

Godt om Kunnskapsdepartementets historie fra krigens slutt til i dag – med noen mangler

Kim Helsvig har levert en velskrevet og interessant historie om Kunnskapsdepartementets historie fra annen verdenskrigs slutt til i dag. Det er i stor grad en historie om hvordan to utdanningspolitiske «regimer» ble utviklet og hvordan overgangen mellom dem skjedde.



EGIL KALLERUD,
spesialrådgiver, NIFU
egil.kallerud@nifu.no

Til tross for at departementets ansvar for forskning er mangelfullt behandlet, har boken forskningspolitisk interessant materiale om hvordan forskning og ekspertise under visse betingelser kan spille sentrale roller i utviklingen og gjennomføringen av politikk.

Ulike versjoner av Kunnskapsdepartementet

Boken handler om det undertittelen angir som «Kunnskapsdepartementets historie (1945–2017)». Siden «Kunnskapsdepartementet» (KD) først oppsto i 2006, omfatter navnet også forgjengerne Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD, 1818/1945–1990); Kultur- og vitenskapsdepartementet (1982–1990); Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF, 1991–2002), Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD, 1990–1991; 2002–2006) i den grad de siden 1945 har forvaltet samme sakfelt som KD (inntil utgangen av 2017).

Mest plass er viet departementets rolle i utviklingen innenfor (og av) grunnskole og videregående skole.

Rådenes tid

Helsvig viser hvordan enkelte sentrale aktører i politisk ledelse og embedsverket har spilt sentrale roller i utviklingen av, og i overgangen mellom, to ulike utdanningspolitiske «regimer» (forfatteren bruker ikke selv ordet) i løpet av den vel 70-årige historien, med vekt på de 60 første.

Først ble det sosialdemokratiske skolepolitiske regimet utviklet og etablert i løpet av 50- og 60-tallet, med Helge Sivertsen i den mest sentrale politiske rollen: I denne perioden ble skolen utviklet som en

inkluderende enhets- og fellesskole som skulle gi alle like muligheter, mobilisere «begavelsereserven» og bygge på en pedagogikk for trivsel og utvikling av «hele mennesket».

Helge Sivertsen opprettet sakkyndige råd og knyttet til seg sympatiserende pedagogisk ekspertise som bidro aktivt til utviklingen og forvaltningen av regimet. Rådene fikk stor makt og vokste gradvis departementet over hodet og gjorde det til et overarbeidet og ineffektivt «sekretariat for rådene».

Kunnskapsøkonomien

Gjennom 70- og 80-tallet blir dette regimet gradvis svekket og demontert med voksende tvil om hvorvidt norsk skole faktisk er «verdens beste», slik Bjartmar Gjerde fastslo i 1975, og om den faktisk utjevner sosiale ulikheter og ikke snarere reproducerer dem.

Fra slutten av 70-tallet og gjennom 80-tallet tas gradvis mer prestasjons- og kunnskapsorienterte elementer inn, inntil et helt nytt regime basert på kunnskapsøkonomiens og kunnskapssamfunnets ideologiske grunn kommer på plass, trinn for trinn, i løpet av 1990- og tidlig 2000-tall.

New Public Management

I denne fasen er Gudmund Hernes og Kristin Clemet de politiske hovedaktørene: Hernes la ned de sakkyndige rådene, marginaliserte lærerorganisasjonene og satte departement og politikk tilbake i førersetet ved å innføre et mål- og resultatbasert styrings- og kunnskapssystem i tråd med 80-tallets New Public Management-inspirerte reformer i offentlig forvaltning («den nye staten»).

Med det omvandles Kunnskapsdepartementet gradvis i retning av et mer rendyrket «sekretariat for politisk ledelse».

Fra Kim Helsvigs presentasjon av boken i Kunnskapsdepartementet i november 2017. På første rad sitter Kristin Halvorsen, Trond Fevolden og Kristin Clemet. De to tidligere statsrådene mente Helsvig hadde undervurdert politikernes betydning for reformer.



Fevolden og internasjonalisering

Kristin Clemet førte utviklingen videre, inn i «internasjonaliseringens epoke» – stikkord er PISA, Kunnskapsløftet og Utdanningsdirektoratet (etablert i 2004).

I Helsvigs historie framtrer departementsråd Trond Fevolden (1992–2016) som en mektig, selvstendig aktør som målrettet søkte å skape en effektiv departementsorganisasjon gjennom delegering av detaljadministrative oppgaver til eksterne organer og innføring av mål- og resultatstyringsprinsipper, slik at departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse kunne rendyrkes og politikken gjøres forskningsbasert.

Høyere utdanning

Historien om høyere utdanning har mange trekk til felles med departementets historie. Det er en historie om, først, en planmessig utbygging og kraftig vekst særlig på 60- og 70-tallet (Lånekassen, Ottosenkomiteen, regional utbygging).

Mot slutten av 1980-tallet finner en markant omstilling mot et mer effektivt- og kvalitetsorientert regime sted. Igjen har Gudmund Hernes en sentral strategisk rolle, først som leder av Herneskomiteen (1988), dernest som statsråden (1990–1995) som reduserte antall UH-institusjoner kraftig, får på plass ny, felles lov for hele UH-sektoren og går i bresjen for økt kvalitet og mer elitesatsing.

Og igjen er det Kristin Clemet som plukker opp tråden og får nye brikker på plass: Kvalitetsreform, resultatbasert finansieringssystem, NOKUT og Bologna-tilpasning.

Mindre om forskning

Den delen av Helsvigs bok som omhandler forskning, etterlater ikke samme solide inntrykk. KUDs rolle på 1950- og 60-tallet i utviklingen av forskning som nytt politikkområde og etablering av noen av dens nye, sentrale institusjoner (NAVE, Hovedkomiteen for norsk forskning) er tilfredsstillende dekket.

Men fra 70-tallet av blir drøftingen mangelfull og selektiv i en grad som rimer dårlig med at forskning har vært et av departementets kjerneområder i hele perioden. På 70-tallet er det så godt som bare den tidens voksende departementsforskning som omtales, særlig departementets egne skoleforskningsmidler, og 80-tallet er stort sett avspist med litt om Langslets oppgjør med akkurat denne forskningen (Langsletdoktrinen).

Om forskningsrådsreformen i 1992–93 får vi én – 1 – side, og deretter lite og

ingenting om det utvidede ansvar for forskning som departementet da fikk og senere har forvaltet i 25 år.

Vitenskapsakademiet

Vi får inntrykk av at det meste av betydning i norsk forskningspolitikk på 1990- og 2000-tallet utspilte seg i Vitenskapsakademiets lokaler på Drammensveien; vi får mer om Akademiets skyggemelding fra 1998 alene enn om departementets fem forskningsmeldinger i perioden.

At Akademiet spilte en sentral rolle både for etableringen av forskningsfondet og for den «elitistiske vendingen» rundt årtusenskiftet, skal ikke bestrides, det har Helsvig tidligere godtgjort i sin historie om Akademiet.

Men en parafrase av dette som hovedtema i historien om *departementets* befattning med forskning i løpet av de siste 20 år blir urimelig skjævt.

Vel dokumentert og interessant

Disse kritiske merknader til tross, Helsvig forteller en historie om Kunnskapsdepartementets utvikling gjennom 70 år som er overbevisende, interessant og koherent.

Den er vel *dokumentert* – kilder og referanser er rikholdige, og Helsvig har kunnet bygge på eget arbeid med andre institusjonshistorier og bidrag fra medarbeidere. At den også er særlig *interessant*, skyldes ikke bare at den handler om en sentral institusjon på et viktig politikkområde, men også og særlig fordi den fortelles som en historie om skiftende koplinger i og gjennom departementet mellom politikk og kunnskap (ekspertise, forskning).

Og hovednarrativet om skiftende konfigurasjoner av utdannings-, forvaltnings- og (sektoriell) forskningspolitikk er *framstilt* som et tydelig og velstrukturert narrativ, attpåtil i godt, flytende språk. Det gir boken, tross den manglende dekningen av forskningsfeltet, likevel høy *forskningspolitisk* relevans, om vi begrenser oss til den delen av forskningspolitikken som dreier seg om «forskning i (og for) politikk», *in casu* norsk skole- og utdanningspolitikk.

Det er ikke minst en historie om hvordan koplingen mellom politikk og forskning/ekspertise er forsøkt organisert på flere ulike måter, noen med høy, andre med lav politisk effektivitet: sakkyndige råd; forskningsråd; departementsmidler; dokumentasjon og forskning om resultater og effekter.

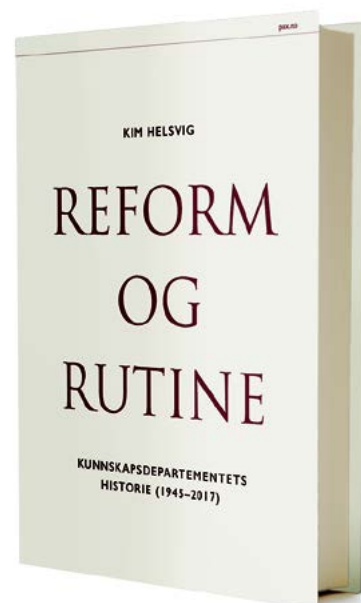
Tydelighet fører til at nyanser forsvinner

Det er en klar styrke at historien Helsvig

forteller er koherent og tydelig, samtidig kan det også være en av dens svakheter. Mer enn noe annet er det en historie om tråder som løper sammen i en målrettet gjennomføring av et NPM-inspirert mål- og resultatstyringsregime, med «kunnskapsøkonomi/-samfunn» og internasjonal konkurranse som ideologisk overbygning.

Kanskje er NPM-historien her blitt så dominerende og entydig at nyanser forsvinner og andre vesentlige sammenhenger marginaliseres. Muligens er behandlingen av forskning en indikasjon på det. Impulser fra NPM og «den nye staten» har i den aktuelle perioden spilt en viss rolle også i norsk forskningspolitikk generelt og forskningsrådsreformen spesielt (blant annet «forskningsråd som strategiske og evaluende organer»), og Helsvig kunne nok fanget opp mer om forskning også på det grunnlaget.

Men sentrale trekk ved de aktuelle tiårenes forskningspolitiske debatt, herunder rådsreformen, går ikke så godt opp i NPM-skjemaet, og må knyttes til særtrekk ved forskningspolitikk og forskningsrådsorganisering, *særlig* den norske spesialkonstruksjonen. Men altså: Den store verdien av det som står i boken, mer enn oppveier dens mangler, selv om det rammer det saksfelt som denne anmelder og dette fagblad er særlig opptatt av. **S**



KIM HELSVIG:

REFORM OG RUTINE. KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS HISTORIE (1945-2017)

OSLO, 2017, PAX FORLAG, 317 S.

ISBN 978-82-530-4030-1