

Forskningsbasert moderniseringsagent eller sekretariat for politisk ledelse?

En linje i det norske Kunnskapsdepartementets historie 1945–2015.¹

Af Kim Helsvig

Denne artikkelen handler om det skiftende og ofte kontroversielle samspillet mellom forskning og politikk i det norske Kunnskapsdepartementet i perioden 1945–2015. Dette samspillet kan selvfølgelig variere fra at forskning og vitenskap – i ordenes skiftende historiske betydninger – har liten innvirkning på departementets arbeid, til at forskning og vitenskap spiller en svært viktig rolle.

Ytterpunktene ble skarpt illustrert i min hovedoppgave om reformer i den spanske sentraladministrasjonen i 1960- og 1970-årene. Fram til langt ut på 1900-tallet var de spanske departementene nærmest rene sekretariater for politisk ledelse, men i siste halvdel av Franco-regimet ble flere av departementene, gjennom en paradoksalt historie som ikke skal gjenfortelles her, langt på vei vitenskaps- og forskningsbaserte moderniseringsagenter med stor egyptyngde.² De norske erfaringene etter 1945 berører ikke disse ytterpunktene, men det kan være fruktbart å tenke seg et rom mellom “sekretariat for politisk ledelse” og “forskningsbasert moderniseringsagent” som et verktøy i analysen av samspillet mellom forskning og politikk også i det norske Kunnskapsdepartementet.

¹ Jeg er engasjert av Kunnskapsdepartementet for å skrive departementets og dets forgjengeres historie om perioden 1945–2015. Prosjektet munner ut i en monografi som publiseres høsten 2017. Denne artikkelen er en første tilnærming til et tema som vil gå som en rød tråd gjennom boken. Ambisjonen på dette stadiet er i større grad å stille gode spørsmål enn å gi klare svar.

² Bruken av særlig amerikansk administrasjonsvitenskap og annen samfunnsvitenskap fikk avgjørende betydning for både økonomisk og politisk utvikling gjennom 1960-årene og inn i overgangen til demokrati etter Franco. Denne perioden omtales gjerne i historiografien som det spanske teknokratiet, 1957–1973. Se Helsvig 1998.

Den første delen av artikkelen handler om den teknokratisk orienterte utdanningsbyråkraten Kjell Eides gjennomslag og senere marginalisering i departementet fra tidlig etterkrigstid til litt ut i 1980-årene. At Eide etter hvert ble satt på sidelinjen, var imidlertid ikke nødvendigvis et symptom på at forskning og vitenskap mistet betydning i departementets arbeid. Særlig fra århundreskiftet har Kunnskapsdepartementet lagt stadig større vekt på at politikktutforming skal være "kunnskapsbasert". Politikkområdet høyere utdanning ledet an i en utvikling som snart skulle komme til å sette preg på hele departementets arbeid. Den siste delen av artikkelen handler derfor om dynamikken mellom departementet og de høyere utdanningsinstitusjonene gjennom de siste ti-femten årene. Hva slags kunnskap etterspør Kunnskapsdepartementet i kjølvannet av Bologna-prosessen, den såkalte Kvalitetsreformen i høyere utdanning fra 2003 og Kunnskapsløftet i grunnutdanningen fra 2006? Hva er de lange linjene i samspillet mellom forskning og politikk i departementet?



Kjell Eide (1925–2011), engasjert seminardeltaker ved Utredningsinstituttet høsten 1995. (Foto: Forskningspolitikk.)

Forskning for politikk – eksempelet Kjell Eide

Rommet mellom "sekretariat for politisk ledelse" og "forskningsbasert moderniseringsagent" er relevant fordi det i hele etterkrigstiden har eksistert ambisjoner om at departementets arbeid måtte bli mer vitenskaps- eller forskningsbasert. Kjell Eide (1925–2011) var gjennom et langt liv i og rundt departementet fra 1950 til 1995 den kanskje fremste og tydeligste eksponenten for et ønske om at særlig samfunnsforskningen måtte få spille en langt sterkere rolle i departementets politikktutforming. Til stadig beklaget han at norsk politikk generelt i så liten grad benyttet seg av forskning, og da særlig samfunnsforskning. Hans visjon fra tidlig etterkrigstid var at den nye samfunnsforskningen skulle skape en stadig bedre forvaltning og en stadig bedre politikk.

Jeg skal passe meg for å overdrive Kjell Eides rolle, men han hadde utvilsomt sentrale posisjoner i det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet gjennom flere tiår. En skisse av Eides ferd inn i og gjennom departementet egner seg derfor godt som et inntak til temaet forskning og politikk i KD-historien etter 1945. Eide hadde sin bakgrunn fra Sosialistisk Studentlag, som ble etablert ved Universitetet i Oslo i 1940 etter inspirasjon fra det engelske Fabian Society, det svenske Clarté og til en viss grad det norske Mot Dag. Ifølge Eide var Sosialistisk

Studentlag tuftet på “drømmen om å kunne bidra til den politiske utviklingen [...] med bakgrunn i den samfunnsvitenskapelige ekspertise”.³ Og i likhet med andre medlemmer i Sosialistisk Studentlag, som bl.a. Gudmund Harlem, Per Kleppe og Helge Sivertsen, gikk Eide inn for å realisere visjonene om en fruktbar kobling mellom samfunnsvitenskap og samfunnsutvikling ut fra mer entydig praktisk-politiske interesser og i nær tilknytning til Arbeiderpartiet.⁴

Kjell Eide samarbeidet i begynnelsen av sin byråkratiske karriere nært med Birger Bergersen, den første formannen i Forskningsrådenes fellesutvalg (FFU) fra 1949. Da Bergersen ble kirke- og undervisningsminister i 1954, ble Eide statsrådets personlige sekretær. Gjennom 1950-årene kunne de to gjøre felles sak i arbeidet med å prøve å utvikle et nærmere samspill mellom samfunnsforskning og politikk. Kjell Eide var sekretær i FFU fram til 1961, og han var til stede på samtlige rådsmøter i de fire forskningsrådene det første tiåret.⁵ Etter Eides mening var prioriteringene i de ulike forskningsrådene, og særlig i det grunnforskningsorienterte Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF), i for stor grad styrt av forskningsmiljøenes “taktiske manøvrer” for å støtte egne miljøer og institusjoner.⁶ Denne typen bekymringer begynte nå også å bli utbredt i Kirke- og undervisningsdepartementet. Regjeringen skrev i sitt langtidsprogram for 1958–1961 at det nå var “aktuelt å foreta en organisatorisk utbygging av anvendt forskning på det sosialvitenskapelige område. Ikke minst har statsadministrasjonen et behov for å få aktuelle samfunnsproblemer behandlet og utredet av forskningsorganer”.⁷

I slutten av januar 1959 oppnevnte statsråd Bergersen en komité for å utrede “den anvendte sosialvitenskapelige forskningens organisasjon”. Komiteen ble ledet av statssekretær i Finansdepartementet Per Kleppe⁸, og Kjell Eide ble sekretær. Komiteens mandat var å utrede mulig organisering av forskning som kunne ha en direkte relevans for arbeidet i departementene: “Utredningens primære utgangspunkt er det stadig stigende behov for forskningsmessig behandling av problemer i forbindelse med den offentlige administrasjons arbeid.”⁹

³ Eide 1995: 15.

⁴ Benum 2007: 557. Som foredragsholdere for Sosialistisk Studentlag finner vi igjen hele det politiske og intellektuelle toppsjiktet i Arbeiderpartiet i perioden: Einar Gerhardsen, Martin Tranmæl, Halvard Lange, Trygve Bratteli, Håkon Lie, Olav Oksvik, Erik Brofoss, Gunnar Sjaastad, Jens Christian Hauge, Trond Hegna, Olav Larsen, Karl Evang, Trygve Bull og Arne Ordning er alle navn som går igjen. Eide 1999: 83. Eide, Kjell (udatert), Fra norsk forskningspolitikkens barndom. Forskningsrådenes fellesutvalg som policy-organ, Kjell Eides arkiv, s. 6.

⁵ Eide, Kjell (udatert), Fra norsk forskningspolitikkens barndom. Forskningsrådenes fellesutvalg som policy-organ, Kjell Eides arkiv, s. 6.

⁶ Samme sted: 9.

⁷ Innstilling fra Komiteen til å utrede den anvendte sosialvitenskapelige forskningens organisasjon. Oppnevnt av KUD 28.1.1959, Innstilling avgitt 20.2.1960, s. 5.

⁸ Ifølge Kjell Eide for å sikre en rimelig grad av politisk dekning for komiteens forslag i Finansdepartementet. (Fra Eide, Kjell (1991), “Organiseringen av samfunnsvitenskapelige institutter”, s. 1. Kjell Eides arkiv, nr. 267.)

⁹ Innstilling fra Komiteen til å utrede den anvendte sosialvitenskapelige forskningens organisasjon, s. 5–7.

I innstillingen viste komiteen gjentatte ganger til Sverige som et eksempel til etterfølgelse. Her ble spesielt skole- og sosial- og finanssektoren trukket fram, der universitets- og høyskoleinstitutter i stor utstrekning hadde vært trukket inn, dels som faglig sakkyndige, dels ved direkte forskningsoppdrag, ofte av betydelig omfang.¹⁰ I forlengelsen av dette foreslo man at det skulle opprettes et "Institutt for anvendt samfunnsvitenskap" i tilknytning til Universitetet i Oslo. Kleppe og Eide hadde imidlertid sterke økonomifaglige motstandere i kjernen av Arbeiderpartiet. Sosialøkonomer som Petter Jacob Bjerve, direktør for Statistisk sentralbyrå, og lønns- og prisminister og professor i sosialøkonomi ved NTH Gunnar Bøe var kraftig imot en slik anvendt samfunnsvitenskapelig instituttdannelse. Bøe forbød Kleppe og Eide å kontakte noen av "hans folk" og "gav klart uttrykk for at han overhodet ikke trodde på de nye forskningsdisiplinene". Som direktør for Statistisk sentralbyrå advarte Bjerve om at nye og gode økonomer burde forbeholdes det som senere er blitt kalt jerntriangelet mellom sentralbyrået selv, Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo og Finansdepartementets økonomiavdeling.¹¹ Også samfunnsvitenskapelige miljøer ved universitetet og Institutt for samfunnsforskning stilte seg kritisk til planene, og komiteen gikk da endelig inn for at det planlagte instituttet burde ligge direkte under Kirke- og undervisningsdepartementet.¹² Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning ble ikke opprettet før åtte år senere og da i en form som lå langt unna det opprinnelige komitéforslaget fra 1960.¹³

Dette viser at det i begynnelsen av 1960-årene var en klar spenning mellom Kleppes og Eides planer om opprettelse av et institutt for politisk relevant samfunnsforskning og interessene til både sentrale politikere og økonomer i Arbeiderpartiet og en mer akademisk orientert universitetssektor. "Professorpolitikere" som Bjerve og Bøe ønsket åpenbart å beholde kontroll over den politisk virksomme samfunnsforskningen, særlig over den politiske anvendelsen av sosialøkonomien. Andre samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer, som var under utvikling ved UiO og ved Institutt for samfunnsforskning, hadde på sin side i løpet av 1950-årene fått mulighet til å bygge ut sine virksomheter i relativ fred for krav om politisk nytte. Det planlagte instituttet for anvendt sosialvitenskapelig forskning kunne derfor også bli en viktig konkurrent om knappe forskningsmidler, og på den måten undergrave den relative autonomien til de øvrige samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøene i en oppbyggingsfase.

¹⁰ Samme sted: 22.

¹¹ "Per Kleppe spiller seg", kronikk av Oddmund Søylen i Bergens Tidende, 15.7.2004. Kronikken viser til Kleppe 2003.

¹² Innstilling fra Komiteen til å utrede den anvendte sosialvitenskapelige forsknings organisasjon, s. 48.

¹³ I Kjell Eides ord: "Antakelig kan denne instituttdannelsen sees som et eksempel på et kompromiss hvor ulike interessenter lyktes i å blokkere hverandres konstruktive idéer, mens bare de forholdsvis uinteressante idéene ble igjen." Eide 1991: 3.

Samfunnsforskning i skole- og utdanningspolitikken

Kjell Eide var spesielt lite imponert over samspillet mellom forskning og politikk på skole- og utdanningsfeltet. Ved opprettelsen av NAVF i 1949 tok Kirke- og undervisningsdepartementet initiativ til å opprette en egen gruppe C for psykologi og utdannings- og ungdomsspørsmål. Gruppe C ble opprettet med et håp om at forskningen her skulle gi et bedre kunnskapsgrunnlag for skole- og utdanningspolitikken.

Gjennom 1950- og 1960-årene var Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo orientert mot å utvikle pedagogiske tester og målinger. Dette arbeidet fikk stor økonomisk støtte fra gruppe C i NAVF. Testene skulle fange opp elevenes evner til problemløsning (det man kalte effektivitet), men også den såkalte konsonans, som handlet om følelsesmessig utvikling, og det man kalte karakter, som dreide seg om sosial innstilling og samarbeidsevne.¹⁴ Etter Eides mening var dette målingsorienterte forskningsprogrammet det klareste eksemplet på at forskningen lukket seg inne i seg selv og ikke evnet å frambringe resultater som var relevante for departement og politikktutforming. Ifølge Eide hadde den psykometrisk orienterte pedagogiske forskningen ved Universitetet i Oslo – det klart største og mest toneangivende pedagogiske fagmiljøet i Norge – “liten relevans for skolens praktiske virksomhet”. Man drev muligens vitenskap etter boka på instituttet, men resultatene var av liten betydning for skolehverdagen og langt fra det byråkratiet etterspurte som kunnskapsgrunnlag for sine beslutninger.¹⁵

Også i departementets ledelse delte man Eides skepsis til den politiske nytten av den test- og målingsorienterte pedagogiske forskningen. I 1954 opprettet derfor Arbeiderparti-regjeringen Forsøksrådet for skoleverket som et instrument for samarbeid mellom politikk og fagekspertise innenfor skolesektoren. Forsøksrådet skulle drive forsøk med innføring av en niårig felles grunnskole i samarbeid med pedagogiske fagfolk. Den første lederen av Forsøksrådet Tønnes Sirevåg sa imidlertid i et tilbakeblikk at forsøksloven og Forsøksrådet ble “*marknadsført* med ord om forsøk på fritt grunnlag og med ord som spela på samspel med vitenskapelig gransking”, og at “Forsøksloven åpnet faktisk for det kritikere i dag ville kalle en manipulatorisk måte å få innført 9-årig skole på”.¹⁶ Dette var en ganske presis beskrivelse av et fagråd som gjennom hele sin historie (1954–1984) først og fremst fungerte som et instrument for å drive gjennom politiske reformer som var peilet ut på forhånd.¹⁷

Tendensen i forskningen rundt skole og utdanning gikk dermed i retning av at det utviklet seg på den ene side en psykometrisk orientert forskningssektor rundt aksene Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo og gruppe C

¹⁴ Helsvig 2005: 71-78.

¹⁵ Kjell Eide i brev til Alfred Oftedal Telhaug. Telhaug 1990: fotnote 60, s. 169.

¹⁶ Telhaug 1990: 27.

¹⁷ Helsvig 2005: 122-143.

i NAVF, og på den andre side en reform- og implementeringssektor rundt Forsøksrådet for skoleverket og Arbeiderpartiet. Dette var en situasjon som Kjell Eide ønsket å forandre. Da Helge Sivertsen overtok som statsråd etter Birger Bergersen i 1960, foreslo Eide å omdøpe Forsøksrådet til Utviklingsrådet og legge det inn under ledelse av en egen planleggings- og utredningsavdeling i departementet. Eide ville at Forsøksrådet skulle orienteres vekk fra å drive implementerende reformvirksomhet og heller innrettes mot mer forskningsorientert utviklings- og utredningsarbeid. På denne måten ønsket Eide å bøte på den sektorinndelingen som var under utvikling på det skole- og utdanningspolitiske området mellom en innadventt forskningssektor og en politisert implementeringssektor, og på denne måten skape bedre betingelser for å kunne utvikle en mer forskningsinformert politikk.¹⁸

Eide fikk imidlertid ikke gjennomslag for dette forslaget hos den nye statsråden, noe som må sees i lys av at Helge Sivertsen var både jordmor og fadder for opprettelsen av gruppe C i NAVF i 1949 og Forsøksrådet for skoleverket i 1954. Sivertsen var først og fremst skolepolitiker, og byråkraten Eides forslag ville lett undergrave Forsøksrådets stilling som et sentralt skolepolitisk instrument for å utvikle en felles niårig skole. Kjell Eide kom så i de neste fire årene til å jobbe i OECD som konsulent for skole- og utdanningsplanlegging.

Allerede i 1951 hadde Eide lagt fram materiale som underbygget at utdanning spilte en sentral rolle for økonomisk vekst.¹⁹ Under sin tid som konsulent i OECD fra 1961 til 1964 ledet Eide sekretariatet til The Study Group in the Economics of Education – en tenketank som samlet sentrale internasjonale forskere og utdanningsplanleggere. Ifølge OECD-veteranen George Papadopoulos ble denne gruppen “a focal point and a prime mover in the development of a new and exciting branch of economics, the economics of education”.²⁰

Da Eide kom tilbake fra OECD i 1964, ble planleggings- og utredningsavdelingen i departementet, som han hadde foreslått fire år tidligere, snart en realitet.²¹ Eide ble ekspedisjonssjef i den nye avdelingen i 1965, men i tråd med statsråd Sivertsens forsvar av Forsøksrådet ble forsøksvirksomheten i skolen holdt utenfor planleggingsavdelingens ansvarsområde.²² I oktober 1966 ble det imidlertid oppnevnt et utvalg for skoleforskning under NAVF ledet av ekspedisjonssjef Eide.

¹⁸ Telhaug 1990: 85. Se også Eide, Kjell (udatert), Fra norsk forskningspolitikkens barndom. Forskningsrådenes fellesutvalg som policy-organ, Kjell Eides arkiv, s. 16–17.

¹⁹ Kjell Eide (1989): “Litt om bakgrunnen for utredningsinstituttet”, foredrag på NAVFs utredningsinstituttets 20-årsjubileum, 20.4.1989, s. 1. (Kjell Eides privatarkiv, nr. 266.)

²⁰ Papadopoulos 1994: 41 og 56, fotnote 6.

²¹ Det ble først opprettet et planleggingssekretariat i april 1964, før planleggings- og utredningsavdelingen i KUD ble opprettet 1.1.1965. (Fra Eide, Kjell (1985), “Planleggingsavdelingen gjennom 20 år”, s. 7. Vedlegg til Kjell Eide, Departementets lille kanarifugl, eller Kulturpolitikk blir til, NIFU.

²² Kjell Eide (udatert), Fra norsk forskningspolitikkens barndom. Forskningsrådenes fellesutvalg som policy-organ, Kjell Eides arkiv, s. 17.



Eva Nordland (1921-2012). Pedagog med stor skolepolitisk innflytelse fra 1950 til slutten av 1970-årene og sentral i skoleforskningen. (NRK).

Dette utvalgets arbeid munnet ut i opprettelsen av den såkalte skoleforskningsbevilgningen på statsbudsjettet i 1970.

Skoleforskningsbevilgningen kom inn på statsbudsjettet praktisk talt samtidig som gruppe C i NAVF ble nedlagt. Betydelige forskningsmidler ble med andre ord nå kanalisert til det man håpet skulle bli politisk relevant skoleforskning, samtidig som den angivelig lite politisk relevante målingsorienterte pedagogiske forskningsvirksomheten ved Universitetet i Oslo mistet sin største og sikreste finansieringskilde.

Fra 1973 ble skoleforskningsbevilgningen i sin helhet lagt inn under planleggings- og utredningsavdelingen i KUD under ledelse av Kjell Eide.²³ Fra 1975 oppnevnte planleggingsavdelingen eksterne sakkyndige for å vurdere de enkelte prosjektsøknadenes faglige verdi, og departementet vurderte prosjektenes politisk-administrative relevans. Denne prosedyren ble fulgt så lenge skoleforskningsbevilgningen lå under planleggingsavdelingen og Eides administrasjon.²⁴ KUD fikk også innvilget alle midlene til skoleforskning som de søkte om i statsbudsjettene, til og med 1981.²⁵

Som Petter Aasen sier, ble skoleforskningen aldri “oppdragsforskning i ekstrem forstand”. Imidlertid fikk virksomheten en “klarere oppdragsforsknings-

²³ Samme sted: 51.

²⁴ Karlsen 1992: 77.

²⁵ Unntaket her er 1978, da planleggingsavdelingen ba om 4,5 millioner til skoleforskning og fikk innvilget 4,3 millioner. Karlsen 1992: Vedlegg 2, s. 2.)

profil” etter at bevilgningen ble lagt inn under planleggingsavdelingen.²⁶ Denne “sterkere styring av forskningen [...] skyldes først og fremst at [...] både den administrative kontrollside og den faglige, kvalitative side av arbeidet direkte er underlagt den politiske instans”.²⁷ Kjell Eide og forskningskonsulentene i planleggingsavdelingen hadde utvilsomt den helt avgjørende kontrollen med skoleforskningsbevilgningen fra midten av 1970-årene.

Skoleforskning og venstreorientert sosialpedagogikk

Opprettelsen av skoleforskningsbevilgningen sammenfalt i tid med en kraftig fagstrid innenfor norsk pedagogikk. I kjølvannet av positivismestrid og studentopprør vokste det fram et alternativt sosialpedagogisk studium ved Universitetet i Oslo som kom til å sette farge på norsk pedagogisk tenkning i lang tid framover. Den psykometriske forskningstradisjonen ved Pedagogisk forskningsinstitutt bukket langt på vei under i denne prosessen. Den nye sosialpedagogikken var mot faglig pugg, måling og karakterer. Man så læreren, både i skolen og på universitetet, som først og fremst en generell veileder og hjelper som skulle bruke sine pedagogiske kunnskaper til å frigjøre elevenes og studentenes selvstendige og individuelle læringsprosesser. Sosialpedagogikken vokste fram som det kanskje tydeligste uttrykket for den generelle politiseringen og venstredreiningen i norsk samfunnsvitenskap fra begynnelsen av 1970-årene.²⁸

Det psykometrisk orienterte pedagogiske fagmiljøet ved Universitetet i Oslo hadde ekspandert kraftig i etterkrigstiden, mye takket være store og stabile overføringer fra gruppe C i NAVF. Dette var, som vi har sett, en pedagogisk fagtradisjon som sterke krefter i departementet anså for å være lite politisk relevant. Da Eide skulle skaffe samarbeidspartnere i det pedagogiske fagmiljøet til sin nye satsing på såkalt skoleforskning – det var nok av stor betydning å markere avstand til den etablerte *pedagogiske* forskningen – søkte han dermed mot det framvoksende og mer aksjonsforskningsrettede sosialpedagogiske fagmiljøet. Samtlige forskningskonsulenter i Eides planleggingsavdeling i departementet sympatiserte klart med sosialpedagogene i den opprivende fagstriden. Samspeillet mellom planleggingsavdelingen i KUD og opposisjonen mot den såkalte etablerte pedagogikken kom også til uttrykk gjennom de sakkyndige som forskningskonsulentene engasjerte for å gi faglige vurderinger av innkomne søknader. Sosialpedagogikkens fremste ansikter utad Eva Nordland og Edvard Befring var blant de mest brukte konsulentene, Gunnar Handal og Lise Vislie ble mye brukt etter at de knyttet seg til Det sosialpedagogiske studiealternativet fra 1977.²⁹

²⁶ Aasen 1980: 151.

²⁷ Samme sted: 156.

²⁸ Helsvig 2005: 249-278.

²⁹ Karlsen 1992: 53.

Fra 1970 til 1981 ble det bevilget totalt 36,6 millioner kroner over statsbudsjettet til skoleforskningen.³⁰ De første par årene gikk omkring 40 % av bevilgningen til Forsøksrådet, og på denne måten bidro også opprettelsen av skoleforskningsbevilgningen i 1970 til at Forsøksrådet fikk tilgang på forskningsmidler som det var blitt nektet så lenge gruppe C i NAVF hadde tilnærmet eksklusiv definisjonsmakt innenfor feltet.³¹ Forskningsmidlene ble imidlertid etter hvert spredd på en lang rekke institusjoner, og skoleforskningsbevilgningen bidro på denne måten til en betydelig desentralisering og spredning av forskningen på feltet. Fram til 1979 gikk 32 % av bevilgningen til universitetene, 30 % til regionale høyskoler, 19 % til andre forskningsinstitusjoner (som Institutt for samfunnsforskning, Institutt for by- og regionforskning, Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning, NAVFs utredningsinstitutt, Forsøksrådet for skoleverket osv.), 9 % til kommunale og fylkeskommunale pedagogiske og administrative kontorer, mens omkring 10 % av bevilgningene ble gitt til personlige prosjekter med ubestemt institusjonstilknytning.³²

I januar 1974 sendte forskningskonsulenten i planleggingsavdelingen Birgit Brock-Utne ut et notat til de ulike avdelingene i KUD der hun ba om at de presenterte ideer og forslag til forskningsprosjekter man ønsket utført.³³ På grunnlag av svarene fra avdelingene utarbeidet hun en analyse av departementets behov for skoleforskning, som i sin tur ble lagt til grunn for en prioriteringsliste over utvalgte problemområder. I løpet av de fem første årene skoleforskningsbevilgningen lå under planleggingsavdelingens ledelse, hadde flere av disse satsingsområdene klar nytteverdi for departementets arbeid. Eksempler på slike områ-

³⁰ Fra 1974 endret posten navn fra "Skoleforskning" til "Forskning og utvikling i skolen".

³¹ Aasen 1990: 183. Dette sammenfalt med en betydelig økning av midler til Forsøksrådets ordinære arbeid, noe som bidro til en sterk økning i antall ansatte konsulenter i rådet, som nå i langt større grad enn tidligere ble opptatt med forskningsmessig oppfølging av de reformene man hadde gjennomført i de foregående periodene. Bevilgningene til Forsøksrådet og forsøk i skolen økte fra omkring 7 millioner i 1968 til ca. 47 millioner i 1972. (Telhaug 1990: 87–88.) Utover i 1970-årene gikk imidlertid Forsøksrådets andel av bevilgningen ned, for så å forsvinne fra 1977, og dette må nok sees i sammenheng med at de borgerlige partiene ble stadig mer kritiske til Forsøksrådets virksomhet og rolle i det norske skoleverket. Det var derfor viktig å skille mellom skoleforskningen og Forsøksrådets arbeid slik at skoleforskningen ikke skulle gå med i dragsuget hvis Forsøksrådet skulle bli nedlagt. (Jf. Aasen 1980: 183.)

³² Aasen 1990: 173. Med de forbehold vanskelighetene med å foreta en slik inndeling krever, har Petter Aasen utarbeidet en klassifisering av skoleforskningsprosjektene t.o.m. 1979 ut fra de forskningsmetodene som ble anvendt. Han kom fram til at over halvparten av prosjektene (58 %) gjorde bruk av en "kvantitativ deskriptiv forskningsmetode" med tilhørende statistisk databehandling der kartleggingsundersøkelser og korrelasjonsstudier dominerte. 11 % av prosjektene falt inn under det Aasen karakteriserte som "historisk-analytisk kvalitativ forskningsmetode", og 13 % under "aksjonsforskning", der forskeren tok sikte på å skape moderniseringsprosesser i samarbeid med dem som ble berørt av forskningen. Resten av prosjektene dreide seg om utvikling og utprøving av undervisningssystemer, læremidler osv. der man gjorde bruk av en blanding av historisk-analytiske og kvantitative metoder. (Samme sted: 205–206.)

³³ Samme sted: 150.

der var vurdering av forholdet mellom målsettinger og realiteter i de forskjellige skoleslagene – økonomisk-administrative forhold i skolen – strukturutviklingen i den videregående skolen – produktutvikling av læremateriell, læremetoder og undervisningsopplegg.³⁴

Samtidig gjenspeilet mange av prioriteringsområdene sentrale sosialpedagogiske perspektiver. Slike satsingsområder var for eksempel integrering av funksjonshemmede – skolen i lokalsamfunnet – demokratisering, trivsel og ulike vurderingsformer i skolen – samarbeidet mellom skole og hjem i ulike sosiale miljøer – kjønnsforskjeller i familie, skole og arbeidsliv – samspillet mellom skole og arbeidsliv – minoritetsgrupper.³⁵ I overensstemmelse med sentrale sosialpedagogiske målsettinger anla omtrent halvparten av prosjektene et sosiologisk eller sosialpsykologisk analyseperspektiv der virksomheten i skolen og skolen som institusjon ble betraktet først og fremst som del av et større sosialt system og i relasjon til sine ytre omgivelser. En stor del av skoleforskningsprosjektene var også beskrivende undersøkelser der det dreide seg om “kartleggingsstudier på forvaltnings- og praksisplanet med utgangspunkt i sosiologiske og sosialpsykologiske bakgrunnsvariabler”.³⁶ Kun 4 % av prosjektene var individualpsykologisk orientert.³⁷

Kjell Eide kom til å erfare at den nye skoleforskningen under planleggingsavdelingen ikke bare var til praktisk nytte for departementet, men at den også fikk en klar politisk slagside. Han mente da også etter hvert at det var “grunn til mistenksomhet når forskere erklærer sin solidaritet med sine objekters interesser, men samtidig forbeholder seg selv å definere disse interessene”.³⁸



Lars Roar Langslet (f. 1936). Statsråd fra 1982 og Kjell Eides antitese og nemesis. (NRK, foto: Sverre Bergli).

³⁴ Samme sted: 192–198.

³⁵ Samme sted.

³⁶ Samme sted: 219.

³⁷ Samme sted: 208–210 og 218–219.

³⁸ Kjell Eide: “Hva slags forskning og utviklingsarbeid ønsker vi i tiden framover”. Foredrag på konferansen Forskning om grunnskolen, Gran, 17.–19.11.1975, s. 9. Kjell Eides arkiv, nr. 277. Se også Rapport fra kontaktkonferanse om skoleforskning, Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning i NAVF 18.–19.9.1980, Norges almenvitenskapelige forskningsråd, 1981: 77 og 137.

Langslet-doktrinen

Dette tette samarbeidet mellom Kirke- og undervisningsdepartementet og skoleforskning med en venstreradikal slagside gjennom 1970-årene bidro til å utløse en motreaksjon. Den borgerlige regjeringen som tiltrådte høsten 1981, opprettet et nytt *Kultur- og vitenskapsdepartement* som skulle skape større avstand mellom departementene og forskningsmiljøene. Den såkalte Langslet-doktrinen – oppkalt etter statsråden i det nye departementet – tok sikte på å gi forskningsmiljøene større frihet til å kunne følge egne problemstillinger uten å måtte skjelve til forvaltningsmessige nyttehensyn. Som Lars Roar Langslet sa det i et NAVF-møte i 1985: “Regjeringen har [...] tatt skritt for å redusere muligheten for utidig innblanding. Jeg tenker i første omgang på omlegningene av systemet med forskningsmidler i departementet, der man nå i større grad vil kanalisere midlene gjennom forskningsrådene – og unngå å bygge opp mini-forskningsråd i sentraladministrasjonen.”³⁹

Regjeringen avvirket nå Forsøksrådet for skoleverket og avlivet så å si skoleforskningsmidlene i samme operasjonen.⁴⁰ 1. januar 1982 ble Eide og planleggingsavdelingen overflyttet til det nye Kultur- og vitenskapsdepartementet, mens skoleforskningsbevilgningen ble igjen i KUD.⁴¹ Planleggingsavdelingen ble så nedlagt, og fra 1985 ble Eide plassert på sidelinjen som såkalt vitenskapelig rådgiver i departementet. Skoleforskningsbevilgningen ble umiddelbart dramatisk beskåret etter at Høyre overtok regjeringsmakten, og nå ble det også slutt på bruken av eksterne forskningskonsulenter i KUD. Fra 1986 sluttet så KUD helt med egen utlysning av midler til skoleforskning, som nå isteden ble kanalisert inn i programmer under forskningsrådet.⁴² Da skoleforskningsbevilgningen igjen tok seg opp i slutten av 1980-årene under Arbeiderparti-regjeringen til Gro Harlem Brundtland, var dette ikke minst et resultat av en satsing på Ledelse, organisasjon og styring i utdanning (LOS-i-utdanning) under det generelle LOS-programmet. I 1989 gikk bevilgningene under dette programmet først og fremst til sosiologer, økonomer og statsvitere ved frittstående forskningsinstitusjoner. Nå kom økonomene og organisasjonsteoretikerne for fullt inn på banen som aktører i skole- og utdanningspolitikken, og også i departementet vokste nå antallet samfunnsvitere og økonomer sterkt.⁴³

Bologna-prosessen og Kvalitetsreformen

Fram mot århundreskiftet stod skole- og utdanningssektorens bidrag til økonomisk vekst og konkurransevne fram som et stadig mer sentralt tema i norsk po-

³⁹ Sitert fra Karlsen 1992: 10.

⁴⁰ Kjell Eide (1988), “Utdanningsforskning og utdanningspolitikk i Norge i et historisk perspektiv”, s. 7. (Kjell Eides arkiv, nr. 287.)

⁴¹ Samme sted: 77.

⁴² Samme sted: 130.

⁴³ Skogvoll 2015: 47–51.

litikk. Som i de fleste sammenlignbare land måtte alle de toneangivende politiske partiene etter hvert forholde seg til internasjonale framstillinger av skole og utdanning som en avgjørende faktor for de enkelte nasjonenes sjanser til å lykkes i “den globale kunnskapsøkonomien”. Tidens devise var at industrisamfunnet var avløst av det såkalte kunnskapssamfunnet, og at skole, utdanning og forskning var de aller viktigste innsatsfaktorene i den nye økonomiske virkeligheten. Det høyere utdanningsfeltet ledet an i en utvikling som snart skulle komme til å sette preg på departementets forvaltning av hele det skole-, utdannings- og forskningspolitiske området fra begynnelsen av 2000-tallet.

I 1998 startet de europeiske forsøkene på å utvikle et integrert marked for høyere utdanning gjennom den såkalte Bologna-prosessen (European Higher Education Area). Ut av dette vokste det fram politiske ambisjoner om også å skape et integrert europeisk forskningsmarked (European Research Area). Hovedmålsettingen var å nærme seg fleksibiliteten og differensieringen i det nord-amerikanske høyere utdannings- og forskningssystemet for å ruste Europa til en stadig tøffere og kunnskapsdrevet konkurranse med de voksende økonomiene i sør og øst. Både på nasjonalt og europeisk nivå hadde man ambisjoner om å skape et integrert og velfungerende marked på forsknings- og utdanningsfeltet. Gjennom politiske pålegg, standardisering og byråkratisering ovenfra søkte man å utvikle en europeisk og “statsstyrt” variant av det amerikanske markedet for høyere utdanning og forskning som på sin side var vokst fram nedenfra gjennom mer enn to hundre år. Departementets arbeid med Bologna-prosessen førte til at Norge tidlig fikk ord på seg for å være “flinkeste gutt i klassen” til å tilpasse seg reformene.⁴⁴

Den såkalte Kvalitetsreformen i norsk høyere utdanning fra 2003 stod i en klar linje fra Bologna-prosessen og underbygget denne på et nasjonalt nivå. Det er viktig å legge merke til at også universitetsmiljøer kunne være ivrige pådrivere her. For eksempel hadde ledelsen ved Universitetet i Oslo nær kontakt med departementet under utformingen av Kvalitetsreformen. Reformen kom nesten bokstavelig talt som bestilt for universitetets ledelse. Ikke bare var rektor entusiastisk, men også universitetsdirektør Tor Saglie var en aktiv pådriver for å utforme reformen i samsvar med det man oppfattet som UiOs interesser. Disse var ifølge ledelsen først og fremst å få sterkere kontroll og styring over undervisningsvirksomheten for å kunne frigjøre ressurser til en mer spisset kvalitetsheving i forskningen. Universitetet skulle gjøres bedre i stand til å konkurrere på en stadig større arena for både undervisning og forskning, men det var liten tvil

⁴⁴ Forskerforbundets leder Kari Kjenndalen, Forskerforum 5/2004, De ansattes rolle i Bologna-prosessen: http://d1002288.stwadmin.net/module_info/index2_forskerforum.php?level=2&xid=1525&PHPSESSID=f6f66d01045e7be8d779aa8d52c826e1, Regjeringen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressesenter/pressemeldinger/2007/norge-leder-an-i-europeisk-hoyere-utdann.html?id=467582> (besøkt 28.1.2011) BT, 20.5.2005: Kunnskap og kjøretøy. <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Kunnskap-og-kjoeretoey-11649.html>

om at hensynet til forskningen i særlig stor grad påvirket universitetsledelsens tenkning.⁴⁵

Et hovedpoeng i Kvalitetsreformen var at de enkelte institusjonene skulle få større frihet til å kunne utvikle sin egen faglige profil ut fra det man mente tjente institusjonen best som en aktør i et stadig større nasjonalt og internasjonalt utdanningsmarked. UiOs rektor fra 1999 Kaare Norum støttet planene entusiastisk. Universitetet kunne nå, med rektors ord, fri seg fra statlig detaljstyring og ta opp konkurransen i Europa på egne premisser. Og disse premissene dreide seg nå mer og mer om å framstå som en mer eliteorientert forskningsinstitusjon. Norum ønsket seg et universitet med “færre og bedre fag, færre og bedre forskere, færre og bedre studenter”.⁴⁶

Slike ambisjoner ble ikke minst støttet av Det Norske Videnskaps-Akademi, som langt på vei fungerte som en slags “faculty-club” for Universitetet i Oslo.⁴⁷ I 1999 publiserte Videnskaps-Akademiet sin utredning *Norsk forskning ved sekelskiftet*. Her kritiserte man at de norske universitetene gjennom lang tid hadde “utviklet en intern egalitær kultur når det gjelder tilgang på ressurser og lønn”.⁴⁸ Dette måtte man vekk fra. Universitetene trengte nå mer enn noe “en ‘spissing’ av stillingsstrukturen [...], en sterkere premiering av kvalitet ved tildeling av forskningsmidler, og mer intern og eksternt oppmerksomhet rundt fremragende bidrag”.⁴⁹ Dette kunne bidra til at universitetene utviklet “en intern elitisme-kultur hvor det å være dyktig og å gjøre det godt belønnes”.⁵⁰

Tanken i Kvalitetsreformen var å skape en nasjonal konkurransearena som ville føre til at de enkelte institusjonene svarte mer direkte på samfunnets og markedets behov for både utdanning og forskning. De beste institusjonene ville da også bli bedre i stand til å konkurrere på den europeiske konkurransearenaen for høyere utdanning som var under utvikling. På denne måten håpet man endelig å nærme seg det som i utgangspunktet var tanken bak den store utbyggingen av norsk høyere utdanning fra 1970-årene, nemlig å utvikle et differensiert system av utfyllende og samarbeidende institusjoner.

For at den nasjonale konkurransearenaen skulle fungere, måtte alle de høyere utdanningsinstitusjonene formelt sett likestilles. Den nye universitets- og høyskoleloven fra 2005 sidestilte derfor ikke bare universitetene og høyskolene, men også de offentlige og private lærestedene. Dette la det formelle grunnlaget for å kunne behandle all høyere utdanning i Norge – både ved offentlige og private in-

⁴⁵ Samtale med Tor Saglie, 25.1.2011.

⁴⁶ Kaare Norum sitert fra Aftenposten, leder, 24.1.1999: “Et universitet retter ryggen”.

⁴⁷ Norsk forskning ved sekelskiftet - tid for gjennomtenkning 1999: 7-8. Se også de skriftlige tilbakemeldingene fra medlemmene i Det Norske Videnskaps-Akademis kjellerarkiv i Drammensveien.

⁴⁸ Samme sted: 35.

⁴⁹ Pressemelding: “Kraftig snuoperasjon nødvendig for norsk forskning – hevder Det Norske Videnskaps-Akademi” (Videnskaps-Akademiets arkiv i Drammensveien).

⁵⁰ Norsk forskning ved sekelskiftet - Tid for gjennomtenkning 1999: 35.

stisjoner – som deler av ett og samme marked. For å legge til rette for rettferdig fordeling av offentlige midler ble alle institusjoner, så vel statlige som private, underlagt standardiserte rapporterings- og kontrollregimer. Tanken var at man gjennom ulike måleinstrumenter kunne kvalitetssikre og vurdere de enkelte institusjonenes utdannings- og forskningsvirksomhet på en måte som i sin tur skulle ligge til grunn for tildeling av økonomiske ressurser.

Opprettelsen av European Network for Quality Assurance in Higher Education på europeisk nivå i 2000 og etableringen av Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) i Norge i 2003 var viktige skritt i denne retningen. Det var også de nye bibliometriske forskningsindikatorne (de såkalte tellekantene) som skulle registrere og kvantifisere forskningsresultatene i Norge. Registreringssystemet FRIDA (Forskningsresultater, informasjon og dokumentasjon av vitenskapelige aktiviteter) ble innført i 2003. I 2011 ble FRIDA erstattet av CRISTIN (Current Research Information System in Norway).

Den vanskelige friheten

Fra tidlig i 2000-årene kom det paradoksale forholdet mellom på den ene side den økte formelle friheten i kjølvannet av Bologna-prosessen og Kvalitetsreformen og på den annen side departementets samtidige økte krav til dokumentasjon og administrative prosedyrer til å få mye oppmerksomhet. Dilemmaene som ble skapt i skjæringspunktet mellom den “planlagte friheten” og en utbredt opplevelse av innskrenket autonomi, ble etter hvert påtagelige. I 2008 ga for eksempel ledelsen ved Universitetet i Oslo konsultantselskapet McKinsey i oppdrag å utrede hva man måtte gjøre for å bli et internasjonalt toppuniversitet. I rapporten fra McKinsey ble universitetet beskrevet som et “organisert anarki”. Dette skapte store overskrifter i pressen. Dagens Næringsliv kunne fortelle at “McKinsey hudfletter universitetet”. Dagbladet skrev om “Organisert anarki uten lojalitet”. Alle mediekommentarer omtalte dette som en knusende rapport for universitetet. Gjennomgangstemaet i kritikken var at Universitetet i Oslo manglet en sterk og handlekraftig ledelse, og at det ikke fantes noen “UiO-kultur” eller indre lojalitet. Situasjonen var etter konsulentbyråets mening preget av at “alle skriver og sier det de vil”.⁵¹ McKinseys vurdering var i stor grad sammenfallende med Riksrevisjonens, som i 2004 hadde beklaget at uformell “styring gjennom kultur, tradisjon og dialog” var framtrepende. Slike prosesser ga dårlig grunnlag for “langsiktig, helhetlig styring”.⁵²

Begrepet “organisert anarki” ble utviklet av organisasjonsteoretikerne Johan P. Olsen, James March og Michael Cohen tidlig i 1970-årene. Begrepet skulle beskrive de åpne beslutningsprosessene som var karakteristiske for komplekse

⁵¹ Dagens Næringsliv, 9.1.2010, “Hudfletter universitetet i Oslo”: <http://www.dn.no/karriere/article1814550.ece>; Dagbladet, 9. januar 2010, “Organisert anarki uten lojalitet”: http://www.dagbladet.no/2010/01/09/nyheter/innenriks/universitet_i_oslo/9840095/

⁵² Sørensen 2010: 118.

kunnskapsinstitusjoner. Det ble utviklet på bakgrunn av empiriske studier ved blant annet Stanford University og Universitetet i Oslo.⁵³ Roger Geiger, den kanskje fremste kjenneren av amerikanske universiteters historie, har tillagt dette organiserte anarkiet en positiv verdi – som en forutsetning for den kreativitet som kan lede til uforutsette gjennombrudd i forskningen.⁵⁴

Som andre statlige utdanningsinstitusjoner var også UiO på et formelt plan statlig detaljstyrt gjennom departementet i de første tiårene etter krigen. I virkeligheten fungerte universitetet imidlertid langt på vei som et organisert anarki under universitetsdirektør Olav M. Troviks uformelle styringsregime fram til midten av 1980-årene.⁵⁵ Dette hadde gitt fag- og forskningsmiljøene rom til å kunne definere og forfølge sine mange og ulike oppgaver med stor grad av frihet og i samsvar med egen forståelse av sin samfunnsrolle. Det faktum at Riksrevisjonen og McKinsey utover i 2000-årene pekte på at UiO var preget av “uformell styring” og “organisert anarki”, antyder derfor en stor grad av kontinuitet i universitetets indre kultur og funksjonsmåte gjennom hele perioden. Det var dette anarkiske trekket Johan P. Olsen og hans kolleger festet seg ved i begynnelsen av 1970-årene, det var dette ledelsen ved UiO ønsket å forandre mot slutten av 1980-årene, og det var de samme, eller i hvert fall nær beslektede, fenomenene som ble beklaget av Riksrevisjonen i 2004 og McKinsey i 2008.

Mye hadde imidlertid skjedd i mellomtiden. Med universitetsloven fra 1989 fikk universitetet en større grad av formell frihet. I samsvar med daværende rektor Lønnings ambisjoner ga loven institusjonen som helhet mer frihet til å handle uavhengig av myndighetene. Større handlefrihet skulle gi økt effektivitet. Dette formelle selvstyret ble kraftig forsterket etter innføringen av Kvalitetsreformen i 2003. Ambisjonen var at institusjonene måtte ta større ansvar for å utforme sine mål, som siden kunne måles mot oppnådde resultater. Dette gikk hånd i hånd med en sterk utvidelse av universitetsbyråkratiet som skulle sørge for at man oppfylte myndighetenes stadig økende krav til dokumentasjon.⁵⁶

Den formelle friheten ble dermed en utfordring for både administrasjonen og de vitenskapelig ansatte ved de høyere utdanningsinstitusjonene. Universitetsdirektør Gunn-Elin Aa. Bjørneboe ved UiO fortalte i 2011 om en lang og voksende liste av hensyn og pålegg utenfra som universitetet måtte svare på gjennom økt administrasjon: “Stadig flere statlige organer skal følge med i hva vi gjør.” Det var kravene fra NOKUT og Riksrevisjonen, men også organer som Statens strålevern, Språkrådet og Datatilsynet krevde omfattende intern kontroll og dokumentasjon.⁵⁷ Andre i administrasjonen kunne se den økende byråkratiseringen

⁵³ Cohen, March og Olsen 1972: 1–25.

⁵⁴ Geiger 1985.

⁵⁵ Helsvig 2011: 57–63, 74, 93 og 179.

⁵⁶ Samme sted: 180.

⁵⁷ Morgenbladet, 21.–27.1.2011, s. 17: “Vi opplever en Kafka-aktig statlig kontroll”.

som “et pliktskyldig svar på politikernes kontrolliver”.⁵⁸ Fra universitetslærernes og forskernes side kunne byråkratiseringen mer alvorlig oppleves som det professor og retorikkforsker Kjell Lars Berge kalte “en Kafka-aktig statlig kontroll”.⁵⁹

Den voksende administrasjonen og opplevelsen av et innskrenket handlingsrom var først og fremst et resultat av økende ytre krav, ikke minst fra Kunnskapsdepartementet, om mer detaljert dokumentasjon av virksomheten ved institusjonene.⁶⁰ Dette var del av en omfattende internasjonal tendens der også høyere utdanningsinstitusjoner måtte forholde seg til målings- og rapporteringsorienterte styringsprinsipper inspirert av New Public Management, ikke minst i forbindelse med Bologna-prosessen. Universitetene ble gitt mer formell frihet, men samtidig ble man gjort til gjenstand for en stor grad av byråkratisk kontroll som skulle dokumentere hvordan man brukte friheten, og avgjøre hvilken økonomisk uttelling dette skulle få. Som i andre europeiske land skapte dette et tilsynelatende stort paradoks: Den økte formelle friheten i kjølvannet av Bologna-prosessen gikk langt på vei hånd i hånd med mindre reell autonomi.⁶¹

Lange linjer

Fra rundt århundreskiftet er det utviklet nasjonale og internasjonale resultatmål og rangeringer på nær sagt alle av departementets forvaltningsområder. Bologna-prosessen, nasjonale prøver, PISA-undersøkelser, de såkalte tellekantene, studiepoengproduksjon og gjennomstrømmingstall er nå, sammen med nye organer som NOKUT og Utdanningsdirektoratet, svært viktige premissleverandører for den norske skole-, utdannings- og forskningspolitikken. Samtidig er norske universitets- og høyskolemiljøer store leverandører av det nye og målingsorienterte kunnskapsgrunnlaget for politikktutviklingen. Den norske delen av PISA-prosjektet er for eksempel finansiert av Kunnskapsdepartementet, og Utdanningsdirektoratet har gitt Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved Universitetet i Oslo i oppdrag å gjennomføre prosjektet.⁶² Samtidig har begreper som kunnskapsøkonomi og kunnskapssamfunn fått stadig sterkere gjennomslag i det norske ordskiftet. Det var en åpenbar tilslutning til 2000-årenes hegemoniske diskurs om skole, utdanning og forskning, både i Norge og internasjonalt, da Utdannings- og forskningsdepartementet skiftet navn til Kunnskapsdepartementet i 2006.

Parallelt med denne utviklingen kan det synes som om utdanningsforskning har fått stadig større betydning for departementets arbeid. I Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning fra 2008 står det at man i de senere

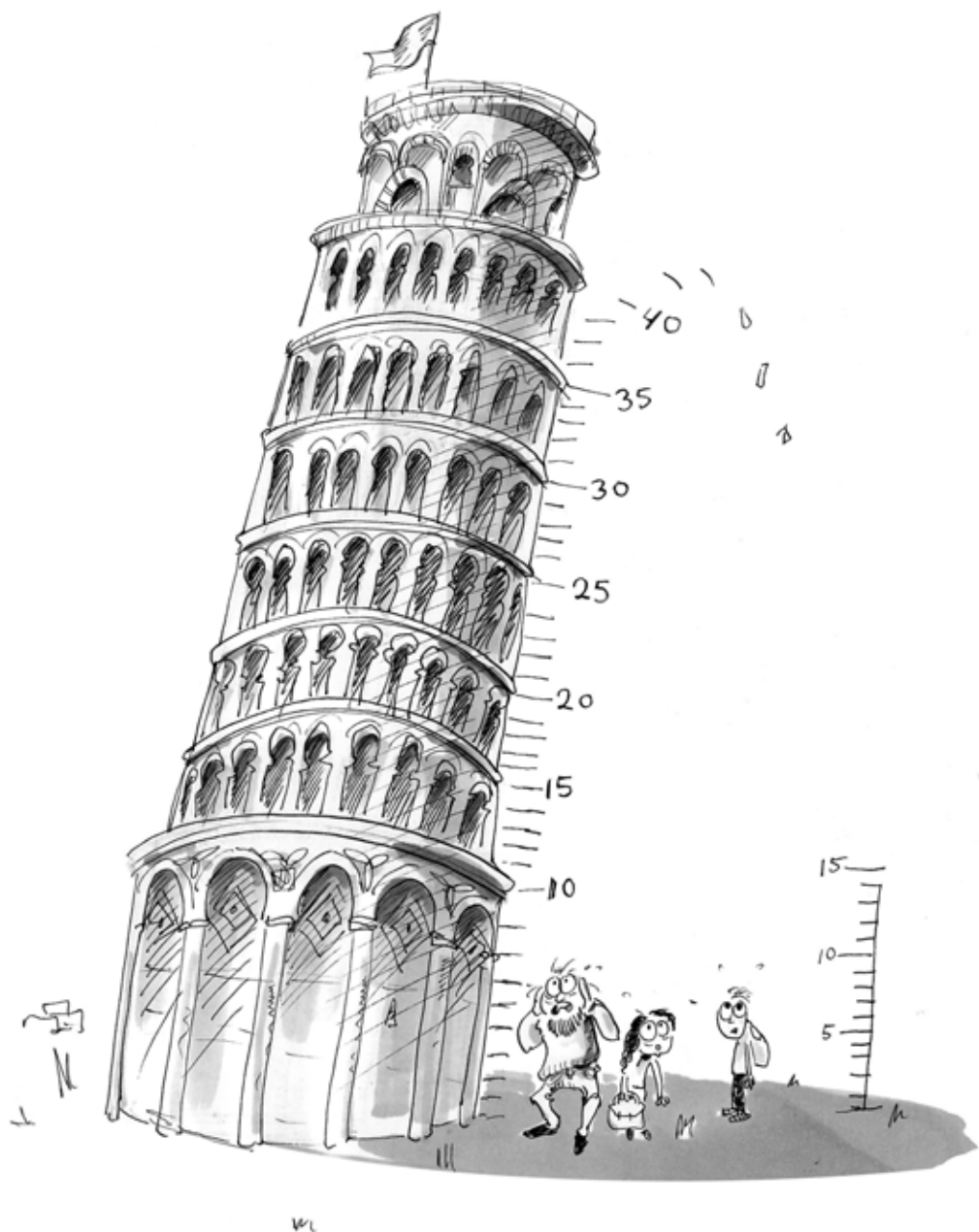
⁵⁸ Arve Thorsen, informasjonsansvarlig i Forskerforbundets forening for administrativt ansatte, Aftenposten, 11.3.2011, “Nok vrangforestillinger nå”.

⁵⁹ Morgenbladet, 21.–27.1.2011, s. 17: “Vi opplever en Kafka-aktig statlig kontroll”.

⁶⁰ Sørensen 2010: 118–119.

⁶¹ Christensen 2011: 505–506 og 511.

⁶² <http://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekt-sider/pisa/om-pisa/>, besøkt 6.8.2015.



årene, og ikke minst ansporet av OECD, er blitt stadig mer opptatt av “hvordan utdanningsforskningen kan medvirke til en mer kunnskapsbasert politikk og praksis”.⁶³ Dette høres ut som et ekko av kjernen i Kjell Eides prosjekt gjennom en lang byråkratkarriere fra 1950-årene og i flere tiår framover. Departementsråd siden 1992 Trond Fevolden skrev da også i nekrologen over Eide i 2011 at han “var forut for sin tid med kunnskaps- og forskningsbasert policyutvikling”. Og mye av departementets strategi for utdanningsforskningen fra 2008 kunne like godt være skrevet av Kjell Eide. I innledningen het det for eksempel at man ønsket å “styrke omfanget, kvaliteten og relevansen i forskning for sektoren og i forskning om sektoren som grunnlag for politikktutforming og forvaltning”.⁶⁴

Det er derfor godt mulig at den rutinerte departementsråd Trond Fevolden er inne på noe vesentlig når han sier at Kjell Eide var forut for sin tid. Det kan samtidig synes som om det nå foregår en annen type kunnskaps- og forskningsbasert politikktutvikling enn det Eide tok til orde for. Pedagogiske målinger og tester er kommet tilbake for fullt, for eksempel gjennom PISA-undersøkelsene og de matematikk- og naturfagsorienterte TIMSS-målingene. Spørsmålet er da om det ikke kanskje heller er den tidligere så forhatte test- og målingsorienterte forskningstradisjonen fra Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo fra 1950- og 1960-årene som har fått en slags renessanse? De norske PISA- og TIMSS-undersøkelsene drives fra Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved UiO, og Kunnskapsdepartementet var en svært aktiv pådriver for å opprette Centre for Educational Measurement ved UiO i 2012. Det er det samme universitet og mye av den samme test- og målingsorienteringen som preget norsk pedagogikk i 1950- og 60-årene, som gjennom de senere årene synes å ha fått vind i seilene fordi departementet nå etterspør denne typen kunnskap.⁶⁵ Kunnskapsdepartementet ønsket fra litt ut på 2000-tallet med andre ord å bygge opp kompetanse i nettopp den typen pedagogiske målinger som Kjell Eide i sin tid opplevde som irrelevante for politikktutforming på området.⁶⁶

Perioden fra 1945 til begynnelsen av 1980-årene var i sin tid også preget av et nært samspill mellom departementet og ulike samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer. Av og til ble vitenskap og forskning brukt til å legitimere politikk, som i tilfellet med Forsøksrådet og innføringen av niårig obligatorisk grunnskole, og av og til kunne det synes som forskningen i seg selv ble den fremste drivkraft for radikale reformer, som i skoleforskningen i 1970-årene. Men under det hele syntes det å ha ligget en antagelse, både blant politikere, i depar-

⁶³ *Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning. Kunnskap for kvalitet 2008-2013*, 2008: 6.

⁶⁴ Samme sted: 3.

⁶⁵ Samme sted: 13. Departementsråd Trond Fevolden under KS-seminaret “Spenningen mellom forskning og politikk”, KD, 26.8.2015.

⁶⁶ *Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning. Kunnskap for kvalitet 2008-2013*, 2008: 13.

tementet og i forskningsmiljøene, om at samfunnsforskningen kunne og skulle brukes aktivt som en fornyende og utviklende kraft. I denne situasjonen var departementet – på godt og vondt – også langt på vei det jeg her har kalt en forskningsbasert moderniseringsagent med en betydelig egentyngde og innflytelse over politikkutviklingen på sine ulike forvaltningsområder.

Jeg er i en tidlig fase i undersøkelsene av samspeillet mellom forskning og politikk i departementet fra omkring århundreskiftet, men de foreløpige funnene tyder på at forskning og kunnskap nå i stor grad mobiliseres for å måle elevenes og studentenes ferdigheter og institusjonenes resultater på det som mer og mer framstår som en kunnskapens konkurransearena. Det synes å være en tendens på alle departementets forvaltningsområder, fra barnehage til universitet, at forskningen nå brukes mer til å kartlegge enn til å utvikle utdanningslandskapet. I så fall er departementets rolle på vei bort fra å være en moderniseringsagent med stor egentyngde til å bli mer av et sekretariat for den politiske ledelses oppfølging og kontroll av utdanningspolitikken.

Summary

The article explores the shifting and often controversial interplay between research and policy-making in the Norwegian Ministry of Education and Research from WWII until today. Based on preliminary investigations, it is argued that the ministry, through the past couple of decades, has moved away from being an agent for change with a substantial independent impact on policy development towards becoming more of a loyal secretariat in service of shifting political leaders.



Kim Helsvig (f. 1965) er dr.art. i historie. Han har utgitt flere bøker om norske akademiske institusjoner og intellektuelle miljøer, blant annet boken om Universitetet i Oslos historie 1975–2011 i forbindelse med institusjonens 200-årsjubileum. Han er nå engasjert av det norske Kunnskapsdepartementet for å skrive historien om departementet etter 1945. Kontakt: Kunnskapsdepartementet: k.g.helsvig@gmail.com

Kilde- og litteraturliste

Arkiver

Kjell Eide (1975), "Hva slags forskning og utviklingsarbeid ønsker vi i tiden framover". Foredrag på konferansen *Forskning om grunnskolen*, Gran, 17.19.11-75. Kjell Eides arkiv, nr. 277.

Kjell Eide (1989), "Litt om bakgrunnen for utredningsinstituttet", foredrag på NAVFs utredningsinstituttets 20-årsjubileum, 20.4.1989. Kjell Eides arkiv, arkiv, nr. 266.

Kjell Eide (1991), "Organiseringen av samfunnsvitenskapelige institutter", Kjell Eides arkiv, nr. 267.
Eide, Kjell (udatert), *Fra norsk forskningspolitikkens barndom. Forskningsrådenes fellesutvalg som policy-organ*, Kjell Eides arkiv, uten nr.
"Kraftig snuooperasjon nødvendig for norsk forskning – hevder Det Norske Videnskaps-Akademi".
Videnskaps-Akademiets arkiv i Drammensveien 78.

Aviser/tidsskrifter

Aftenposten, leder, 24.1.1999: "Et universitet retter ryggen".

Aftenposten, 11.3.2011, "Nok vrangforestillinger nå", av Arve Thorsen, informasjonsansvarlig i Forskerforbundets forening for administrativt ansatte.

Bergens Tidende, 15.7.2004, "Per Kleppe spiller seg", kronikk av Oddmund Søilen.

Bergens Tidende, 20.5.2005, "Kunnskap og kjøretøy". <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Kunnskap-og-kjoeretoey-11649.html>

Dagbladet, 9.1.2010, "Organisert anarki uten lojalitet". http://www.dagbladet.no/2010/01/09/nyheter/innenriks/universitet_i_oslo/9840095/

Dagens Næringsliv, 9.1.2010, "Hudfletter universitetet i Oslo".

Forskerforum 5/2004, "De ansattes rolle i Bologna-prosessen", av Forskerforbundets leder Kari Kjenndalen.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressemeldinger/2007/norge-leder-an-i-europeisk-hoyere-utdann.html?id=467582> (besøkt 28.1.2011)

Morgenbladet, 21.–27.1.2011, s. 17, "Vi opplever en Kafka-aktig statlig kontroll".

Litteratur

- Benum, Edgeir (2007), "Et nytt forskningspolitisk regime? – Grunnforskningen, OECD og Norge 1965–1972", s. 551–574, i *Historisk tidsskrift* 4/2007.
- Christensen, Tom (2011), "University Governance Reforms – Potential Problems of More Autonomy?", s. 503–517, i *Higher Education* 62/4.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", s. 1–25 i *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nr. 1, mars 1972.
- Eide, Kjell (1985), "Planleggingsavdelingen gjennom 20 år", s. 7. Vedlegg til Kjell Eide, *Departementets lille kanarifugl, eller Kulturpolitikk blir til*, NIFU.
- Eide, Kjell (1995), "Hvem skal informere politikken?", *Nytt Norsk Tidsskrift*.
- Eide, Kjell (1999), "Velferdsstatens byggmestere? Sosialistisk studentlag 1945–50", s. 83–98, i Kjell Eide, *Hvor kommer utdanningspolitikken fra*, NIFU.
- Geiger, Roger L. (1985), "The Home of Scientists: A Perspective on University Research", i Björn Wittrock og Aant Elzinga (red.), *The University Research System*, Stockholm 1985.
- Helsvig, Kim G. (1998), *Modernization and administrative reform during the later Franquist Régime, (1957–1973) – Opus Dei professionalism and Spanish European integration*, hovedoppgave i historie, UiO.
- Helsvig, Kim G. (2005), *Pedagogikkens grenser. Kampen om norsk pedagogikk ved Pedagogisk forskningsinstitutt 1938–1980*, Abstrakt forlag.
- Helsvig, Kim G. (2011), *Universitetet i Oslo 1975–2011. Mot en ny samfunnskontrakt?*, Unipub.
- *Innstilling fra Komitéen til å utrede den anvendte sosialvitenskapelige forsknings organisasjon*. Oppnevnt av KUD 28.1.1959, Innstilling avgitt 20.2.1960.
- Karlsen, Rita (1992), *Skoleforskning*, pedagogisk embetseksamen, Pedagogisk forskningsinstitutt, UiO.
- Kleppe, Per (2003), *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*, Aschehoug.
- *Kunnskapsdepartementets strategi for utdanningsforskning. Kunnskaps for kvalitet 2008–2013*, Kunnskapsdepartementet, 2008.
- *Norsk forskning ved sekelskiftet – Tid for gjennomtenkning* (1999), Rapport fra Det Norske Videnskaps-Akademi.
- Papadopoulos, George S. (1994), *Education 1960–1990 – The OECD perspective*, OECD.
- *Rapport fra kontaktkonferanse om skoleforskning*, Rådet for samfunnsvitenskapelig forskning i

- NAVF 18.–19. september 1980, Norges almenvitenskapelige forskningsråd, 1981.
- Skogvoll, Sigurd (2015), *Demografiske endringer i Kunnskapsdepartementet 1973–2013. En kvantitativ organisasjonsteoretisk analyse over utvikling over tid*, masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
 - Sørensen, Knut H. (2010), “Fra excel til excellence? Måling og veiing av regnearkuniversitetet”, s. 115–133 i *Vardøger*, nr. 32, 2010.
 - Telhaug, Alfred Oftedal (1990), *Forsøksrådet for skoleverket (1954–1984)*, Universitetsforlaget.
 - Aasen, Petter (1980), *Norsk skoleforskning i 1970-årene. Teoretiske drøftinger og en analyse av Kirke- og undervisningsdepartementets skolforskningsbevilgning*, hovedoppgave i pedagogikk, Universitetet i Trondheim, Norges Lærerhøgskole.