

# Fra enevelde til konstitusjonell stat

## Forutsetninger for allmueskolelovgivning i Norge etter 1814

Av Tone Skinningsrud og Randi Skjelmo

*Ved fredsslutningene i Kiel i 1814 i etterkant av Napoleonskrigene hadde Danmark-Norge vært på det tapende laget, og unionskongen Frederik 6. var blitt pålagt å avstå Norge til Sverige. Dermed var det tatt initiativ til en prosess bort fra det tidligere eneveldet. I en slik prosess var også det å få på plass en norsk skolelovgivning et sentralt anliggende. Det overordnede perspektivet til artikkelen er dreiningen i skolelovgivningen og skolepolitikken som for Norge etter 1814 kom til å omfatte riksdekkende i stedet for regionale ordninger. Følgende forskningsspørsmål er sentrale: Hvilke forutsetninger for nytt lov- og regelverk etter 1814 ga det tidligere lovverket og allmueskolens tilstand? Hvilke motsetninger utspilte seg i forbindelse med lovarbeidet i perioden fra 1814 til 1827? Som en del av drøftingen av disse spørsmålene vil vi sammenligne det danske og det norske lov- og regelverket for allmueskolen, både på 1700-tallet og det tidlige 1800-tallet.*

### Opptakt

De danske skolelovene av 1814 ble vedtatt samme år som unionen mellom Danmark og Norge ble oppløst.<sup>1</sup> Det var til sammen fem lover som ble vedtatt dette året, et sammensatt rike nødvendiggjorde en differensiert lovgivning. Noe eget lovverk for allmueskolen i Norge var ikke blitt utformet, men i 1811 hadde den danske kongen og Kanselliet oppnevnt en egen norsk kommisjon for forbedring av allmueskolen i Norge. Sentralt i kommisjonens arbeid stod biskopen i Kristiania, F.J. Bech, som var opplysningsteolog og som gjennom flere år hadde utgitt en rekke skrifter om opplysningsarbeid blant allmuen og, som selv hadde nedlagt et stort praktisk arbeid til fremme for allmueskolen. Kommisjonen fremla i 1813 et forslag om å opprette en egen norsk lærerutdanning for allmueskolelærere, men innen Kanselliet hadde nådd å behandle saken var unionen mellom de to land oppløst.

---

<sup>1</sup> I den nyskrevne danske skolehistorien bind 2 er kapittel 7 viet "Skolelovene af 1814". De fem lovene omhandler allmueskolene på landet i kongeriket Danmark, i København, i kjøpstedene, i Slesvig-Holstein og for jødene; Larsen m.fl. 2013.

Arbeidet med å utvikle et nytt lovverk for allmueskolen i Norge ble videreført av det nyopprettede norske Storting, landets valgte lovgivende forsamling. Dette arbeidet resulterte på det første Stortingsmøtet i 1816 i en midlertidig lov i tre paragrafer, som omfattet både allmueskolen i byene og på landet. Arbeidet med å utforme en mer permanent lov ble samtidig ført videre av Lovkomiteen av 1814, som i kjølvannet av unionsoppløsningen var blitt nedsatt for revisjon og omarbeidelse av hele det norske lovverket.<sup>2</sup> Forslag til en ny fullstendig lov for allmueskoler på landet i Norge ble fremmet for flere Storting, men ble utsatt tre ganger og endelig vedtatt først i 1827. Flere år senere (i 1834) kom en skoleplan og instruks for lærerne.<sup>3</sup>

Vi tar utgangspunkt i en sammenligning av det danske lov- og regelverket av 1814, loven om allmueskoler på landet og instruksjon for lærerne, og den norske loven fra 1827, med tilhørende Plan og Instrux fra 1834. Dernest vil vi presentere noen forklaringer på hvorfor Norge fikk en mer konservativ lov for allmueskolen, med snevrere fagkrets og mindre preg av opplysningstidens tenkning, enn Danmark. Dette til tross for at Norge i 1814 var blitt en konstitusjonell stat med en revolusjonær grunnlov basert på folkesuverenitetsprinsippet.<sup>4</sup> Vi søker å belyse den norske skoleutviklingen ved å fokusere på endringer i de statlige prinsipper for styring og styringspraksis som preget overgangen fra eneveldet til konstitusjonell stat. Denne endringen, karakterisert som et skifte fra regionalisme til økt nasjonal uniformitet som prinsipp for den sentrale statlige styringen, har fått økt oppmerksomhet blant norske historikere i forbindelse med 200-års-jubileet for den norske grunnloven.<sup>5</sup>

### **En sammenligning av den danske 1814-loven og den norske 1827-loven**

Den danske skoleloven for allmuen på landet var i antall paragrafer mer omfattende enn den norske. Den danske besto av 9 kapitler med til sammen 69 paragrafer. I tillegg kom et bilag med instruksjon til lærerne som omfattet 37 paragrafer.<sup>6</sup> Til sammenligning omfattet den norske 1827-loven bare 29 paragrafer. Plan og Instrux, som kom i 1834, omfattet henholdsvis 18 og 20 paragrafer.

---

<sup>2</sup>. Helgheim 1980: 54.

<sup>3</sup>. Plan, hvorefter Undervisningen og Disciplinen i Almueskolerne paa Landet skal indrettes, og Instrux for Lærerne ved Almueskolerne, 22.juli 1834. I Skolehistoriske aktstykker, nr. 9, 1998, fra Departementstidende 1834: 647-84.

<sup>4</sup>. Holmøyvik 2013: 133.

<sup>5</sup>. Bull & Maliks 2014.

<sup>6</sup>. Første kapittel i loven omhandler skoledistrikter, faste skoler og omgangsskoler. Andre kapittel omhandler ungdommens antagelse og fordeling i skolene og om undervisningstiden. Tredje kapittel omhandler sanksjoner ved uteblivelse fra skolen og om barnas kirkegang. Fjerde kapittel omhandler undervisningen, skolebarnas offentlige overhøring samt utgang av skolen. Sjette kapittel omhandler skoledisiplin og sjuende kapittel skolelærernes beskikkelse. Åttende kapittel omhandler skolebygningene, vedlikehold av disse samt lærerlønninger. Det avsluttende kapittel ni omhandler skolekassens inntekt, utgift og bestyrelse.



*Et av de mest berømte malerier i norsk kunsthistorie er bildet av den norske grunnlovgivende forsamling i 1814, malt av Oscar Wergeland 1882-1885. Med Eidvolls-grunnloven fikk Norge sitt eget parlament, Stortinget, som allerede i 1815 diskuterte en ny norsk skolelov for allmuen på landet. Bildet henger nå i Stortingssalen i Oslo (Foto: Teigens fotoatelier a.s).*

### *Om skolens formål*

I den danske skoleloven av 1814 (D1814), i innledningen før første paragraf, presenteres formålet med skolen. Statens ungdom skal “ved retteligen at bruge sine Evner, kunde blive gavnlig for Borgersamfundet”. I selve lovteksten heter det: “Ved Børnenes Underviisning skal der i Almindelighed tages Hensyn til at danne dem til gode og retskafne Mennesker, i Overeenstemmelse med den evangelisk-christelige Lære; samt til at bibringe dem de Kundskaber og Færdigheder, der ere dem nødvendige for at blive nyttige Borgere i Staten” (D1814, § 22). Det skulle heller ikke henlegges flere unge “til een fast Skole, end at det kan blive muligt for Skolelæreren, at have det fornødne Opsyn med Børnene og tilbørligen undervise dem.” (D1814, § 1) Formålet med skolen ble fulgt opp i lærerinstruksen: “For at gjøre Underviisningen behagelig og nyttig for Børnene, bør han beflitte sig paa et tydeligt Foredrag, og nøie lægge Mærke til, hvorvidt Børnene have fattet det, som giennemgaaes eller læses.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Lærerinstruksen, § 12.

I den norske loven for allmueskolevesenet på landet av 1827 (N 1827) finner vi ingen eksplisitt uttrykt målsetting for skolen. Utdanningshistorikeren Knut Tveit framholder at de norske skolelovene ikke inneholdt noen spesifikk formålsparagraf før i 1848.<sup>8</sup> Da ble den første loven for allmueskolen i byene vedtatt. Det nærmeste vi kommer skolens formål i den norske loven er paragrafen som omhandler skolens undervisningsprogram og innhold (N1827, § 14).

### Om skolens innhold

Etter den norske 1827-loven skulle skolens innhold omfatte følgende elementer:

“Saavel i de faste Skoler, som i Omgangsskolerne, undervises overalt

- a) i Læsning, forenet med Forstandsøvelser,
- b) i Religion og Bibelhistorie, efter de anordnede Lærebøger,
- c) i Sang, efter Psalmebogen,
- d) i Skrivning og Regning.

Hvor og naar Omstændighederne tillade det, skulle Skolecommissionerne og Stiftsdirectionerne derhos paasee, at Underviisningen baade gaar videre end til de første Elementer, og at den udstrækkes til flere almeennyttige Gjenstande, hvorom i saadanne Tilfælde gjøres Indstilling til Regjeringen, som bestemmer det Fornødne.

Undervisningen begynder og slutter hver Dag med Bøn og en Psalme. Enhver Skole bør være forsynet med en Bibel, et Nytestament, en Psalmebog, en Postil, et Exemplar af Kongeriget Norges Grundlov, samt Loven om Almue-Skolevæsenet og en Regnebog.” (N 1827, § 14)

Det eneste elementet som åpner muligheten for å inkludere verdslig kunnskap utover regning, er formuleringen “flere almeennyttige Gjenstande“, som man måtte ha tillatelse fra Regjeringen for å innlemme i undervisningen.

I den danske skoleloven er innholdet hjemlet i § 23:

“Der skal i Skolerne undervises i Religion, Skrivning og Regning, samt Læsning; ogsaa bør Skolelærerne veilede Børnene til ordentlig Sang.

Ved Læsningen skulle fornemmeligen saadanne Bøger benyttes, som kunne give Anledning til at danne Børnenes Sindelag, og som indeholde et kort Begreb om deres Fædrelands Historie og Geographie, samt meddele dem Kundskaber, der kunne tiene til Fordømmes Udryddelse, og blive dem til Nytte i deres daglige Haandtering; og bør derved al Undervisning søges Lejlighed til passende Forstands-Øvelser for de Unge.

---

<sup>8</sup>. Tveit 2007: 175.

I de Skoler, hvor Lærere, der ved de af Os allernaadigst auctoriserede Skolelærer-Seminarier have nydt Undervisning i Gymnastik eller paa anden Maade have erhvervet sig den Duelighed, som udfordres til deri at give Underviisning, ere ansatte, skulle Børnene veiledes af Skolelærerne til gymnastiske Øvelser, saasom Løbe-, Springe-, Klavre-, Svømme- og militaire Øvelser. Til disse Øvelser bør, naar den øvrige befalede Skoleundervisning er tilendebragt, anvendes, saavidt Veirliget tillader, een Time dagligen, saaledes at hver Klasse af Skolebørnene heri nyder ugentlig Undervisning i 3 Timer; dog at Børnene i øverste Klasse, efter den i § 13 indeholdte Bestemmelse, fra 1ste Junii indtil Høstferienne ikkun nyde denne Underviisning 2 timer ugentligen; og bør øvrigt til Svømmeøvelser, forsaavidt Leilighed dertil gives, efter Sognecommissionens paa de locale Omstændigheder grundede Bestemmelser, nogle Eftermiddage om Sommeren anvendes.<sup>9</sup>

Ved enhver Skole bør, saavidt Omstændighederne tillade, anskaffes en Plads af 800 til 1200 Alen, som jævnes og, ved Belægning med Sand eller paa anden hensigtssvarende Maade, gøres skikket til gymnastiske Øvelser; ogsaa bør de allernødvendigste Apparater til saadanne Øvelser, ved enhver Skole, hvor Gymnastik indføres, anskaffes efterhaanden paa Skolekasens Bekostning.” (D1814, § 23)

Ikke bare er den danske loven mer omfattende og detaljert i sine formuleringer enn den norske. Den viser en langt bredere fagkrets ved at leseboken skulle inneholde fedrelandshistorie og geografi. Dette kom i den norske allmueskolen på landet først inn gjennom loven av 1860. De danske skolebarna skulle spesifikt meddeles kunnskaper som skulle bidra til å utrydde fordommer samt bli barna til nytte. Den danske loven inneholdt også omfattende og detaljerte krav til faget gymnastikk som overhode ikke nevnes i den norske loven.<sup>10</sup>

## Om omfanget

I følge den norske skoleloven skal barna normalt begynne på skolen når de er fylt 7 år. Skolegangen fortsetter fram til konfirmasjonen, hvis sognepresten finner det nødvendig. Loven slår fast at: “Skolepliktige ere Børn fra det fyldte 7de, eller, hvor Omstændighederne lægge Hindringer i Veien for at Børnene i denne Alder søge Skolen, fra det fyldte 8de Aar, indtil de confirmeres, naar Sognepresten finner det fornødent, at de søge Skolen saa længe” (N 1827, § 15).

---

<sup>9</sup> §13 “For Børnene i øverste Klasse skal om Sommeren, fra 1ste Junii indtil Høstferiens Begyndelse, ikkun holdes Skole 2 fulde Dage om Ugen, hvilke Dage bestemmes af Amtskoledirectionen, paa Sognecommissionens derom giorte Forslag.”

<sup>10</sup> Faget gjaldt bare guttene, og særlig på Jylland møtte undervisningen motstand, både fra mødre som var bekymret for at sønnene kunne falle under øvelsene og som mente at disse førte til unødige slitasje på tøyet. Blant den religiøse grupperingen “Stærke Jyder” var det også motstand mot faget, disse mente at innholdet stred mot De ti bud; Larsen m.fl. 2013: 203-06.

Loven fritar barn som får hjemmeundervisning, av foreldre, foresatte eller andre, fra skolegang. Men sognepresten kan henwise barna til skolen, hvis han finner at de "forsømmes" (N 1827, § 16). Skolekommisjonen skal sørge for at fattige barn, som ikke har klær, mat eller de nødvendige bøker og materiell til skriving og regning gjøres i stand til å gå på skolen (N 1827, § 17).

Vurderingen om avslutning av skolegangen foretas i forbindelse med en årlig offentlig eksamen, der prestene og noen av skolekommisjonens øvrige medlemmer er til stede. Både for elever ved fastskolene, omgangsskoleelever og elever som får undervisning hjemme skal det arrangeres en årlig offentlig prøve (N 1827, § 19).

Som dokumentasjon på elevenes frammøte, faglige framgang og andre forhold skulle alle skoleholdere, både i de faste skoler og i omgangsskolene "holde en ordentlig af Sognepræsten auctoriseret Protocol over alle skolepligtige Børn, og deri anmærke Enhvers Alder, Fremgang og Forhold, samt de Forsømmelser og Uordener, der maatte finde Sted." (N1827, § 15) Hva denne protokollen skulle inneholde ble utdypet i lærerinstruksen av 1834, som fastsetter at protokollen foruten opplysninger om barnets navn, adresse og alder skulle inneholde opplysninger om barnets kunnskaper i: "a) Indenadslæsning, b) Udenadslæsning, c) Skrivning, d) Regning, e) Religion, f) Forstandsøvelser og g) Sang" (N 1834, § 18).

I Danmark var det ett års tidligere skolestart sammenliknet med Norge. Barn måtte ikke antas i skolen før det var fylt 6 år, og skolegangen kunne utsettes til barnet var 7 år om foreldrene ønsket det (§7). Barna skulle inndeles i to klasser utfra alder, kunnskaper og ferdigheter, og i disse skulle det gis særskilt undervisning (§8), anordnet ut fra § 24: "Til Skolens første eller nederste Classe høre alle smaae Børn, (dog intet Barn, som er yngre end 6 Aar), tilligemed de Børn, som endnu ikke have lært at læse tydeligt, og at skrive Tal og Bokstaver, samt ikke have gennemgaaet Luthers Catechismus og de viktigste bibelske Historier. I den anden eller øverste Classe optages de, der have erhvervet forømmeldte Kundskaper. Saafremt de imidlertid ere under 10 Aars Alder, overlades det til Skolecommissiøns Skjønnende, hvorvidt de, denne unge Alder uagtet, maa optages eller ikke" (D 1814, §24).

Først i Plan av 1834 for den norske allmueskolen ble det også i Norge fastsatt to klassetrinn. § 9 i Planen angir de samme kriteriene som den danske 1814-loven for hvilke elever som skal plasseres på første og andre klassetrinn.

Også når det gjelder omfanget av undervisningen har den danske loven langt mer detaljerte bestemmelser enn den norske. Loven fastslår når på dagen læretimene skulle finne sted. Loven har også to paragrafer som fritar barna for skolegang; den ene gjelder fritak fra skolen i fire uker for å hjelpe til med korninnhøstningen (§ 11), mens § 12 gir foreldre som er gårdbrukere rett til å holde barn hjemme fra skolen 2-3 uker om våren og 3-4 uker om høsten dersom de er over ti år og brukes til "Markarbejde". Ved utskrivning av skolen etter endt skolegang, skulle det gjøres tilstrekkelig rede for det som etter § 23 skulle læres i skolen. Ved utskrivningen fikk elevene også med seg et vitnemål, en attest på stemplet papir fra

skolekommissjonen. Dette var en attest for kunnskaper og oppførsel under skolegangen og skulle også inneholde skussmål fra sognepresten om barnets flid og forhold under konfirmasjonsforberedelsen (D 1814, § 27). I Norge var tilsvarende bestemmelse tatt inn i Plan av 1834, som fastsatte et hvert barns rett til attest vedrørende kunnskaper, "Sæder" og "Opførsel" ved utskrivelse fra skolen (§ 12).

De danske bestemmelsene om betingelsene for utskrivning av skolen er i likhet med de norske knyttet til elevenes prestasjoner på en offentlig eksamen, eller "overhørelse" (D 1814, § 25). I Danmark skulle imidlertid slike overhøringer foregå to ganger pr år, mens det i Norge var begrenset til én gang pr år. I begge land var utskrivningen fra skolen eksplisitt knyttet til konfirmasjonen: I Norge skulle skolegangen vare inntil barna ble konfirmert, hvis sognepresten fant det nødvendig (N 1827, § 15). Den danske loven hadde en tilsvarende bestemmelse om at "[...] maa intet Barn antages til Konfirmasjonen førend Skolekommissionen, ved den afholdte Halvaars-Examen har fundet, at det kan udskrives af Skolen, og intet Barns Skolegang ophøre, førend det har været til Konfirmation [...]". Unntaksvis kunne barn skrives ut av skolen før konfirmasjonsalderen, hvis de hadde nådd et tilstrekkelig kunnskapsnivå.

Den danske loven åpnet også opp for et ekstratilbud om vinterskole for både gutter og jenter som etter konfirmasjonen ville tilegne seg mer omfattende kunnskaper i skrivning og regning eller ta del i annen "nyttig Underviisning" (D 1814, § 28). Noe tilsvarende finnes ikke i det norske lov- og regelverket.

### Om lærerrollen

Både den danske og den norske lærerinstruksen fremhever at læreren må fremstå som et godt eksempel på kristen moral. I den norske skal læreren fremstå som et





eksempel på “Sand Gudsfrygt og en christ sømmelig Vandel” (N 1834, § 3), i den danske bør han “stedse foregaae Ungdommen med Exempel af et Christeligt og sædeligt Levnet” (D 1814, § 2). Den norske instruksjonen oppfordrer dessuten omgangsskolelærere til å holde kveldsandakt, hvis det er ønske om det, i husholdet der skolen holder til. Han kan “forelese over en nyttig Bog” etter sogneprestens anvisning, og “oplæse en Aftenbøn og med Huusfolket afsynge en Psalme” (N 1834, § 17).

Pålegget i den norske Planen om å benytte Saxtorphs utdrag av Pontoppidans forklaring i religionsopplæringen, samt instruksens pålegg om at barna måtte lære å skille mellom “det Gode og det Onde” og å innse “Syndens ulykksalige Følger” (N 1834, §7,8) indikerer at en pietistisk kristendomstradisjon skulle råde grunnen i den norske allmueskolen. Den danske lærerinstruksjonen benytter ikke ordet “Synd”, men “Børnenes moralske Tænkemaade”, deres aktelse for sannhet og rettskaffenhet og evnen til å skille mellom “gode og slette Handlinger, og hvilke Følger de drage efter sig” (D 1814, § 13). Den danske instruksjonen fraråder dessuten læreren fra å oppholde seg ved Del fire (om dåpen) og Del fem (om natverden) i Katekismen når de minste barna skal undervises, “fordi de Sandheder, som deri inneholdes, ikke passe til denne Alders Fatte-Evne.” (D 1814, §14). Den danske instruksjonen er åpenbart mer preget av opplysningstidens syn på den moralske oppdragelsen som et felles verdslig og religiøst anliggende, mens de norske bestemmelsene bærer preg av en pietistisk religionsoppfatning, med vekt på syndsbevissthet, også i den tidlige oppdragelsen.

I Danmark var lærerne forventet å ta initiativet i planlegningen av undervisningen. Den danske lærerinstruksjonen av 1814 pålegger skolelæreren å lage et utkast til timeplan for hver dag i uken i hvert undervisningshalvår. Skolekommissjonen skulle lage en betenkning om planen og amtskoledireksjonen skulle godkjenne den eller kreve forandringer (D 1814, § 17). Den norske Planen av 1834 forutsatte til sammenligning ingen lærermedvirkning i utformingen av skolens undervisningsplan. Planen skulle utformes av sognepresten og godkjennes av prostens (N 1834, §10), verken skolekommissjonen eller stiftsdireksjonen skulle involveres i undervisningsplanens utforming.

Forskjellen mellom det danske og det norske lov- og regelverket i oppfatningen av lærerens rolle gjenspeiler forskjellen mellom de to land i utbyggingen av lærerutdanningen. Den danske loven av 1814 forutsetter at det finnes seminarutdannede lærere som kan forventes å søke på ledige stillinger. Skolelærerseminarenes forstandere skal meddeles ledighet i skolelærer-embeter og skal underrette alle dimitterte seminarister som er tjenesteledige om vakanser (D 1814, § 45). De som har fullført en seminarutdannelse og har fått dugelighetsattest skal dessuten slippe eksaminasjon før tilsetning i stilling (D 1814, § 46). Ingen tilsvarende bestemmelser finnes i det norske lovverket. Verken i 1827 eller i 1834 fantes det en utdannet lærerstand i Norge. Det første offentlig finansierte seminaret ble opprettet i 1826 på Trondenes i Troms, med 9 plasser, og det andre i Asker i 1834.



### *Hvorfor ble 1827-loven en minimumslov?*

Den norske skoleloven av 1827 ble en konservativ lov som ikke pekte utover tingens tilstand. Skolens religiøse innhold stod sentralt og lovteksten formidlet ikke noen oppfatning om statsborgerlig oppdragelse for deltakelse i det verdslige samfunnslivet, slik den danske loven gjorde. I en oversikt over norsk utdanningshistorie blir det hevdet om loven at “det vesentlige ved den [var] selve dens eksistens” ettersom den fastsatte visse minimumskrav, som “den samlede statsmakt” stilte seg bak.<sup>11</sup> Torstein Høverstad er mer polemisk i sin karakteristikk og hevder at “Allmueskolen som omgangsskole i husmannskår er gaven fra embetsstanden til bonden i 1827”.<sup>12</sup> Høverstad gjør rede for flere forhold som bidro til resultatet i 1827: i) embetsmennenes bevisste trenering av skolesaken på flere Storting fordi de så sine interesser truet ved at allmuen skulle få bedre utdanning; ii) den generelt konservative dreiningen av “tidsånden” i Norge og ellers i Europa etter den franske revolusjon, som la en demper på prestenes engasjement i opplysningsarbeid; iii) den politiske konservatismen og likegyldigheten overfor allmuens utdanning hos Norges første kirke- og undervisningsminister Niels Treschow; og iv) ordningen for allmueskolen fra enevoldstiden på 1700-tallet, der allmueskolen var overlatt til bygdekommissjoner. Høverstad ser en motsetning mellom den norske grunnloven, som ble vedtatt i 1814, først og fremst dens folkesuverenitetsprinsipp, og skolepolitikken som ble ført etter 1814, som negligerte utdanning for allmuen.<sup>13</sup>

Senere norsk utdanningshistorisk forskning har utfordret Høverstads forklaringer. Helgheim mener at utsettelsene ikke var bevisst trenering, men var saklig begrunnet.<sup>14</sup> Han fritar dessuten Treschow for ansvaret for den svake fremdriften i behandlingen av lovsaken på Stortinget ved å hevde at ansvaret etter 1818 lå hos Stortinget og ikke hos Treschow.<sup>15</sup> I en studie av bøndenes politiske aktivitet rundt 1814 hevder også Hommerstad at Høverstad overdriver embetsmennenes motvilje mot utdanning av allmuen.<sup>16</sup>

### *Fra eneveldet til konstitusjonell stat: fra regionalisering til uniformitet*

Blant norske historikere er det en oppfatning at Norge ved inngangen til 1800-tallet hadde sluttet å eksistere som et rike.<sup>17</sup> Stylingen av Norge hadde i lengre tid foregått som en direkte forbindelse mellom kongen og kanselliet i København og de regionale embetsmenn i Norge, uten å gå gjennom et nasjonalt nivå. Før 1814

---

<sup>11</sup> Høigård & Ruge 1947: 82-83.

<sup>12</sup> Høverstad 1918: 369.

<sup>13</sup> Ibid.: 366.

<sup>14</sup> Helgheim 1980: 70.

<sup>15</sup> Ibid.: 71.

<sup>16</sup> Hommerstad 2011: 219.

<sup>17</sup> Maliks 2012: 15-16; som refererer til Bagge & Mykland 1987: 254; Maurset 1979: 15.



Forsiden av “Lov, angaaende Almue-Skolevæsenet paa Landet”, undertegnet av kong Carl XIV Johan på Stockholms slott 14. juli 1827. I likhet med forordningen av 1739 forble skolens religiøse innhold sentralt i undervisningen i allmueskolen etter 1827 (Foto: Andrew Kristiansen).

var regionene – stiftamtene – de primære administrative, økonomiske og kulturelle enhetene. Etter 1814 mistet regionene gradvis sin betydning.

Politiske beslutninger fattet i København omfattet ofte bare ett enkelt stift. Reskripter kunne være stilet til én enkelt biskop. Denne strukturen motvirket en helhetlig styring av det norske territoriet. Politikken som ble ført var en “helstatspolitikk”, som ofte fremstilles som en sammensmeltingspolitikk.<sup>18</sup> Men helstatspolitikken dreide seg ikke om å innføre “en ensartet styring i form av allmenne lover og regler gjeldende for hele riket”, formålet var først og fremst å styrke staten. Resultatet av politikken var ikke større likhet mellom regionene, men snarere en sterkere regional differensiering. For Norge innebar atskillelsen fra Danmark i 1814 ikke bare at det politiske sentrum ble forflyttet fra København til Christiania (Oslo), men også en ny statlig politikk som indebar nasjonal lovgivning og mindre regional differensiering.

De store regionale forskjellene i skoleutbyggingen mellom ulike norske stift som eksisterte på begynnelsen av 1800-tallet var både et resultat av krefter “ovenfra” og “nedenfra”. Forskjellene skyldtes både en differensiert regional politikk fra styresmaktene i København og regionale forskjeller i initiativ og innsats.

Spørsmålet om det nye lovverket for skolen skulle utformes som en landsdekkende rammelov eller om det skulle være regionale lover ble debattert blant norske lovgivere i den første tiden etter 1814. Til det første ordinære Storting i 1815-16 forelå det forslag både om riksdekkende lover for allmueskolen og om en regional ordning begrenset til ett enkelt stift.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Maliks & Bull 2014: 14.

<sup>19</sup> Storthingsforhandlinger 1815 og 1816.

## Forordningene om skoler på landet av 1739 og Placatene av 1740 og 1741

Praksisen med regional styring av skolen vokste ut av eneveldets skolelovgivning for allmueskolen på 1700-tallet. Landsdekkende forordninger for allmueskoler på landet ble i 1739 gjort gjeldende av den pietistiske kongen Christian 6. både for Danmark (DF) og Norge (NF).<sup>20</sup> I begge land var det stiftamtmennene og biskopene som ble pålagt ansvaret for opprettelse av skoler og for godkjenning av lokale fundaser innenfor hvert enkelt stift.

Etter de to 1739-forordningene skulle det i begge land være obligatorisk skolegang. Skoleholderen var pliktig til å undervise alle barn i sitt distrikt, både fattige og rike, uten å kreve skolepenger fra noen av barna. Alle skoleholdere skulle være godkjent av prosten og sognepresten, som skulle forsikre seg om at "...ingen ubekjendte Landstryger, Quinder, aftakkede Soldater eller Under-Officerere der til bruges" med mindre de var eksaminert av presten. Hjemmeundervisning ble sterkt frarådet, og presten skulle formane menigheten om "å skikke deres Børn til Skolemesteren i Skole, og ey lader dem uden skiellige Aarsager hjemme undervise" (DF §38, NF §39). Finansieringskildene til skoledriften beskrives omtrent likt i de to forordningene. Det skal opprettes en skole-kasse i hvert sogn. Til denne kassen kunne det gis frivillige gaver (DF § 31, NF § 32). Tilskudd til kassen skulle også komme fra personlig skattlegning "hvorfra ingen i Sognet enten paa Herregaarde, Præstegaarde eller hos Almuen maa befries, uden Almissee-Lemmer alene" (DF § 32, NF § 33).

Etter nitide studier av lovtekstene i de to forordningene har de fleste konkludert med at lovene er helt like. Både Høverstad og Høigård & Ruge hevder at lovtekstene ord for annet er identiske.<sup>21</sup>

Disse forordningene ble imidlertid raskt etterfulgt av modererende lovgivning for begge land i form av en Placat for Danmark i 1740 (DP) og for Norge i 1741 (NP).<sup>22</sup> Placatene åpnet i praksis for varierende lokale og regionale ordninger, og forordningene ble redusert til et i varierende grad realiserbart ideal. Grunnen var at den danske forordningen var blitt møtt med kraftig motstand, særlig blant proprietærene. Det var godseierne, som i Danmark ville få størst utgifter i forbindelse med skoleutbyggingen. I den danske Placaten ble det forklart at kongen har kommet til at kostnadene ved iverksetting av forordningen beløper seg til "en saare høi Summa" så vel som "adskillig Besværlighed", og at den største delen av omkostningene ville falle på godseierne. Kongen antar at

---

<sup>20</sup>. Forordning om Skolerne paa Landet i Danmark og hvad Deignene og Skoleholderne derfor maa nyde. 23. januar 1739; Forordning om Skolerne paa Landet i Norge og hvad Klokkerne og Skoleholderne derfor maa nyde. 23. januar 1739.

<sup>21</sup>. Høverstad 1918: 6; Høigård & Ruge 1947: 44.

<sup>22</sup>. Placat og nærmere Anordning angaaende Skolerne paa Landet i Danmark, 29. april 1740. Placat og nærmere Anordning angaaende Skolerne paa Landet i Norge, Christiansborg Slot udi Kiøbenhavn, den 5te Maji 1741.

ungdommen kan undervises i sin salighets kunnskap uten “alt for stor Byrde for Jordegodsets Eiere, naar Proprietairerne, som best kiende deres Gods Leilighed og Deres Tieneres Vikår [...] selv foreslaae, hvor og hvor mange Skoler på hvert Gods behøves [...]” (Innledningen til DP). Utbyggingen av skoler ble med andre ord overlatt til godseierne egne vurderinger av hva det var behov for, ikke til biskopens og amtmannens, slik som 1739-forordningen foreskrev.

Mens Placaten for Danmark overlot beslutninger om den videre utbyggingen av skolene til “proprietairerne”, overlot Placaten for Norge beslutningene til “Menighederne på Landet som best kiende de Districters Situasjon og Beskaffenhed” (Innledning til NP). Mens 1739-forordningen fastsatte at det skulle opprettes en skolekasse for sognet, endret den norske Placaten dette til en skolekasse for prestegjeldet (NP § 1). I hvert prestegjeld skulle prosten sørge for at det ble opprettet skolekommisjoner, som skulle bestå av 4 av de kyndigste og beste menn i prestegjeldet, foruten bygdelenmannen, fogden, godseiere, hvis de finnes, og sognepresten og hans kapellaner (NP § 2). Alle menighetens medlemmer skulle bidra etter evne til skolekassen. Hvis skolekommisjonen ikke ble enig om skatteutskrivning, skulle tvisten bringes fram for amtmannen og prosten (NP § 3).

I Danmark derimot skulle skolekassen administreres av “den største Lods-Eier i hver Skoles Distrikt”, som både skulle “oppebære Indtægten og besørge Udgiften, hvori Amtmanden skulle være ham assisterlig” (DP § 5). Det er lods-eierne, de største landeierne, som har myndighet til å fastsette lokal skolekatt og skoleholderne lønn: “Det er Lodseierne selv, efter Stedernes og Indbyggernes Leilighed, at fastsette og imellem sig selv indbyrdes at ligne, hvad Skoleholderne for det øvrige, til deres nødtørstige Ophold, i Løn og Indkomst skal nyde, da Kongen formoder, at de behandle Skoleholderne saaledes, at disse ikke skal gjøre deres Arbeid sukkende” (DP § 5). Den samme paragrafen sier videre at ved eventuell uenighet skal “hvad de største Lods-Eiere i Sognet vedtage, bør de mindre være fornøyde med [...], men kan de ikke blive enige, bør det ankomme på Amtmandens og Herreds-Provstens Kiendelse og, paa hvad maade det end afgiøres, indsendes til Stiftamtmandens og Biskopens Approbasjon”.

Det overlates også til Lods-Eierne frie valg om og eventuelt hvordan de vil “tage Refusion af deres Bønder og Tienere for Bekostningerne til Skolens Bygning og Skoleholderne aarlige Underholdning” (DP § 6).

Placaten for Danmark av 1740 overlot skoleutbyggingen og utredningen av finansieringen til de lokale godseierne, mens Placaten for Norge av 1741 påla amtmannen, sammen med prosten, å opprette bygdekommisjoner. Denne forskjellen i administreringen av skolen og dens økonomi samsvarer med en generell forskjell mellom statlig styringspraksis i Danmark og Norge på 1700-tallet, som er påpekt av den norske historikeren Ståle Dyrvik.<sup>23</sup> I Danmark ble mange statlige økonomisk-administrative oppgaver ivaretatt av lan-

---

<sup>23</sup> Dyrvik 1998.

dets 700 private godseiere som gjenytelse for kongelige privilegier og skattelettelser. "I Norge derimot ble det skapt en fullstendig lokaladministrasjon som førte kongens forlengede arm ut til alle".<sup>24</sup> Forskjellen mellom de norske skolekommisjonene, og de danske lods-eierne som ansvarlig for skolens økonomi og administrasjon illustrerer Dyrviks poeng om at i Norge nådde "kongens forlengede arm" ut til alle, mens allmuen i Danmark måtte forholde seg til en godseier og hans betjenter.<sup>25</sup>

Ettersom helt ulike lokale instanser var blitt tildelt det økonomisk-administrative ansvaret for utbyggingen av allmueskolen på landet i Danmark og Norge, antar vi at den videre utviklingen av allmueskolen må ha hatt forskjellig dynamikk i de to land. Vi vil her fokusere på utviklingen i Norge.

### *Skolens utvikling i Norge etter Forordningen av 1739 og Placaten av 1741*

Norske skolehistorikere har stort sett vært enige i at det vesentlige ved Placaten for Norge var at "bygdefolket og stiftsstyret får fullmakt til å sette i verk loven som de vil og kan".<sup>26</sup> Høverstad har fremhevet at bygdekommisjonene disponerte for konflikt og økt skolemotstand blant bøndene. Embetsmennenes plikt var å fremme skolen, mens bøndene, som ofte hadde flertall i kommisjonene, måtte bære utgiftene.<sup>27</sup> Kommisjonsordningen så å si produserte ekstra skolemotstand blant bøndene som allerede var skeptiske til skolen og de aktiverte en allerede eksisterende motsetning mellom embetsstanden og bondestanden.

En undersøkelse av kommisjonsvesenet og bygdeoffentligheten i Norge før og etter 1814, som sammenligner et amt i Trondhjem stift og amt i Kristiansand stift, hevder imidlertid at konfliktnivået i kommisjonene var ulikt i forskjellige amt. Størrelsen og sammensetningen av kommisjonene varierte også. Fraværet av et felles nasjonalt regelverk gjorde det mulig å utvikle ulik praksis i ulike regioner. Også den sosiale strukturen i lokalsamfunnet kan ha påvirket konfliktnivået.<sup>28</sup> Bilde av konflikt og skolemotstand som et fellestrekk ved alle skolekommisjonene, må derfor modifieres.

Placaten for Norge av 1741 reduserte forordningen av 1739 til et ideelt mål for skolen, og bygdekommisjonene og stiftsstyret fikk fullmakt til å etterleve loven i den grad de var i stand til det. Bøndene fikk dessuten makten i kommisjonen, fordi det ville være umulig å iverksette et vedtak om fundas uten allmuens sam-

---

<sup>24</sup>. Dyrvik 1998: 36.

<sup>25</sup>. Skinningsrud 2013: 263.

<sup>26</sup>. Høverstad 1918: 5.

<sup>27</sup>. Bjerkås 2014: 113-14 påpeker, på grunnlag av undersøkelser i to norske regioner, at selv om det var angitt i lovverket hvem som skulle være representert i kommisjonene, synes ikke kommisjonene å ha hatt et standardisert medlemstall. Antall medlemmer kan ha variert fra over ti og ned til to eller tre innenfor samme stift. Bøndene kan derfor ikke ha utgjort flertallet i alle bygdekommisjonene. Den sosiale sammensetningen av kommisjonene synes også å ha variert, avhengig av den sosiale strukturen i lokalsamfunnet.

<sup>28</sup>. *ibid.*: 101, 133.

tykke.<sup>29</sup> Høverstad hevder at selv om det var store forskjeller i skoleutbyggingen mellom ulike bygder, var det generelle bildet preget av stillstand. Dette skyldtes hovedsakelig at Placaten hadde overlatt fremdriften til det lokale initiativ, der sosiale motsetninger fikk utspille seg.<sup>30</sup>

Nyere historiske arbeider har hevdet at bøndenes motstand mot utdanning for allmuen har vært overdrevet og at bildet av konflikten mellom bøndene og embetsmennene skyldes en skjevhet i kildematerialet, ettersom konflikter i større grad enn enighet vil nedfelle seg i arkivene. Bygdefolket hadde stort sett et positivt forhold til skolen, selv om den medførte utgifter. Ikke minst skyldtes dette at skolen var nødvendig for å kunne stå til konfirmasjonen, og dette var en betingelse for å kunne delta med fulle sivile rettigheter i samfunnslivet, kunne gifte seg, få arbeid og skaffe seg eiendom.<sup>31</sup>

Det er imidlertid uomstridt at Placaten skapte en ujevn utvikling av skolen fordi den overlot til hver enkelt menighet å fastsette hvordan utgiftene skulle utredes, selv om reglene i forordningen av 1739 ble stående som norm når fundasen skulle utformes.<sup>32</sup> Placaten oppgav kravet om en landsgyldig skoleordning.<sup>33</sup> Men de lokale og regionale forskjellene skyldtes ikke bare variasjon i iverksettelsen av "fleksible" skolebestemmelser, myndighetene i København iverksatte også ulike bestemmelser for de ulike regionene. Allerede i 1742 fikk hele Nordlands amt, det vil si nåværende Nordland og Troms fylke, delvis dispensasjon fra gjennomføringen av skoleutbyggingen etter tilråding fra amtmann og biskop.<sup>34</sup> Dispensasjonen gikk ut på fritak fra å opprette skolekasser. I stedet skulle hver sogneprest få en mann til å hjelpe seg med å føre tilsyn med at barna fikk opplæring hjemme hos foreldrene. Hjelpemannen skulle lønnes av den nordnorske misjonskassen, midler som primært skulle anvendes blant den samiske befolkningen.<sup>35</sup> Først i 1778 ble Plakaten av 1741 gjort gjeldende for Nordland og Troms.<sup>36</sup>

Nordland, Troms og Finnmark ble skilt ut fra Trondhjem som eget bispedømme i 1804. Den første bispen, Bonsach Krogh, som var biskop fram til 1828, hadde sans for de filantropiske skoletankene. Uvær og sykdom hindret han imidlertid i visitasarbeidet. Det var også svært vanskelig å skaffe prester til embetene i hans distrikt. Flere ganger om året klagde han til kanselliet (før 1814) og til kirkedepartementet (etter 1814) om at kallene stod tomme. I 1815 var 7 av 16 sogneprestembeter i Finnmark vakante. I 1824 stod 6 ubesatt. I Nordland stod 9 kall

---

<sup>29</sup> Høverstad 1918: 8-9.

<sup>30</sup> *ibid.*: 15.

<sup>31</sup> Tveit 1991.

<sup>32</sup> Høigård & Ruge 1947: 46.

<sup>33</sup> Helgheim 1980: 35.

<sup>34</sup> Helgheim 1980: 36; Tveit 2004: 36.

<sup>35</sup> Helgheim 1980: 38.

<sup>36</sup> Tveit 2004.

ubesatt i 1824. Tomme prestekall fikk selvsagt konsekvenser for opplysningsarbeidet. Visitasprotokollene inneholder dessuten beskrivelser av fattigdom, nød og falleferdige skolehus, "Almuen meget forsømmelig" og "de Unges Kundskab yderligere slet"<sup>37</sup>

Trond Bjerkås hevder at ved overgangen til 1800-tallet "hadde tilleggsbestemmelser og lokale ordninger gjort at organiseringen av skolevesenet ikke kan sies å ha vært ensartet på nasjonalt nivå, men fulgte stiftsgrensene."<sup>38</sup>

## **Lovarbeidet 1815 til 1827**

### **Skole spørsmålet på stortinget 1815-16**

Da det første ordinære Storting var samlet sommeren 1815 ble det lagt fram konkrete lovforslag for å bedre undervisningen i allmueskolen. De to biskopene, Christian Sørensen i Christiansand stift og Frederik Julius Bech i Akershus stift, samt skolelærer Amle hadde utarbeidet egne lovforslag. Bechs forslag gjaldt en felles lov for hele landet, mens Sørensens forslag gjaldt en prøveordning som skulle gjelde i to år for hans eget stift. Det ble nedsatt en egen komite for å sammordne de innkomne forslagene.<sup>39</sup> Dette resulterte i et omfattende lovforslag i 35 paragrafer som både innbefattet faste skoler og omgangsskoler, utdanning av skolelærere, ordning av de økonomiske forholdene og hvordan det skulle tas lokale hensyn til allmuens levevei. For familier som drev seterdrift skulle det ikke holdes skole i seterperioden, likeledes skulle det holdes fri i forbindelse med onnene i jordbruket. Heller ikke skulle det holdes skole i de tidsrommene hvor det ble drevet fiske. I komitéen som hadde fremmet det omfattende lovforslaget hadde det vært et diskusjonstema hvorvidt skolelovgivningen skulle være nasjonal eller regional. Relativt raskt ble det oppnådd enighet om at lovgivningen måtte være nasjonal. Komiteen var likevel klar over problemene med en felles lov tatt i betraktning de store naturgitte forskjellene mellom regionene. Komiteen uttalte følgende: "[Komitéen] "føler [...] også hvor overmaade vanskelig det er, at give en lov, hvorefter den tiltrængte Reform i Almueskolevæsenet skulle overalt kunne indføres i et land som Norge, hvor det Locale, Almuens Næringsveie og Formuesforfatning ere saa forskjellige, hvor den forholdsvis ringe Folkemængde lever adspredt paa et vidløftigt Areal, hvor Communicationerne saa meget besværliggjøres, snart ved Fjelde og langstrakte Dale og snart ved Elve og Fjorde [...]"<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup>. Høverstad 1918: 257, 261.

<sup>38</sup>. Bjerkås 2014: 100.

<sup>39</sup>. Betenkning til Odelstinget fra medlemmer av 1ste, 3die, 4de og 6te combinede Committee ang. Almueskolevæsenet 28de Marts 1816. Storthings-Forhandlinger 1815 og 1816: 100-22.

<sup>40</sup>. Storthings-Forhandlinger, mai 1815-1816: 100-104. Innbyggertallet i Norge var på denne tiden knapt 890 000. Dette var nesten like mange som Danmarks 925 000, men Norges befolkning var spredt på et område som var sju ganger større. Se Kolsrud 2001: 19.



det Specielle kunde træffes Foranstaltninger, passende med enhver Egn's locale Beskaffenhed.

Efterat have foreløbigen fremsat disse faa Bemærkninger, skulde Committeeen ærbødigst indstille til Odelstinget, om det behageligt vilde tage under Overveielse følgende for Tiden nødvendige Bestemmelser til

en Lov  
for Almueskolevæsenet paa Landet.

§. 1.

I ethvert Amt skal der, saa snart muligt, hos en af Præsterne, som dertil have den bedste Tid og største Duelighed, oprettes en Læreanstalt, hvor der gives dem, som skulle ansættes til Lærere i Amtets nærværende eller tilkommende faste Skoler, en til deres Bestemmelse passende Dannelse. Til Præstens Medlærer beskikkes helst en duelig Almueskolelærer, hvem det især paalægges at undervise i Skrivning og Regning.

§. 2.

Disse Læreanstalter eller Seminarier indrettes efter Regjeringens Forskrifter, og Udgifterne til deres Indretning og Vedligeholdelse bestrides af en for hvert Amt oprettende Amts-Skolekasse, hvortil lægges, hvad der af det beneficerede Gods maatte tilfalde Amtet til dets Almueskolevæsen.

*På det første ordinære Storting sommeren 1815 ble det lagt frem konkrete forslag for å bedre undervisningen i den norske allmueskolen. Komitéarbeidet resulterte i et omfattende lovforslag med 35 paragrafer. Her er de første paragrafer av forslaget (Storthings-Forhandlingene 1815-1816 s. 107).*

Selv om lovforslaget var gjennomarbeidet, ble det forkastet med 27 mot 26 stemmer. Resultatet av behandlingen ble en kortfattet midlertidig lov med tre paragrafer som ble vedtatt 1. juli 1816. Den korte midlertidige loven var også en felles landsdekkende lov. Den var til og med felles for allmueskolen på landet og i byene, selv om den inneholdt noe forskjellige bestemmelser for land og by.

### **Lang dags stortingsferd mot en allmueskolelov**

Ettersom 1816-loven var midlertidig, vedtok Odelstinget å oversende saken til Lov-komiteen, en permanent arbeidende komite, som på neste Storting skulle legge fram et nytt forslag til lov om allmueskoler på landet.<sup>41</sup> Lovforslaget på 35 paragrafer, som var blitt forkastet, var blitt presentert som en landslov, som skulle omfatte alle stift, og dessuten som en rammelov som gav allmenne grunnregler for allmueskolen. Det ble forutsatt at regjeringen kunne vedta særskilte bestemmelser etter søknad fra enkeltsteder.<sup>42</sup> Etter forberedelse i Lov-komiteen, kom lovsaken opp igjen på Stortinget i 1818. Nå ble den utsatt med begrunnelse i de vanskelige økonomiske forholdene for landet.<sup>43</sup> I 1821 kom saken opp på nytt, men fordi det ble fremsatt så mange andre forslag som dreide seg om utdanning for allmuen, lønn for skoleholdere og utdanning av allmueskolelærere, ble saken igjen utsatt. Denne stortingsssesjonen ble oppløst av kongen Carl Johan før den var avsluttet.<sup>44</sup>

Året 1824 ble lovforslaget tatt opp til realitetsdrøfting etter initiativ fra prost P.V. Deinboll. Deinboll, som også i 1821 hadde møtt på Stortinget som representant fra Finnmark, var svært opptatt av skole spørsmål. Han var også den som samme året på Stortinget fikk gjennomslag for et skolelærerseminarium i og for det nordlige Norge.<sup>45</sup> Argumentasjonen var forankret i regionale forhold. Han kunne også påvise at det fantes midler i et eget Nordlandsk kirke- og skolefond som kunne anvendes til formålet.<sup>46</sup>

Om allmueskolen ble det et langt ordskifte, fra begynnelsen av april til slutten av juni. Uenigheten dreide seg blant annet om i hvilken grad loven bare skulle inneholde rammeregler og detaljene overlates til lokale skoleplaner og instruksjoner eller om den nasjonale loven også skulle omfatte detaljer. Lovutkastet som var blitt utformet tidligere av Lov-komiteen, var utformet som en rammelov, men enkelte av stortingsmedlemmene ville gå lenger i den retning. Prost Deinboll og presten N.S. Schultz utformet sitt eget forslag i 29 paragrafer, der de hadde strøket 11 av paragrafene i Lov-komiteens forslag. Prinsippet for strykningen var å

---

<sup>41</sup>. Storthings-Forhandlinger, mai 1815-16: 102, 122.

<sup>42</sup>. Høverstad 1918: 268.

<sup>43</sup>. Helgheim 1980: 70.

<sup>44</sup>. Ibid.

<sup>45</sup>. Skjelmo under utgivelse.

<sup>46</sup>. Willumsen under utgivelse.

fjerne “det reglementariske og altfor specielle”.<sup>47</sup> Blant annet hadde de fjernet regler om årlig og daglig skoletid. De beholdt regelen fra Forordningen av 1739 om minimum 3 mndrs årlig skoletid. De fjernet reglen om skoleplikt og om klassedeling og maksimum antall elever i klassen, regler om gratiale for skoleholdere og om skolehygiene og tiltak ved smittsomme sykdommer. De endret også reglene om skoleskatt for finansiering av allmueskolen.<sup>48</sup>

Helgheim hevder at forslaget fra Deinboll og Schultz innebar en svakere lovgivning for allmueskolen enn forslaget fra Lov-komiteen. Han kritiserer Høverstad for å ha skjønnet forslaget. Kirke- og undervisningskomiteen ble i 1824 ikke enige om noe omforent forslag til lov og innstilte på at alle dokumenter i saken skulle oversendes til regjeringen for at den kunne innhente uttalelser fra geistlige embetsmenn og stiftsdireksjonene. På dette grunnlag ville Regjeringen kunne utarbeide ny proposisjon til lov. De to utkastene fra Lov-komiteen og fra Deinboll og Schultz ble begge trykt og sendt ut på høring.<sup>49</sup> Forslaget fra Lov-komiteen inneholdt 40 paragrafer og forslaget fra Deinboll og Schultz 29 paragrafer.

Prostene og biskopene hadde plikt til å avgi høringsuttalelse, men for prestene var det frivillig, og fra disse kom det få uttalelser. Bare 74 kirkelige embetsmenn (24 %) uttalte seg.<sup>50</sup> Helgheim hevder at proposisjonen som inneholdt 28 paragrafer og ble lagt fram for Stortinget 6. februar 1827 var et kompromiss mellom forslaget fra Lov-komiteen og Deinboll og Schultz. Proposisjonen hadde imidlertid fått mer preg av å være en rammelov, slik Deinboll og Schultz hadde argumentert for. Mange av de geistlige høringsinstansene hadde ikke oppfattet det prinsipielle skillet mellom lovforslagene.

Professor i teologi, Svend Hersleb, som ledet kirke- og undervisningskomiteen, skrev innstillingen til Stortinget. Hersleb var grundtvigianer og N.F.S. Grundtvigs personlige venn. Han var sterk tilhenger av en kristelig allmueskole og anti-rasjonalist.<sup>51</sup> Innstillingen poengterer at en landslov må være en rammelov som tillater lokal variasjon innenfor lovens rammer:

“Vanskeligheden bestaaer fornemmelig deels i, at det nødvendige Hensyn til Localiteten gjør det umuligt at give andre end de almideligste Forskrifter, da specielle Bestemmelser aldeles ikke vil overalt være anvendelige, deels deri, at de fornødne Resourcer til at give Almueskolevæsenet en hensigtsmæssigere Indretning mangle. De mange indkomne Betænkninger fra sag-

---

<sup>47</sup>. Høverstad 1918: 288.

<sup>48</sup>. Helgheim 1980: 71. Deinboll hadde ideer om andre måter å finansiere skolen på enn skoleskatt. Blant annet foreslo han overfor Stortinget i 1821 at inntekten av hvaler som drev på land skulle gå til skolekassen. Se Høverstad 1918: 295.

<sup>49</sup>. Helgheim 1980: 71.

<sup>50</sup>. Høverstad 1918: 292.

<sup>51</sup>. Ibid.: 293.

kyndige Geistlige i Landets Egne godtgjøre ligeledes, hvor mange uovervindelige hindringer, der vil møde Udførelsen af en Lov, hvis Forskrifter ikke efter de forskjellige Egenes Beskaffenhed kunde modificeres[...].<sup>52</sup>

En innrømmelse i loven til de regionale forskjellene er den endelige lovens §28, som gir *amtsdireksjonene* i “Nordlands og Finnmarkens amter” den samme myndighet som ellers i loven legges til *stiftsdireksjonene*.

Kongelig sanksjon på Lov angaaende Almueskole-Væsenet paa Landet ble gitt 21. juli 1827 av kong Carl Johan på Stockholms slott. Det skulle ta ytterligere seks år før Plan og Instrux ble vedtatt i 1834.

## Avslutning

Spørsmålet om hvorfor Norge i 1827 fikk en konservativ lovgivning for skolen, som i liten grad pekte utover tingenes tilstand, er en klassisk problemstilling innenfor norsk utdanningshistorie som selv nyere historikere forholder seg til. Men innen nyere forskning er det også andre perspektiver med relevans for skolelovgivningen og den utdanningspolitiske diskusjonen etter 1814. Bull og Maliks fokus på endringer i den statlige styringen fra regionalisme til en mer sentralisert styringsmodell, får fram et annet aspekt ved de norske skolelovene av 1816 og 1827 enn at de representerte et tilbakeskritt i forhold til opplysningstidens ideer. De var lover som ivaretok den nasjonale helheten og fremmet uniformitet til erstatning for den regionalt differensierte styringen som hadde dominert i store deler av 1700-tallet. Arbeidet med loven for allmueskolen årene etter 1814 bidro til å konsolidere ønsket om økt enhetlighet i den norske allmueskolen. Selv om både 1816- og 1827-loven representerte minimale bedringer i skolen for allmuen, knyttet disse nasjonale lovene skolesektoren tydeligere til statsmakten og bidro til større uniformitet enn slik situasjonen hadde vært før oppløsningen av unionen med Danmark i 1814.

## English abstract

*From Absolute Rule to Constitutionalism. Preconditions for the Post 1814 Common School Legislation in Norway*

In 1814, in Denmark a set of five education acts was passed: for the common people in rural areas, and in urban areas, in Copenhagen, the imperial capital, for the Duchies Slesvig-Holstein and for the members of the Jewish faith. During the same year, the union between Denmark and Norway, which had lasted for almost 400 years, was dissolved, and Norway was established as a constitutional state (in union with Sweden). These major political changes precipitated a comprehensive construction of a new state apparatus and the adjustment of old and creation of new legislature, including educational legislation. By the end of the 18<sup>th</sup> centu-

---

<sup>52</sup> Storthings-Forhandlinger 1827 mai: 180-181, ref. i Helgheim 1980: 78.

ry Norway had ceased to function as a domain in its own right and was governed as a collection of diverse regions. This article addresses change in the principles of governance of schools for the common people in rural areas of Norway from regional to national legislation.



*Randi Skjelmo, f. 1959, førsteamanuensis i pedagogikk ved Universitetet i Tromsø og dr.polit. fra 2007 med avhandlingen Endringer i norsk lærerutdanning – mot en sterkere enhetlighet. De senere år har hun arbeidet med utdanningshistorie for perioden 1715-1830. Publikasjoner: “Utdanning av lærere for det nordlige Norge: De tidlige institusjoner i Trondheim 1717-1732” i Sjuttonhundratal. Nordic Yearbook for Eighteenth-Century Studies 2013, s. 39-62 og “Utdanning av lærere for det nordlige Norge før 1826” i Sjögren og Westberg (red.): Norrlandsfrågan (under utgivelse).*



*Tone Skinningsrud, f. 1944, mag.art. fra Universitetet i Oslo 1969, dr.philos. 2013. Professor i pedagogikk ved Universitetet i Tromsø og dr.philos. med avhandlingen Fra reformasjonen til mellomkrigstiden. Framveksten av det norske utdanningssystemet. Hennes interessefelt er historisk-sosiologisk og komparativ utdannings-forskning. Relevante publikasjoner: “Realist Social Theorising and State Educational systems” i Journal of Critical Realism, vol 4 (2): 339-365; “Komparativt perspektiv på framveksten av statlige utdanningssystemer” i Brock-Utne og Bøyesen (red.): Å greie seg i utdanningssystemet i nord og sør, 2006; “Struktur og prosess i det norske utdanningssystemet på 1990- og 2000-tallet” i Norsk pedagogisk tidsskrift 2014 (4) s. 222-34.*

## Referanser

- Bjerkås, T. (2014), Grunnloven og lokaloffentligheten. En undersøkelse av Grunnlovens betydning for fattig- og skolekommisjonene, ca. 1790-1830. I I. Bull & J. Maliks (red.) *Riket og regionene. Grunnlovens regionale forutsetninger og konsekvenser*. Trondheim: Akademika forlag
- Bull, I. & Maliks, J. (red.) (2014), *Riket og regionene. Grunnlovens regionale forutsetninger og konsekvenser*. Trondheim: Akademika forlag
- Dyrvik, S. (1998), Truede tvillingriker 1648-1720. *Danmark-Norge 1380-1814*. Bind III, Oslo: Universitetsforlaget
- Helgheim, J.J. (1980), *Allmugeskolen paa bygdene*. Oslo: Aschehoug & Co
- Holmøyvik, E. (2013), Frå revolusjon til restaurasjon. Striden om Grunnlovas vesen. I: E. Holmøyvik (red.) *Tolkningar av Grunnlova. Om forfatningsutviklinga 1814-2014* (s. 307-37). Oslo: Pax forlag A/S
- Hommerstad, M. (2012), *Politiske bønder. Bondepolitikk og Stortinget 1815-1837*. Ph.d.-avhandling, Universitetet i Oslo, Det humanistiske fakultet, IAKH
- Høigård, E. & Ruge, H. (1947), *Den norske skoles historie. En oversikt*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag
- Høverstad, T. (1918), *Norsk skulesoga. Det store interregnum 1739-1827*. Kristiania: Steenske Forlag.
- Kolsrud, O. (2001), *Maktens korridorer. Regjeringskontorene 1814-1949*. Riksantikvarens Skriftserie 12, Oslo: Universitetsforlaget.
- Larsen, C., Nørr, E. & Sonne, P. (2013), Da skolen tog form 1780-1850. *Dansk skolehistorie, bind 2*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Maliks, J. & Bull, I. (2014), Med regionen som utsiktspunkt. I: I. Bull. & J. Maliks (red.), *Riket og regionene. Grunnlovens regionale forutsetninger og konsekvenser*. Trondheim: Akademika forlag.
- Maliks, J. (2012), Grunnloven og regionene: hegemoni, kontinuitet og brudd. I *Heimen*, vol 49, s. 13-22
- Skinningsrud, T. (2013), *Fra reformasjonen til mellomkrigstiden. Framveksten av det norske utdanningssystemet*. Dr.philos.-avhandling, Universitetet i Tromsø.
- Skjelmo, R., Utdanning av lærere for det nordlige Norge før 1826. I: D. Sjøgren og J. Westberg (red.), *Norrlandsfrågan: Erfarenheter av utbildning, undervisning och fostran i nationalstatens periferi*. Under utgivelse på forlaget Kungl. Skytteanska samfundets handlingar, Umeå.
- *Skolehistoriske Aktstykker nr. 9, 1989*. Plan hvorefter Undervisningen og Disciplinen i Almueskolerne paa Landet skal indrettes, og Instrux for Lærerne ved Almueskolerne, 22. juli 1834, fra Departementstidende 1834: 647-84.
- *Storthingforhandlinger 1815 og 1816*. Christiania 1817 og 1818.
- Tveit, K. (1991), *Allmugeskolen på austlandsbygdene 1730-1830*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tveit, K. (2004), Skolen i Nord-Noreg på 1700-talet. I: *Skolen. Årbok for norsk utdanningshistorie*, s. 25-63
- Tveit, K. (2007), Formålsparagrafen – eit 150-årig uroelement. I: *Kirke og Kultur*, nr.2, s. 175-87
- Willumsen, L.H., Økonomiske vilkår for lærerutdanning i det nordlige Norge – den historiske utvikling av Seminarii Lapponici Fond. I: D. Sjøgren og J. Westberg (red.): *Norrlandsfrågan: Erfarenheter av utbildning, undervisning och fostran i nationalstatens periferi*. Under utgivelse på forlaget Kungl. Skytteanska samfundets handlingar, Umeå.

## Nettsteder

- <http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/forordning-om-skolerne-paa-landet-i-danmark-1739/>
- <http://danmarkshistorie.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/placat-ang-skolerne-paa-landet-i-danmark-1740/>
- [http://www.fagsider.org/kirkehistorie/lover/1739\\_skole.htm](http://www.fagsider.org/kirkehistorie/lover/1739_skole.htm)
- [http://www.fagsider.org/kirkehistorie/lover/1741\\_placat.htm](http://www.fagsider.org/kirkehistorie/lover/1741_placat.htm)
- <http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/anordning-for-almue-skolevaese-net-paa-landet-i-danmark-af-27-juli-1814/>
- [http://www.fagsider.org/kirkehistorie/lover/1827\\_skole.htm](http://www.fagsider.org/kirkehistorie/lover/1827_skole.htm)