosiale motivet, verken rekrutteringsperspektivet eller samværspektivet. Prinsippet om utjevning og like muligheter ble gjort gjeldende for nye grupper i samfunnet: Jenter skulle likestilles med gutter, voksne med barn og unge, nynorskbefolkningen med bokmålsbefolkningen, de funksjonshemmede med vanlige elever, etniske minoritetsgrupper og innvandrere med majoriteten av befolkningen. Samværsfellesskapet ble videreført da spesialscoleloven ble avvirket med en tilleggslov for grunnskolen i 1975 og prinsippet om overføring av de funksjonshemmede til den lokale skolen ble knesatt. Så skjedde også da den samme planen endelig avskaffet kursplanene til fordel for sammenholdte klasser. Elever med høyst ulike forutsetninger skulle altså finne sin plass i en felles klasse, og denne organisasjonsmodellen ble begrunnet slik i planen av 1974: «Elevene må få arbeide med stoff som svarer til den enkeltes forutsetninger, men de må også så langt råd er, få være sammen om lærestoffet. Det er bare på denne måten det kan skapes grunnlag for felles erfaringer og opplevelser. Slike erfaringer og opplevelser er grunnleggende for den sosiale oppdragelse.»⁶³

Nasjonsbyggingen i dens instrumentalistiske variant ble derimot nedprioritert fordi utdanningens betydning for samfunn og fellesskap nå ble svakere betont enn betydningen for «den enkelte».⁶⁴ Og verdier som vekst, nytte, effektivitet måtte til en viss grad vike for verdier som trivsel og et «rikt», «menneskelig» og «fullstendig liv». Blant annet derfor var det mulig for et flertall i Evalueringsutvalget i 1974 å foreslå at karakterene skulle avskaffes i hele grunnskolen.

Av flere grunner ble skolens oppgave som formidler av en nasjonal kultur skjøvet til side uten at det dermed er sagt at den ble oppgitt. Så skjedde dels fordi det var vanskelig å forstå skolen som en relativt ukritisk formidler av en nasjonal felleskultur når kunnskapsproduksjonen ble forstått som en del av maktkampen i samfunnet. Da meldte med nødvendighet følgende spørsmål seg: Hvems kultur er det skolen gjennom tidene har formidlet? Hvem har den tatt parti for? Det ble også vanskeligere å vise til en nasjonal referanseramme i et ideologisk klima som dyrket det individuelle identitetsarbeidet og som ønsket å likestille de ulike kulturer i et multikulturelt samfunn. Planene både fra 1974 og 1987 pekte på skolens plikt til å formidle den lokale kulturen. Det monokulturelle prosjektet, som en arv fra venstrestaten og det klassiske sosialdemokratiet, måtte finne seg i å eksistere side om side med arbeidet for delkulturelle identiteter. To konkrete konsekvenser av dette standpunktet fortjener oppmerksomhet: a) Med mønsterplanen av 1974 ble kristendomskunnskapsfaget som «enerådende» formidler av spørsmål knyttet til religion, livssyn og etikk supplert av et nytt og valgfritt fag med navnet Livssynsorientering. Med mønsterplanen fra 1987 ble tilbudsdifferensieringen ytterligere utbygd i og med at «Annen religions- og livssynsundervisning» nå kom til som en tredje mulighet. b) Med planene av 1974 og 1987 forsvant minstekravene som ble innført under det klassiske sosialdemokratiet. De nye planene ble karakterisert som rammeplaner, en betegnelse som mønsterplanen av 1974 ga følgende innhold: «At den (planen) er en rammeplan, vil si at det stoff den presenterer, ikke må oppfattes som et obligatorisk minimum som alle må gjennomgå. På barnetrinnet må selve stoffmengden avpasses etter det timetall de enkelte fag får. Det blir derfor nødvendig å gjøre et utvalg av det stoffet som fagplanene setter opp.»⁶⁵ Med andre ord: De nasjonalt standardiserende minstekrav erstattes av rammer med betydelig lokal frihet.

Fremdeles en nasjonal skole

Det var utvilsomt venstreradikalismens og også myndighetenes intensjon å «mildne» den sterke statens planleggende, regulerende og kontrollerende virksomhet med et utvidet råderom for de kommunale og lokale instanser innenfor skolesektoren.⁶⁶ De sentrale myndigheter sluttet retorisk opp om tidas innovasjonsfilosofi som gjerne ble karakterisert som «bottom-up». Fra alle hold ble det krevd at de vertikale kommandolinjene som gikk fra toppen og nedover i systemet, måtte erstattes av mest mulig horisontal kontakt i beslutnings-

prosessen. Uttrykk som «lokal frihet» og «lokalt initiativ» ble nå utpregede honnørord i norsk skolepolitisk styringsdebatt. Alle partier talte om at «den enkelte kommune», «de enkelte skolestyrer» og «den enkelte skole» måtte få større selvvråderett. I sitt program fra 1972 ga Venstre på en representativ måte uttrykk for den nye tenkningen med følgende ord: «Avgjørelsesmyndigheten i skoleverket må føres over fra sentrale til lokale organer. Den enkelte skole bør stilles friere i valg av lærestoff og pedagogiske opplegg. Elever, studenter og lærere må diskutere, bestemme og ta ansvar for ting som angår dem daglig.»⁶⁷

Konsekvensen av denne styringsfilosofien ble at myndighetene som et hovedvirkemiddel tok i bruk *rammebestemmelser*. Lovene for skoleverket ble mer eller mindre markert utformet som rammelover, det vil si med bestemmelser av generell og prinsipiell karakter og med spillerom for de regionale og kommunale myndigheter til å velge sin egen løsning innenfor gitte rammer. Læreplanene ble utformet som rammeplaner. Rammelovene og rammeplanene trakk i neste omgang med seg *rammetimetallsprinsippet* som ga skolene større innflytelse over hvordan lærerressursene ble brukt. Den enkelte skole fikk større innflytelse på utviklingen av valgfagene, og det samme gjaldt etter hvert undervisningsorganiseringen.

Til tross for de beste intensjonene har forskningen samlet kunne hevde at det lenge skjedde lite av reell maktoverføring fra sentrale til kommunale/lokale organer. Flertallet av forsøksprosjektene kom fremdeles i gang ut fra sentralt initiativ. Den maktoverføringen som fant sted, gikk fra politikk til forvaltning, har Gustav Karlsen hevdet. Han har også pekt på at øremerkingen av de økonomiske overføringene og statens forhandlingsansvar for lærerne satte klare grenser for den kommunale friheten.⁶⁸ Hans Tangerud har med sin analyse av mønsterplanen for grunnskolen av 1974 dokumentert den norske skoleorganisasjonens hierarkiske karakter. Der legger han blant annet vekt på at det meste av skolepolitikken utformes på sentralt hold, at lovverket fremdeles er detaljrikt, at det sentrale byråkratiet er tallrikt, at det kommuniseres hierarkisk ovenfra og ned: departement, skoledirektør, skolesjef, rektor, lærer, elev, og at hierarkiet er synlig i stillingsbetegnelser, lønns plassering og fordeling av ansvar og myndighet.⁶⁹

Dereguleringen med overføring av myndighet fra sentralt til kommunalt/lokalt hold vant nok mer fram utover på 1980-tallet. Da skjedde det en nedbygging av den statlig-regionale styringen som skjedde gjennom skoledirektørenes kontroll og godkjenning. Skoledirektørens oppgaver forskjøv seg fra kontroll til utvikling og fra kontroll til støtte. Med loven av 1975 ble skoledirektøren fratatt godkjenningsmyndighet og ankerett for vedtak som gjaldt kretsordninger. Fra 1986 av skulle han heller ikke lenger godkjenne klassesdeling og refusjonskrav.

Likevel ble ikke den nasjonale skolen i vesentlig grad svekket i denne perioden. Det hadde sammenheng med byråkatiets eller den faglige ekspertisens sterke stilling på alle nivå. Til tross for at Willoch-regjeringen fikk avvirket

Forsøksrådet for skoleverket i 1982, beholdt de sakkyndige rådene for øvrig sin sterke posisjon. På det regionale og kommunale planet ble fagstyret vesentlig styrket i denne perioden. Mens skoledirektørkontorene i 1964 hadde til sammen 75 ansatte med 31 saksbehandlere, så hadde tallet steget til 186 i 1985 med 112 saksbehandlere.⁷⁰ Dette ga kontorene muligheter for å drive kursvirksomhet og informasjonspredning i vid skala. De største byene opprettet i denne perioden egne pedagogiske sentra som stod for informasjon, veiledning, forsøks- og utviklingsarbeid. Fra og med skoleåret 1972-73 ble det over hele landet innført en 38. skoleuke som innebar at inntil fem dager av det ordinære skoleåret kunne benyttes til planleggings- og kursdager. På denne måten ble forholdene lagt til rette for et omfangsrikt informasjonsarbeid som gikk ovenfra og nedover i systemet og følgelig også for en massiv pedagogisk ideologisk påvirkning. Med skoledirektørene som sentralnivåets tjenere ble de nasjonale ideer formidlet til den kommunale pedagogiske ledelsen og derfra til skolenes rektorer og lærere. Med særlig referanse til den lederopplæring som mange av skoledirektørene etter hvert engasjerte seg i, skrev skoledirektør Per Kvist dette i et tilbakeblikk på denne perioden: «Styringslinjen fra departement via skoledirektøren til kommunene og den enkelte skole ble også tydeligere. Dette hadde mye å si for utviklingen av en nasjonal skole.»⁷¹

Denne karakteristikken innebar også at skolesektoren på det regionale og det kommunale planet hadde en utpreget autonom stilling. Formelt var den koplet fri fra de øvrige etatene i kommunen med hensyn til myndighet i politiske og administrative saker så vel som når det gjaldt disponeringen av skolesektorens finansielle ressurser. Slik sett var grunnskolen bare mer enn andre sektorer fremdeles en nasjonal skole.

MARKEDETS TIÅR OG DEN TREDJE VEI

Det neste angrepet på den nasjonsbyggende utdanningen kom fra det som tradisjonelt omtales som høyresiden. Tendensen ble synlig på 1980-tallet, og den har forsterket seg framover mot begynnelsen av 2000. Men dette sies med den uttrykkelige reservasjon at høyrebølgens innflytelse på det norske samfunnet og den norske velferdsstaten har vært på det nærmeste ubetydelig sammenliknet med utviklingen i de fleste andre land, også sammenliknet med for eksempel hva som har skjedd i nabolandet Sverige. Mens Sverige skar ned antallet offentlig ansatte med 200 000 stillinger i 1990-årene, så kunne Norge vise til en økning på 50% i perioden fra 1980 til 1998. I et tilbakeblikk som Pål Eitrheim og Stein Kuhlne gjorde på de europeiske velferdsstatene i 2000, hevdet de at Norge befant seg i en klasse for seg selv i Norden. «*Norway* has been in a Nordic World of its own.»⁷²

Utgangspunktet for angrepet fra høyre søkes så godt som unntakløst i 1970-årenes økonomiske krise og den erfaring med statens maktesløshet som denne krisen etterlot seg. Dermed er nasjonalstaten sterkere enn før blitt utfordret av en

globalisering og en frihandelsbølge som et stykke på vei har ført til at tidligere tiders relativt autonome nasjonale markeder er blitt erstattet av en global markeds plass for produksjon, distribusjon og konsum.⁷³ Kommunikasjonsrevolusjonen har kommet ikke bare med økte krav om fleksibilitet, omstilling og effektivitet, men også med en sterkere betoning av kunnskapens betydning som selvstendig produksjonsfaktor og som konkurransefortrinn. «Kunnskapsøkonomi» som begrep fikk sin plass i den politisk korrekte retorikken, og den nye tidens kunnskapsbegrep fokuserte ikke bare på den robuste og varige viten, men også på at kunnskapen kontinuerlig vil måtte endres. Den internasjonale debattens betoning av intellektuell kapital som instrument i det økonomiske kappløpet mellom nasjonene gikk sammen med en forskyvning i mentalitet som kan beskrives som en utvikling fra innordning/solidaritet til frisetting/individualisme. Den svenske demokratiutredningen fra 1994, *Demokrati och makt i Sverige*, sa at den tradisjonelle oppfatningen av individet som medlem av et kollektiv og av et selvstendig folk holdt på å bli erstattet av en individsentrert forståelse av demokratiet. Utgangspunktet ville etter hvert bli det suverene individet som selv var ansvarlig for sin skjebne. Omskrevet til et pedagogisk språk: Mens elevene tidligere tilegnet seg den store fortellingen om Guds rikets komme på vår jord eller om den nasjonale statens framvekst, så vil de i framtida bli bedt om å utforme fortellingen om seg selv. Vi vil alle bli selvbiograferende mennesker.

I dette klimaet kom den store og sterke staten, men særlig den store staten med sin planlegging, regulering, kontroll og subsidier under skarp kritikk. Den offentlige sektoren ble beskrevet som lite effektiv, og det ble hevdet at den stod i fare for å skape en avhengighetskultur som betydde at det personlige ansvaret, selvhjelpsevnen og arbeidsiveren ble svekket. Det ble uttrykt ny tillit til markedet, til den internasjonale kapitalen og til det sivile samfunnet. Resultatet av kritikken ble ikke en radikal utskiftning av 1930- til 1970-årenes «sosiale sikkerhetsstater» til fordel for nye «liberale konkurransestater», men det fant likevel sted en forskyvning til fordel en forståelse av nasjonen som en deltaker i et stort internasjonalt økonomisk kappløp. Resultatet ble et kompromiss mellom kapital og velferd, og mellom regulering og frihandel. Eller sagt med et tysk sosialdemokratisk slagord: «Så mye marked som mulig, så mye regulering som nødvendig.»⁷⁴ Løsningen er med andre ord blitt funnet i et både-og, eller i det som er blitt omtalt som den tredje vei: Statlig regulering i kombinasjon med markedsstyring, likhet og trygghet kombinert med effektivitet og frihet, men med større vekt på frihet og effektivitet enn i det klassiske sosialdemokratiet med den påfølgende radikaliseringsen. Det er på ny nødvendig å betone at tryggheten og likheten fikk bedre kår i Norge enn i de fleste andre land, våre skandinaviske naboer Danmark og Sverige medregnet. Og markedet fikk mindre innflytelse på skolesektoren enn på for eksempel på økonomi- og kultursektoren.

Gudmund Hernes – den siste, store nasjonsbyggeren

Da Arbeiderpartiet mot slutten av 1980-årene innledet den andre store reformfasen på utdanningssektoren etter den andre verdenskrigen, ble partiets politikk og ideologi i betydelig grad utformet av Gudmund Hernes som fikk fem år som utdanningsminister (1990-1995). I denne stillingen avviklet han til en viss grad den etablerte alliansen mellom sosialdemokratiet, den progressive pedagogikken og lærerorganisasjonene. Hernes fikk Stortinget med på å svekke det sterke fagstyret på det sentrale planet gjennom nedleggingen av de fleste sakkyndige rådene på 90-tallets begynnelse. Så langt som mulig stengte han så vel fagforeningene som den pedagogiske ekspertise ute fra utredningskomiteene. Det skjedde alt sammen i et forsøk på å gjenreise politikken og den kollektive refleksjon som maktens sentrum.

I klar opposisjon til 90-årenes individualistiske mentalitet med all dens selv-kretsing, framstod Gudmund Hernes som den siste store nasjonsbyggeren, og som en nasjonsbygger som forsøkte å forene de tre hovedmotivene. Han aksepterte globaliseringen og frihandelen som kjensgjerninger ingen kunne overse, og han foretok derfor en markert oppgradering av nytteperspektivet og instrumentalismen som del av nasjonsbyggingen. Kanskje kan en si at hans hovedbekymring gjaldt den norske *konkurranssevnen*. «Konkurranssevnen vil bero på kull som ikke har fått nok evne til å konkurrere», skrev han i *Aftenposten* i 1987.⁷⁵ Og i den utredningen om høyere utdanning (*Med viten og vilje*) som forelå i 1988, skrev han som leder for kommisjonsarbeidet de ofte siterte ordene: «Utfordringen for norsk kunnskapspolitikk er at landet ikke får nok kompetanse ut av befolkningens talent. De resultater som nås, er ikke på høyde med de ferdigheter som kan utvikles. Dette er ikke bare et spørsmål om å heve prestasjonene hos dem som har høyere utdanning, men om bedre å utnytte evnene hos alle.»⁷⁶ Mot denne bakgrunnen forlangte Hernes et sterkere engasjement av alle med ansvar for elevenes utvikling, større innsats og utholdenhet fra elevenes side, bedre arbeidsdisiplin i skolen, mer trening eller øving. God læring var avhengig av driv og vilje. Det gjaldt om å orke anstrengelse og motbakker. Du får ikke noe gratis. Hernes benektet ikke liberalisten i seg: Han hadde sans for sammenhengen mellom innsats og belønning.

Da Hernes skrev artikkelen «Dessert med bakrus-fare» i *Aftenposten* i 1987, forlangte han ikke bare økt innsats, men også en tydeligere standardisering av undervisningen. Og i utredningen *Med viten og vilje* beklaget han seg over den lokale frihet i valg av lærestoff som rammeplanene fra 1974 og 1987 hadde introdusert: «Det bør også nevnes at den store frihet som er åpnet for lokale læreplaner kan føre til betydelige ulikheter i skoletilbud og i kvaliteten på lærebøker, og at dette også kan forsterkes av det nye inntektssystemet for kommunene.»⁷⁷

Mot profesjonens krav om lokal frihet som først og fremst betød frihet for den enkelte lærer til å velge sin egen kurs, framstod derfor Hernes som talsmann

for en skole som først og fremst kjente ansvar for en nasjonal identitetsutvikling og en nasjonal bevissthet hos elevene. Han overså ikke skolens forpliktelse overfor de lokale tradisjoner og en internasjonal orientering, men hovedsaken for ham var formidlingen av norsk kultur og en nasjonal identitet. I den generelle læreplanen fra 1993 het det: «På den annen side fordrer den økte spesialiseringen og kompleksitet i verdenssamfunnet fortrolighet med hovedstrømmene og felleselementene i vår norske kultur. Veksten i kunnskap krever hevet bevissthet om de verdier som må veilede våre valg. Og når omstillingene er store og endringene raske, blir det mer maktpåliggende å markere historisk forankring, nasjonal egenart og lokal variasjon for å befeste identitet – for å bevare miljøer med bredde og styrke. God allmenndannelse skal bidra til nasjonal identitet og solidaritet ved å gi felles preg forankret i språk, tradisjon og lærdom på tvers av lokalsamfunn.»⁷⁸ Ut fra denne oppfatning fikk den generelle læreplanen av 1993 sitt særpreg ikke minst ved sin betoning av skolens forpliktelse overfor et *felles, grunnleggende og bredt kultur- og kunnskapsgrunnlag*. Om og om igjen viste planen til «felles arv», «Felles bakgrunnsinformasjon», «bred kunnskap», «de grunnleggende referanserammer i de forskjellige fag», «felles referanserammer», «hovedstrømmene og felleselementene», «de felles kunnskaper og ferdigheter».

Når det kom til den konkrete utformingen av fagplanene, valgte Hernes en ganske annerledes nasjonal kurs enn for eksempel Sverige og Danmark. I begge de to landene fikk lærerne og elevene, henholdsvis som ekspertise og konsumenter, stor frihet i valget av lærestoff. Dannelsesarbeidet ble langt på vei forstått som et individuelt prosjekt. I det overordnede danske læreplandokumentet fra 1994 ble essensen i danskfagets legitimering uttrykt slik: «Formålet med undervisningen i dansk er at fremme elevenes opplevelse af sproget som en kilde til utvikling af personlig og kulturell identitet, der bygger på æstetisk, etisk og historisk forståelse.»⁷⁹ I Norge gikk Hernes motsatt vei og gjeninnførte så å si minstekravene som ble introdusert med det klassiske sosialdemokratiet. Hans parole lød slik: «Det nasjonale lærestoffet for hvert fag og hvert klassetrinn må være *tydelig spesifisert og konkret i de enkelte fag* – det må angi *hva* elevene skal møte når. Og det må være sentralt gitt.»⁸⁰ Og mens danskfaget i den danske læreplanen la vekten på den individuelle identitetsutviklingen, med andre ord på konsumentensynet, så betraktet Hernes norskfaget som en nasjonalt samlende kraft i en fragmentert verden. Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen fra 1996, som ble tatt i bruk i 1997, sa: «Læreplanen for norskfaget skal vere eit middel til å gi elevane eit felles kunnskapsgrunnlag, verdigrunnlag og kulturgrunnlag som femner om dei alle.»⁸¹ Hernes' vilje til å drive kulturell nasjonsbygging ble ytterligere bekreftet av det forholdet at han opprettholdt den sentrale godkjenning av lærebøker for grunnskolen og av at han sørget for at planene for de enkelte fagene fikk status som forskrift og følgelig ble juridisk bindende.

Viljen til å samle befolkningen om et felles kunnskaps- og kulturgrunnlag gikk hos Hernes sammen med det klassiske sosialdemokratiets oppslutning om

grunnskolen som en enhetsskole som ga alle barn like muligheter samtidig som den bevarte det sosiale fellesskapet. Hernes fortolket privatskoleloven på en ytterst restriktiv måte og sørget dermed for at det i hans statsrådstitid ikke kom til noen nevneverdig økning av tallet på de private skoler. Innenfor rammen av den offentlige skole ble enhetsskolen med innføringen av skoleplikt for 6-åringer utvidet fra 9 til 10 år. Og det var Hernes som tok initiativet til å få differensieringen av undervisningen i religion, livssyn og etikk erstattet av et fellesfag som fikk betegnelsen Kristendomskunnskap med religions- og livssynsorientering. Fra dette faget kunne elevene bare søke om begrenset fritak.

Både-og politikken som ble så karakteristisk for 1990-tallsideologien på den internasjonale arena, trakk som styringsprinsipp etter seg *management by objectives*, på norsk oversatt til målstyring. Etter dette prinsippet var det statens eller det sentrale nivåets oppgave å formulere de overordnede målene for den nasjonale utdanningspolitikken, og de skulle formuleres så klart, presist og entydig som mulig slik at det nedover i systemet ikke skulle kunne herske noen tvil om hva de betydde. Men deretter skulle det så være de underordnede enheters oppgave å velge de virkemidler som etter enhetenes oppfatning best kunne realisere målene. I siste omgang var det statens oppgave å komme tilbake med et evalueringssystem som ga informasjon om de resultater som ble oppnådd, en informasjon som dermed ville fungere som et nødvendig styringsredskap for de sentrale myndighetene.

Målstyring ble akseptert som styringsfilosofi også for norsk skole, og den kom til anvendelse allerede i 1986 da de øremerkede statlige bevilgningene til fylker og kommuner ble erstattet av et nytt inntektssystem som fordelte bevilgningene som blokktilskudd. Så hva Gudmund Hernes hadde å gjøre, var for så vidt bare å avfinne seg med de vedtak som var fattet. Og til en viss grad så han seg nok også tjent med det i et nasjonsbyggingsperspektiv. Dette gjaldt ikke minst pålegget om at staten skulle sørge for en evaluering av de underliggende enheters virksomhet. For det hørte med til Hernes' styringsideologi at han gjerne ville supplere skolens egenvurdering med en ekstern kontroll, og han sørget derfor for at utdanningsdirektørene som avløste skoledirektørene i 1992 ble pålagt å avgi årlige rapporter om skoleverkets utvikling innenfor regionen. Det var likevel mer karakteristisk for Hernes at han ønsket å videreføre den stramme sentrale styringen som var så karakteristisk for det klassiske sosialdemokratiet. Hans profil i så henseende trer klart fram dersom hans politikk sammenliknes med den svenske og danske.

Både Sverige og Danmark tok i 1990-årene et oppgjør med nasjonsbyggingen til fordel for et utvidet kommunalt og lokalt handlingsrom.⁸² I Sverige reiste Göran Persson for eksempel spørsmålet om ikke kommunene burde overta arbeidsgiveransvaret for lærere og skoleledere, en sak som ingen tidligere minister hadde våget å sette på spissen. I 1989 fikk Persson flertall i Riksdagen for den kommunaliseringen som han la opp til. Danmark kom etter i 1993 i og med at lærernes avtaler fra da av skjedde med kommunene og uten

ministeriell innblanding. I Norge derimot beholdt Staten forhandlingsansvaret med lærerne, til tross for at Norske Kommuners Sentralforbund ønsket det annerledes. I Norge forsøkte også Kommunenes Sentralforbund å få skole-direktørembetet avskaffet ut fra ønsket om å styrke det kommunale selvstyre, men på politisk hold og under Hernes' ledelse ble embetet vernet om ut fra et sosialt nasjonsbyggingsperspektiv. Den statlig-regionale instansen skulle være med på å forhindre at det utviklet seg regionale forskjeller med hensyn til kvalitet og nivå i grunnskolen. I 1992 nøyde derfor Stortinget seg med å erstatte skoledirektørembetene med statlige utdanningskontorer som i prinsippet skulle ha ansvaret for hele skoleverket og for øvrige legge mer arbeid i evaluering og rapportering. I Danmark derimot ble amtskonsulenten i 1989 avskaffet ut fra utdanningsminister Bertel Haarders sterke ønske om en avbyråkratisering med maksimal disposisjonsfrihet for de kommunale og lokale organer. I Sverige gikk en handlekraftig Göran Persson i 1990 drastisk til verks og avviklet så godt som uten forvarsel länskolenämndene, og det skjedde uten at noen debatt om deres eksistens hadde vært ført på flere år.

Dereguleringen forsterkes

Til tross for Hernes' heroiske innsats, gikk utviklingen fram gjennom 1990-årene og inn i det nye årtusenet likevel mot en viss avnasjonalisering av skolen. Tida arbeidet for deregulering eller desentralisering av avgjørelsesmyndigheten gjennom en delegering av den til det kommunale planet og i siste instans ut til den enkelte skole. Dereguleringstenkningen kom klart til uttrykk allerede med innstillingen om det nye inntektssystemet for kommunene som Hovedkomiteen for lokalforvaltningen la fram i 1982. For her sa komiteen at de sentrale myndigheter i større grad enn før måtte akseptere at kommunene gjennomfører pålagte oppgaver på ulik måte. Påbud om at en oppgave skulle gjennomføres på likeartet måte i alle kommuner måtte ikke gis med mindre nasjonale hensyn gjorde det tvingende nødvendig. Tendensen ble forsterket gjennom innføringen av et nytt inntektssystem, en begivenhet som vi allerede har omtalt, og ikke minst gjennom Stortingets vedtak om ny kommunelov i 1992 og en tilpasning av særlovgivningen som fant sted i 1993. Hovedprinsippet var igjen at den statlige styringen av fylkeskommunene og kommunene skulle tones ned og at den mest mulig skulle skje gjennom rammevedtak. Dette prinsippet ble også lagt til grunn for utformingen av den nye opplæringsloven for grunnskole og videregående opplæring som Stortinget vedtok i 1998. Kommuneloven av 1992 var for øvrig av stor betydning ettersom den la opp til hva vi kan kalle en «avsektorisering» av skoleverket eller til en svekkelse av de sterke styringslinjene fra departementet nedover til kommunene og de enkelte skoler. Nå falt bestemmelsen om et eget skolestyre på det kommunale planet bort, og det skjedde med sikte på at skolesektoren som de andre sektorene skulle føres inn under kommunestyret og på den måten få et felles styringsorgan med de andre kommunale sektorene.

Den utviklingen som slik var underveis, ble forsterket da Arbeiderpartiets regjering i 1997 ble avløst av sentrumsregjeringen med Jon Lilletun som kirke-, utdannings- og forskningsminister, og den ble videreført da Arbeiderpartiet på ny overtok regjeringsmakten i mars 2000 med Trond Giske som minister for utdanningssektoren. De to regjeringene og de to statsrådene hadde det felles at de ønsket å svekke det harde statlige grepet om utdanningssektoren til fordel for større frihet nedover i systemet samtidig som de gjerne ville se skolen som en formidler av en felles kultur i et multikulturelt samfunn. Begge regjeringene engasjerte seg for et felles fag for kristendomskunnskap, livssyn og etikk med bare begrenset fritaksrett. Og begge regjeringene ønsket å gi lærerprofesjonen større innflytelse over reformarbeidet. Lilletun rakk også å gjennomføre enkelte reformer. Med opplæringsloven av 1998 ble Læreplanverkets detaljerte og ufravikelige bestemmelser som lærestoff og arbeidsmåter myket opp slik at lærerne et stykke på vei fikk tilbake den friheten som mønsterplanene av 1974 og 1987 ga dem. Lilletun sørget også for å få avskaffet den statlige godkjenningen av lærebøkene, og han overlot til de enkelte skolers lærere å velge lærebøker. Han inviterte skolene og de lokale instansene til å gå i gang med forsøk som de selv hadde tro på.

Men de to regjeringene skilte også lag ut fra følgende hovedprinsipp: Sentrumsregjeringen identifiserte seg sterkt med foreldreretten og også med en valgfrihet som i første rekke skulle ivareta retten til å gjøre valg som var ideologisk begrunnet. Arbeiderpartiet har i sin argumentasjon for større frihet mer omtalt foreldrene og elevene som brukere, og partiet har lagt mer vekt på at en fleksibel og brukertilpasset opplæring ville bli mer effektiv enn en skole som er detaljregulert fra statlig hold. Jon Lilletun markerte seg derfor tydeligst som forsvarer av de private skolers eksistensberettigelse. Han godkjente ikke bare kristne private skoler, men også en muslimsk skole og skoler med en alternativ pedagogikk (Steinerskoler, Montessorriskoler). Giske på sin side kom raskt i konflikt med Stortingsflertallet fordi han både ut fra et kulturelt og et sosialt motiv forsvarte enhetsskolen som en møteplass for alle barn og var mindre villig til å godkjenne private skoler som etter hans mening kom i strid med den offentlige skolens ideologi. I sin første utdanningspolitiske redegjørelse våren 2000 begrunnet han enhetsskolen slik:

«Jeg vil innføre et nytt begrep istedenfor enhetsskolen. Jeg vil kalle den for 'felleskolen' – fellesskolen hvor direktørdatteren går sammen med snekker-sønnen, hvor muslimer går sammen med kristne, hvor de teoretisk flinke går sammen med de ikke riktig så flinke. Det er kanskje den viktigste pilaren i vårt samfunn, at vi uansett bakgrunn går på den samme skolen, har de samme lærerne, leser de samme bøkene, har gym sammen, reiser på ekskursjoner sammen, lærer oss å leve sammen, respekterer hverandre, lærer å samarbeide. Regjeringen er villig til å ta kampen for fellesskapet, fellesskolen.»⁸³

På denne måten eksisterte det så seint som i 2001 et skille mellom dem som betonte skolen som en forlengelse av foreldreretten og dem som så den som en forlengelse av samfunnet og staten.

Forflytter vi oss så i siste omgang fra de ideologiske holmgangene til hverdagspraksisen på det kommunale og lokale planet, blir vi oppmerksom på to tendenser som ytterligere har forsterket avnasjonaliseringen av grunnskolen. Det ene finner vi i den delegeringen av avgjørelsesmyndighet fra det kommunale planet og ut til den enkelte skole som har funnet sted i 1990-årene. Det andre, og kanskje den aller viktigste tendensen, finner vi i den elimineringen av klassefelleskapet som har funnet sted i 1990-årene. De ferskeste studiene viser at den lærerstyrte undervisningen med en lærer som henvender seg til alle elevene under ett, mer og mer har veket plassen for et læringsarbeid som skjer i grupper og individuelt.⁸⁴ Læreren som formidler av en felles nasjonal kultur er erstattet av en organiserende og veiledende lærer som langt mer enn før trer støttende til på elevenes premisser og med respekt for elevenes ulike valg av arbeidsoppgaver.

ET SISTE ORD

Norsk utdanningshistorie slik den er fortalt ovenfor kan nok med noen rett forstås som en utvikling fra nasjonsbygging til markedsorientering. Det forutsetter at hovedvekten legges på tida etter den andre verdenskrigen. Det kommer da til en avnasjonalisering som i betydelig grad blir motivert ut fra behovet eller ønsket om å gjøre nasjonen konkurransedyktig på det globale markedet. Jakten på profitten er blitt et styringssubjekt med stor makt. Men den historiske utviklingsgangen kan kanskje like gjerne forstås som et vedvarende oppgjør mellom fellesskap og individualisme, mellom likhet og frihet. I dette perspektivet er det ingen tvil om at fellesskap og likhet er på vikende front til fordel for friheten og individualismen. Spørsmålet er om balansen mellom de tilsynelatende motstridende formål holder på å gå tapt. For i dette spørsmålet som i mange andre er det ikke tale om et enten-eller, men om et både-og.

NOTER

- 1) Se for eksempel Peter Tibor Nagy, «Nationalism, education and educational policy». Se Arild Tjeldvold and Peter Nagy(eds), *Democracy or Nationalism*. University of Oslo, Institute for Educational Research. Report no. 3, 1997, p. 25.
- 2) Rune Slagstad, *De nasjonale strateger*, Oslo 1998, s. 39.
- 3) Odd Asbjørn Mediås, *Skoledirektørembetetet i Norge 1860-1992*. Utgitt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 1996, s.194.
- 4) Odd Asbjørn Mediås, *Fra geistlig styrt til brukerstyrt skole. Utviklinga av den kommunale og lokale skoleadministrasjonen i Norge*. Upublisert manus, Steinkjer 2001, s. 10-12.

- 5) Se Jens Arup Seip, *Fra embedsmannsstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo 1963.
- 6) Se R. Slagstad a.a. 1998, del II.
- 7) Etter Svein Lorentzen, «Vi og de andre.» *Adresseavisen* 29. juni 2001.
- 8) Se Hans-Jørgen Dokka, *Fra allmueskole til folkeskole. Studier i den norske folkeskoles historie i det 19. hundreåret*. Oslo 1967, s. 105-131.
- 9) Smst., s. 119.
- 10) Se Alfred Oftedal Telhaug, *Fra parallelle skoler til enhetsskole. En studie av forholdet mellom allmueskole (folkeskole) og høyere skole i årene fra 1865 til 1896*. Trondheim 1974. En fin beskrivelse og analyse av enhetsskolen fra 1889 til 1934 finnes i Rolf Grankvist, *Utsyn over norsk skole. Norsk utdanning gjennom 1000 år*. Trondheim 2000, s.109-136.
- 11) Se A.O. Telhaug a.a. 1974.
- 12) Se særlig Dag Thorkildsen, «Grundtvigianerne og moderniseringen av den norske skole». I Ingmar Brohed(utgivare): *Kyrka och nationalism i Norden. Nationalism och skandinavism i de nordiska folkkyrkorna under 1800-talet*. Lund 1998.
- 13) Smst., s. 267.
- 14) Se R. Slagstad a.a. 1998, s. 186 og D. Thorkildsen a.a., s. 271-276.
- 15) Sitert etter D. Thorkildsen a.a., s. 273.
- 16) R. Slagstad, *Kunnskapens hus. Fra Hansteen til Hanseid*. Oslo 2000, s. 39.
- 17) O.A. Mediås a.a. 1996, s. 235.
- 18) O. A. Mediås a.a. 2001.
- 19) R. Slagstad a.a. 2000, s. 38-39.
- 20) Se Francis Sejerstad, «Virksom politikk». I Erik Rudeng(red.): *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Oslo 1999, s.22.
- 21) R. Slagstad a.a. 2000, s. 41.
- 22) Sitert etter Sigvart Tøsse, *Fra lov – til reform. En artikkelsamling om politiske intensjoner, forskningens rolle og utfordringer knyttet til en voksenopplæringsreform*. Norsk Voksenpedagogisk Institutt, Trondheim 1996, s.18.
- 23) H.-J. Dokka a.a., s. 407.
- 24) Se R. Slagstad a.a. 2000, s. 35.
- 25) Se Einar Høigård og Herman Ruge, *Den norske skoles historie. En oversikt*. Oslo 1971, s. 168-178.
- 26) Harald Thuen, *I foreldrenes sted. Barneredningens oppdragelsesdiskurs 1820-1900. Eksemplet Toftes Gave*. Avhandling til dr.philos. graden. Lillehammer 2001, s. 443 og 450.
- 27) Hans Fredrik Dahl, *De store ideologienes tid*. Norsk idehistorie. Bind V. Oslo 2001, s. 163-164.
- 28) Se Harald Berntsen, *I malstrømmen. Johan Nygaardsvold 1879-1952*. Oslo 1991, s. 262-263, 273 og 368-369.
- 29) Se R. Slagstad a.a. 1998, s. 198-199.
- 30) H. Berntsen a.a., s. 368-369.
- 31) Forsøksrådet for skoleverket, *Læreplan for forsøk med 9-årig skole*. Forsøk og reform i skolen – nr. 5. Oslo 1960, s. 14-15. Se også Kjell-Arild Madsen,

- Morsmålets normtekster. Et skolefag blir til – norskfaget mellom tradisjon og politikk.* Dr.polit. avhandling. NTNU 1999, s. 222.
- 32) Kyrkje- og undervisningsdepartementet, *Normalplan(Mønsterplan) for landsfolkeskulen.* Utgave fra 1954, s.9.
 - 33) Smst., s. 15.
 - 34) Samordningsnemnda for skoleverket, *XIX. Sammenfatning og utsyn.* Oslo 1952, s.15.
 - 35) *Stort. Tid. 1959, O.,* s. 39 og 123.
 - 36) *Ot.prp. Nr. 30 (1958) Lov om folkeskolen.* § 1.
 - 37) *Lov om folkeskolen av 10.april 1959.* § 1.
 - 38) Se for eksempel Torstein Harbo, *Målsetting og læreplan i den 9-årige skolen.* Oslo 1960
 - 39) *Fellesprogrammet. De politiske partienes samarbeidsprogram for gjenreisningen.*
 - 40) Alfred Oftedal Telhaug mfl, *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000. En studie av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer.* Oslo 1999, s.47.
 - 41) Helge Sivertsen, «Utdanning – ein menneskerett». Se Knut Jordheim(red.), *Fra folkeskole til grunnskole. En samling artikler over den norske grunnskolen utvikling etter 1945.* Oslo 1971, s. 83-84.
 - 42) Se Anders Lysne, *Karakterer og kompetanse. Stridstema i norsk skolehistorie.* Bind 1. Alva forlag 1999, s.135-137.
 - 43) *Normalplan (Mønsterplan) for landsfolkeskulen,* s. 5.
 - 44) For en detaljert gjennomgåelse av minstekravene i planene fra 1939, se Normalplanutvalget av 1967: *Forarbeid til normalplan for grunnskolen.* Innstillingen avgitt 10.april 1970. Oslo 1970, s. 27-28.
 - 45) *Innstilling fra lærerorganisasjonenes skolenevnd.* Oslo 1933, s. 158.
 - 46) Se A. Lysne a.a., s. 128.
 - 47) R. Slagstad a.a. 1998, s. 404.
 - 48) Se for eksempel Alfred Oftedal Telhaug, *Den 9-årige skolen og differensieringsproblemet. En oversikt over den historiske utvikling og den aktuelle debatt.* Oslo 1969, særlig kapitlet «Stortinget i opposisjon til Forsøksrådet. 8.juni – debatten 1961». Se også Edgeir Benum, «Nyskapning, døråpning og bruken av nøkler», i: I Erik Rudeng (red.), *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger.* Oslo 1999, s. 108.
 - 49) Sitert fra Per Eivind Kjøl og Alfred Oftedal Telhaug, *Norsk skolepolitikk i etterkrigstida. Skole- og utdanningspolitikk i partiprogrammene fra 1945 til 1977.* Oslo 1979, s. 119.
 - 50) *Innst. O. Nr. 60 (1954),* s. 76.
 - 51) Se Alfred Oftedal Telhaug, *Forsøksrådet for skoleverket 1954-1984. En studie i norsk skolutvikling.* Oslo 1990.
 - 52) Se O.A. Mediås a.a. 1996, kapittel V.
 - 53) *Lov om folkeskolen av 10. april 1959,* § 33, punkt 3.
 - 54) Smst., § 14, punkt 4.
 - 55) Marit Cecilie Farsund, *Skolepolitikk mellom sentral styring og lokal autonomi. Om formingen av skolesjefposisjonen i Norge.* Norges forskningsråd – KULTs skriftserie nr. 104, Oslo 1998, s.96.

- 56) J.A. Seip, «Fra embetsmannsstat til ettpartistat». Her sitert etter 1987-utgaven i boka *To linjer i norsk historie*. Oslo 1987, s.28.
- 57) Hans-Jørgen Dokka, *Vår nye skoleordning*. Norsk korrespondanseskole. Brev 15. Oslo 1960. Se også Hans-Jørgen Dokka, *Vår nye skole*. Oslo 1972, s. 25.
- 58) H.J. Dokka a.a. 1972, s. 26.
- 59) Det foreligger ingen nøyaktig opptelling av utdanningsbakgrunnen for skoleinspektører som ble tilsatt i den perioden som her er aktuell.
- 60) Se for eksempel Torunn Lauvdal, *Pedagogikk, politikk og byråkrati. Om statlig styring av grunnskolen og reformintensjoner i den statlige forvaltning på grunnskoleområdet 1969-1991*. Dr. polit. Avhandling 1994, Universitetet i Trondheim, s. 87-91.
- 61) Sitert etter R. Slagstad a.a. 1998, s. 405.
- 62) Edgeir Benum, *Overflod og fremtidsfrykt 1970*. Bind 12 av Aschehougs Norges-historie. Oslo 1998, s. 28.
- 63) *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo 1974, s.11.
- 64) A.O. Telhaug mfl. a.a. 1999, s. 30.
- 65) *Mønsterplan for grunnskolen*. Oslo 1974, s. 25.
- 66) Se Gustav Karlsen, *Desentralisert skoleutvikling. En utdanningspolitisk studie av norsk grunnskole med vekt på 70- og 80-tallet*. Avhandling for graden dr.polit. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Trondheim 1991.
- 67) A. O. Telhaug mfl. a.a. 1999, s.84.
- 68) G. Karlsen a.a., s. 124, 125 og 167.
- 69) Hans Tangerud, *Mønsterplan i søkelyset*. Oslo 1980.
- 70) O.A. Mediås a.a. 1996, s. 349-518.
- 71) Per Kvist, *En vandring gjennom norsk skolehistorie. Innføring av reformene i grunnskolen etter 1945*. Bergen 1999, s. 286.
- 72) Pål Eitrheim and Stein Kuhnle, «Nordic welfare states in the 1990s:institutional stability, sign of divergence.» I Stein Kuhnle, *Survive of the European Welfare State*. London and New York 2000, p 48.
- 73) Se for eksempel Ove Korsgaard, *Kundskabs-kapløbet. Uddannelse i videnssamfundet*. København 1999, Zygmunt Bauman, *Globaliseringen og dens menneskelige konsekvens*. Oslo 1998, Anthony Giddens, *The Third Way and its Critics*. Cambrigde 2000.
- 74) Jarle Simensen og Sven Tägil, *Verden forandres. Verdenshistorien etter 1985*. Aschehougs verdenshistorie. Oslo 1993, s. 121.
- 75) Gudmund Hernes, «Dessert med bakrus-fare». *Aftenposten*, 14. desember 1987.
- 76) NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. S. 8.
- 77) Smst., s. 25.
- 78) «Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Generell del». I *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen*. Det kongelige kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1996, s. 39.
- 79) Gjengitt etter Finn Aarsæther, «1990-åras danskfag,norskfag og svenskfag. Tre nordiske læreplaner». *Nordisk pedagogikk*, vol 17, nr. 1, 1997, s. 44.
- 80) Se Alfred Oftedal Telhaug, *Utdanningsreformene. Oversikt og analyse*. Oslo 1997, s. 206.

- 80) *Læreplanverket for den 10-årige grunnskole*, s. 113.
- 82) Se Odd Asbjørn Mediås og Alfred Oftedal Telhaug, *Fra sentral til desentralisert styring. Statlig, regional styring av utdanningen i Skandinavia fram mot år 2000*. Rapport nr. 2 *Utdanning som nasjonsbygging*. Steinkjer-Trondheim 2000.
- 83) «Redegjørelse av kirke-, utdannings- og forskningsministeren om utdanningspolitikken». *Stortingsforhandlinger 1999-2000*, 4. mai.
- 84) Se Kirsti Klette, «Klasseromsforskning som evalueringsforskning.» Innlegg på Fagkonferansen i pedagogikk – år 2000. Universitetet i Oslo 29. november – 1. desember 2000.