

# Livslang læring som politisk strategi i 1900-tallets Danmark

Samspillet mellem civilsamfund, stat og marked

Af Søren Ehlers

*Artiklen kortlægger den politiske offentligheds syn på strategien om at omstille det danske samfund til livslang læring for alle. En række politiske udmeldinger gennemgås, og det undersøges, hvordan UNESCO, Nordisk Ministerråd og EU har bidraget til at gøre strategien transnational. Tesen er, at de politiske initiativer, der blev taget i 1960'erne, hang sammen med industriøkonomiens gennembrud, og at omstillingerne i slutningen af 1990'erne skyldes en tænkning i vidensøkonomi.*

I Danmark var der længe vilje til at støtte strategien om *lifelong learning for all*, men en tydelig politisk udmelding lod vente på sig. I 1996 engagerede Danmark sig ikke i *Year of Lifelong Learning*, der var et fælles EU-initiativ med mere end 500 konferencer, seminarer, udstillinger m.m., og i 1997 – da implementeringen af livslang læring blev diskuteret på et konference i København – var der ikke overensstemmelse mellem den finske og den danske undervisningsministers udtalelser.<sup>1</sup> Finland tilsluttede sig EUs anbefalinger uden forbehold og var blandt de OECD-lande, der kort efter offentliggjorde en national strategi. Også England, Holland, Irland, Norge og Tyskland var tidligt ude.<sup>2</sup> Da Danmark plejer at slå følge med disse lande, falder det i øjnene, at vi skal frem til juli 2007, før Undervisningsministeriet offentliggør *Denmark's strategy for lifelong learning and lifelong skills upgrading for all*.

Hvorfor var Danmark nølende? Det passer ikke til forestillingen om en proaktiv dansk uddannelsespolitik. Hvad ventede ministeriet på? Var det relanceringen af EUs uddannelsesprogrammer?<sup>3</sup> Er strategien fra 2007 ny, eller er den faktisk gammel? Er den dansk, eller er tænkningen i livslang læring noget, som er kommet udefra? De fleste danskere vil nok sige, at strategien er gammel og dansk, og

---

<sup>1</sup> Nordic Council of Ministers (1997), *Lifelong Learning – From Idea to Reality. Report from the Nordic-European Conference at Eigtveds Pakhus*. Copenhagen. Nordic Council of Ministers.

<sup>2</sup> J. Field (2006), *Lifelong Learning and the new educational order*. London. Trentham Books. Side 11-12.

<sup>3</sup> Europa Kommissionen samlede i 2007 alle sine uddannelsesprogrammer i et *Lifelong Learning Programme* (LLP) og placerede aktiviteten i et nyt forvaltningsorgan: *Education, Audiovisual and Culture Executive Agency* (EACEA).

at livslang læring for alle er noget, der har været arbejdet for siden Grundtvigs dage. Men er det en myte?

I det følgende gennemgås og diskuteres en række begivenheder i 1900-tallet, der vurderes at være relevante for formuleringen af en national strategi. Hvilke politiske beslutninger er skelsættende, og hvem sætter dagsordenen? Er der et mønster med forbindelseslinjer til UNESCO, OECD og andre organisationer ude i verden? Tilsyneladende har transnationale udmeldinger været afgørende for beslutningstagere i mange lande, og det er nærliggende at sammenligne den langsommelige formulering af en strategi for Danmark med forløbet inden for Bologna-processen, der handler om samordning af de videregående uddannelser i Europa.<sup>4</sup> De svenske universiteter var længe om at implementere en samordning, hvilket tyder på, at Danmark – allerede før Bologna-processen blev etableret – førte realpolitik med hensyn til udviklingen af modeller for strukturering og styring af universitetsuddannelser. En del af forklaringen kan være, at Danmark var indtrådt i EF i 1973, mens Sveriges EU-medlemskab blev en realitet 24 år senere. Dvs., at embedsværket i Danmark havde forberedt samordningen. Noget andet er, at de europæiske nationalstater har reageret forskelligt på de transnationale initiativer, der blev taget i slutningen af 1990'erne. Europæiske modeller, især engelske, har haft indflydelse ude i verden, og en række asiatiske lande er kommet langt med implementeringen af livslang læring. Danmark har siden 2002 haft en koordinerende rolle i dette forløb.<sup>5</sup>

Artiklens hovedspørgsmål er imidlertid nationale: Hvordan ser skiftende generationer af politikere på dette område, og hvad beslutter Folketinget? Et relevant underspørgsmål er: Hvem skal betale for livslang læring? I den politiske debat har finansiering været et gennemgående tema, og Folketinget fastholdt helt til 1971 et gratisprincip for aftenskolernes deltagere.<sup>6</sup> Hvordan kom det *partnerskab* mellem stat og civilsamfund, der er karakteristisk for de nordiske lande, til verden?<sup>7</sup> Og hvilken rolle har markedet spillet?

---

<sup>4</sup> Siden 2001 har livslang læring været et fælles anliggende for de lande, der medvirker i Bologna-processen. Det indebærer, at de enkelte universiteter må udvikle selvstændige strategier for arbejdet med livslang læring.

<sup>5</sup> ASEM-samarbejdet er beskrevet på [www.dpu.dk/asem](http://www.dpu.dk/asem) Se note 35.

<sup>6</sup> S. Eigaard (1987), *Fra velfærd til krise. I: Aftenskolens historie. Folkeoplysning i 200 år*. Dansk Folkeoplysnings Samråd.

<sup>7</sup> Forholdet mellem den danske stat og dets civilsamfund diskuteres i: L. B. Kaspersen (2008), *Danmark i verden*. Hans Reitzels Forlag. Se også oversigten i: O. Korsgaard (2002), *Folkeoplysning, det civile samfund og velfærdsstaten. I: Velfærd og folkeoplysning*. Odense Universitetsforlag. Professor Denis Kallen, der var knyttet til OECD i 1960'erne og 1970'erne, vurderer, at det danske forløb er unikt, fordi der allerede i 1800-tallet blev arbejdet for selvstændiggørelse og deltagerdemokrati. D. Kallen (2002), *Lifelong learning revisited*. In: *International Perspectives on Lifelong Learning. From Recurrent Education to the Knowledge Society*. Buckingham. Open University Press.

## De kongelige anordninger

Som udgangspunkt er valgt året 1814, hvor Frederik VI underskrev anordningerne om almueundervisning, og det skyldes to forhold: For det første pålagde staten alle børn en 7-årig skolegang, og for det andet blev offentligt ansatte lærere sat til at undervise dem, der var udskrevet af skolen. Den enevældige stat besluttede sig for at sikre, at denne offentlige foranstaltning fik gyldighed *for alle*, og den markerede over for de offentligt ansatte på skolerne, at de havde tjenstlige forpligtelser over for de unge og voksne, der havde forladt skolen. Det sidste åbnede op for etableringen af *offentlige aftenskoler*. Med de kongelige anordninger, der var blevet forberedt gennem 25 år og afprøvet gennem forsøgs- og udviklingsarbejde på Sjælland, blev der taget et selvstændigt initiativ: Danmark var et af de første lande, der indførte så radikale bestemmelser og tidligere på færde end f.eks. England, Norge og Sverige. Forvaltningen af anordningerne blev gjort decentral, hvilket i en sammenligning med nabolandene er usædvanligt. Det samme gælder Rigsdagens vedtagelse i 1855, hvor beslutningstagerne skabte mulighed for, at lokale initiativtagere kunne etablere en *friskole*. Dvs. en ikke-offentlig børneskole.

I 1856 vedtoges *Lov om Borger- og Almueskoler i Købstæder og på Landet*, der bl.a. skabte hjemmel til at yde offentlige aftenskoler tilskud af de regionale skolefonde. Dvs. lokal finansiering kunne nu kombineres med regional finansiering. Fra 1896 blev aftenskolerne nævnt på finansloven. Den politiske beslutning om at lade staten medfinansiere drejede sig imidlertid kun om aftenskolearbejdet på landet, og Venstre sørgede ved denne lejlighed for, at friskolekredse, der holdt aftenskole, kunne modtage statstilskud.<sup>8</sup> Dvs., at staten understøttede ikke-offentlige uddannelsestilbud organiseret af civilsamfundets initiativtagere. Denne politiske beslutning blev grundlaget for det partnerskab, der udfoldedes i løbet af 1900-tallet. Adgang til fortsat uddannelse blev imidlertid ikke anset for at være relevant for alle. Først i 1905 gav Rigsdagen aftenskolerne i byerne mulighed for at opnå statstilskud.

De forbedrede vilkår og samfundsudviklingen i almindelighed fik antallet af aftenskoler til at stige og medførte, at aftenskolelærerne organiserede sig. De dannede lokale og regionale foreninger og forsøgte tre gange (1899, 1907 og 1921) at danne en landsorganisation. For lærer Jørgen Banke, Esbjerg, der i 1921 var blevet formand for *Dansk Aftenskoleforbund*, var det let at dokumentere over for Rigsdagen, at lærerne havde dårlige vilkår, og et gennembrud kom hurtigt, idet undervisningsminister Jakob Appel (V) allerede i 1922 underskrev et cirkulære, der gav aftenskolelærere på landet ret til en fast timeløn. I 1926 sørgede under-

---

<sup>8</sup> H. Larsen (1987), *Aftenskolevisioner i folkestyrets første år* og H. Larsen (1987), *Aftenskolen kommer på finansloven 1896*. Begge i: *Aftenskolens historie i Danmark. Folkeoplysning i 200 år*. Dansk Folkeoplysnings Samråd.

visningsminister Nina Bang (S) for, at deres kolleger i byerne fik de samme vilkår. I 1920 var fagbevægelsen kommet igennem med kravet om en arbejdsdag på otte timer, og det betød, at mange unge og voksne kunne drage nytte af aftenskolerne. Nu blev der tilbudt fag som bogholderi, husgerning, fremmedsprog, syning og havebrug, men da disse fag ikke indgik i læreruddannelsen, måtte aftenskolerne tit benytte undervisere uden læreruddannelse Dansk Aftenskoleforbund fik forhandlet sig frem til nogle statstilskud til *instruktionskurser* i de nye aftenskolefag.<sup>9</sup>

Grundloven af 1849 havde sikret civilsamfundet retten til at danne foreninger. Men allerede i 1839 engagerede Grundtvig sig i oprettelsen af en oplysende forening, og i *Danske Samfund* tilskyndede han til at tilrettelægge møder med fællessang, foredrag og kaffebord.<sup>10</sup> Modellen bredte sig fra byerne til landdistrikterne, hvor de nye forsamlingshuse kom til at danne rammen omkring tilrettelæggelsesformen *det folkelige foredrag*. Senere blev den tilrejsende foredragsholder et dynamisk element, der fik gennemslagskraft takket være jernbanerne og dagbladene. Det finmaskede jernbanenet kunne effektivt transportere foredragsholderen fra egn til egn, og den omfattende provinspresse kunne formidle referater og annoncer. Denne oplysningsvirksomhed blev finansieret uden offentlig støtte – kontingentbetalinger eller betaling før foredraget var tilstrækkeligt. Naturligvis var det en broget skare af mere eller mindre habile foredragsholdere, der drog omkring i landet, men højskolefolkene er værd at nævne, fordi de havde flere motiver. Folkehøjskolerne var statsstøttede og derfor nævnt på finansloven. Rigsdagen vedtog ganske vist en tilskudslov i 1892, men elevbetalinger var fortsat den vigtigste form for finansiering. Folkehøjskoler kunne gå fallit – og mange gjorde det – hvis de ikke kunne tilpasse sig markedet. Forstanderne måtte overbevise forældregenerationen om deres skoles fortræffelighed, og derfor drog de vinter efter vinter ud på lange rejser og holdt oplysende og/eller vækkende foredrag. *Højskolebladet* – der også kaldte sig *Tidende for Folkeoplysning* – bragte notitser om elevtal, og alle folkehøjskoler levede under konkurrencevilkår.<sup>11</sup>

I 1924 oprettede fagbevægelsen og Socialdemokratiet *Arbejdernes Oplysningsforbund* (AOF) efter at have konsulteret den belgiske arbejderbevægelse. Det var først og fremmest forankringen i fagbevægelsen, der gav den nye landsorganisation et solidt udgangspunkt, idet AOF kunne inddrage tillidsmændene som studiekredsledere, og for mange arbejdere blev opgaven som studiekredsleder det første trin i en faglig og/eller politisk karriere. Tilrettelæggelsesformen *studiekreds* var blevet udviklet inden for den svenske arbejderbevægelse, men vanske-

---

<sup>9</sup> S. Ehlers (1987), Aftenskoler. I: *Siden Saxo*. Nr. 3.

<sup>10</sup> F. Lundgreen-Nielsen (1992), Grundtvig og danskheden. I: *Dansk Identitetshistorie*, Bind 3. C. A. Reitzels Forlag.

<sup>11</sup> S. Ehlers (1988), Folkeoplysning og politik. I: *Uddannelseshistorie 1988*.

lig at overføre, fordi den forudsatte egnede studiematerialer. AOF gik i alliance med folkebibliotekerne – der havde fået egen lovgivning i 1920 – og med Statsradiofonien. Senere begyndte man at udarbejde egne materialer, inddrage film, organisere studierejser m.m.<sup>12</sup> I løbet af få år fik AOF en sådan bredde og et sådant aktivitetsniveau, at landsorganisationen fik betydning for oplysningsvirksomheden i hele landet.

Efter et kommissionsarbejde iværksat af undervisningsminister Jens Byskov (V) fremsatte efterfølgeren Frederik Borgbjerg (S) *Lov om Tilskud fra Staten og Skolefondene til Ungdoms- og Aftenskoler*. I ministerens forelæggelsestale fra oktober 1929 gennemgår han de politiske tiltag siden 1814.<sup>13</sup> Ministeren og dermed staten betragter aktiviteten som offentlig, og dannelsen af AOF nævnes ikke. Der skelnes i denne lov – der som folkehøjskolernes tilskudslov ikke har nogen formålsparagraf – ikke mellem målgrupper. Alle unge eller voksne, der var udskrevet af børneskolen, kunne melde sig. Grundskolens fag var efter statens opfattelse de vigtigste.

**Sammenfattende:** I begyndelsen af 1900-tallet er det primært folkehøjskolerne – der er forankret i civilsamfundet – samt aftenskolerne, der etablerer almene uddannelsestilbud tilrettelagt for unge og voksne. Staten er medfinansierende og prioriterer først og fremmest undervisning i grundskolefag. Dvs. sigtet er kompensatorisk – beslutningstagerne mener ikke, at adgang til fortsat uddannelse er relevant for alle. Der er forskel mellem tilbuddene på landet og i byerne, og det skyldes, at beslutningstagerne vurderer, at de samfundsmæssige behov er forskellige. For civilsamfundets initiativtagere er det grundtvigske foredrag og den socialdemokratiske studiekreds de vigtigste tilrettelæggelsesformer.

### Selvvirksomhed og karakteropdragelse

Den decentrale forvaltning af folkeskolen og den stiltiende accept af den store forskel mellem børn og unges vilkår på landet og i byerne kan forklare, hvorfor vi skal frem til 1937 for at finde en større reform. Undervisningsminister Jørgen Jørgensen (R) ønskede at give grundskolen en overbygning med et praktisk sigte. Hans lovforslag foreskrev *Elevernes Opøvelse til Selvvirksomhed*, og Rigsdagens vedtagelse af forslaget indebærer, at staten anerkender en pædagogisk praksis, der udvikler selvstændighed. Efter vedtagelsen af 1937-loven var det folkeskolens formål at *fremme og udvikle Børnenes Anlæg og Evner, at styrke deres Karakter og give dem nyttige Kundskaber*. Dvs. kundskabsmeddelelse er ikke det eneste formål

---

<sup>12</sup> O. Bertolt (1942), Arbejdernes Oplysningsbevægelse. I: *Dansk Folkeoplysning*. Martins Forlag.

<sup>13</sup> *Rigsdagstidende 1929/30*. Landstingets forhandlinger. Spalte 12-16. Borgbjerg omtaler et forsøg med kommunal ungdomsundervisning, som Folketinget etablerede i 1914. Det medførte ikke udarbejdelsen af et lovforslag. S. Ehlers (1983), Ungdomsskolens oprindelse. I: *Årbog for dansk Skolehistorie*.

– børnene skal også udvikle færdigheder og holdninger. Lovgivningen understøtter en samfundsudvikling med industrialisering og urbanisering, hvor staten ønsker, at skolegangen får et bredt sigte.

Tænkningen i karakteropdragelse fremgår også af et større reformkompleks, der blev vedtaget af Rigsdagen i 1942. Den konkrete anledning var jødeforfølgelserne i Tyskland. Jørgen Jørgensen besluttede umiddelbart efter Krystalnatten den 9.-10. november 1938 at nedsætte et udvalg, der skulle forberede en *ungdomslovgivning*. Beslutningen fik vidtrækkende konsekvenser, idet udvalget – der havde ministeren som formand – gik i gang med nogle grundlæggende drøftelser om frivillighed contra tvang, den pædagogiske praksis på landet og i byerne, forholdet mellem det almene og det erhvervsrettede m.m. De årelange forhandlinger resulterede i Rigsdagens vedtagelse af lovgivning vedrørende: 1) ungdomsskoler for ufaglærte, 2) aftenskoler med aftenhøjskole, 3) folkehøjskoler og 4) efterskoler. I 1938 havde Socialdemokratiet nedsat et internt udvalg, der arbejdede med forslag til ungdomsundervisning i byerne, og diskussionerne i ministerens udvalg førtes især mellem folkehøjskolernes repræsentanter og unge socialdemokrater som Julius Bømholt og H.C. Hansen. Danmark var imidlertid blevet besat af Tyskland, før udvalget fik afgivet betænkning. Formålet med *Lov om Ungdomsskoler for den ufaglærte Ungdom* blev at give de unge:

*...Forstaaelse af Vilkaarene for det Erhvervsliv, i hvilket de er indtraadt og af det Samfund, hvortil de hører, samt at udvide og udbygge deres Kundskaber og derigennem bidrage til deres karaktermæssige Udvikling.*<sup>14</sup>

Under den tyske besættelse havde en række af civilsamfundets organisationer etableret nationale sammenslutninger. F.eks. stiftedes Dansk Ungdoms Samvirke i 1940, og formanden, professor Hal Koch, kom til at præge den offentlige debat om de unges vilkår. Befrielsesregeringen gjorde Koch til formand for en *ungdomskommission*, der forsøgte at skabe et grundlag for udviklingen af en sammenhængende uddannelsespolitik.<sup>15</sup> En anden paraplyorganisation var Dansk Folkeoplysnings Samråd (DFS), der blev stiftet i 1941. Ved hjælp af DFS, der fik en højskoleforstander som formand og en AOF-medarbejder som sekretær, forsøgte organisationerne at sikre, at den nationale tradition for frivillig oplysningsvirksomhed kunne fastholdes.<sup>16</sup> Dvs., at oplevelsen af en ydre trussel mod det na-

---

<sup>14</sup> Forhandlingsforløbet er skildret af statskonsulent Johs. Novrup. I: *Meddelelser om Folkeskolen, Ungdomsundervisningen og Læreruddannelsen for Aaret 1943*. Undervisningsministeriet. Det er en værdifuld kilde, fordi Novrup inddrager udvalgets mødereferater.

<sup>15</sup> Oversigt i: V. Skovgaard-Petersen (1981), *Towards an Education Policy in Denmark*. Danish education planning in the nineteen forties. In: *Scandinavian Journal of History*. Vol.6.

<sup>16</sup> *50 år med dansk folkeoplysning 1941-1991* (1991). Dansk Folkeoplysnings Samråd. En socialdemokratisk forløber var i 1925 blevet stiftet under navnet Fællesrådet for Folkeopdragelse.

tionale demokrati fik civilsamfundets initiativtagere på landet og i byerne til at samarbejde.

Efter få år var det tydeligt, at de frivillige ungdomsskoler for ufaglærte havde svært ved at få fodfæste. Ministeriets statistik dokumenterede, at tilslutningen var vigende: Kommunerne havde i 1943 oprettet 430 hold, men i 1950 nåede man kun op på 341 hold<sup>17</sup>. Det var vanskeligt at rekruttere gode lærerkræfter, og det kneb med at finde de rette undervisningsmidler. Særlig slemt stod det til med *praktisk betonet undervisning*, der rådede over halvdelen af de undervisningstimer, der var afsat til det enkelte hold. De dårlige resultater fik Socialdemokratiet til at overveje en revision af lovgivningen.

Helt anderledes var situationen for de aftenskoler, der etablerede en *aftenhøjskole*. Denne tilrettelæggelsesform, der kunne benyttes af voksne over 21 år, kunne i 1944 mønstre 165 hold, og antallet af hold steg eksponentielt og var i 1950 blevet mere end femdoblet. Det fremgår af ministeriets statistik, at flertallet af aftenhøjskolens deltagere var mænd, hvilket – når der sammenlignes med de øvrige tilrettelæggelsesformer – er usædvanligt<sup>18</sup>. Succesen kan i et vist omfang forklares som et resultat af en fordelagtig finansiering. De lokale initiativtagere kunne – fordi aflønningen var meget bedre end i den almindelige aftenskole – invitere tilrejsende foredragsholdere, og med loven i hånd kunne de organisere deres aftenhøjskole som en foredragsrække med efterfølgende diskussion eller som en studiekreds. Det var især AOFs ledere med landsorganisationen i ryggen, som formåede at gøre aftenhøjskolen til et tilløbsstykke. Politikerne havde forestillet sig, at aftenhøjskolerne fik yngre voksne som målgruppe, men befolkningen ville det anderledes: Den nye tilrettelæggelsesform tiltrak forældrene og bedsteforældrene.<sup>19</sup>

Efter besættelsen oprettede Venstre, Det konservative Folkeparti og de radikale deres egne oplysningsorganisationer. Alle politiske partier fulgte det samme mønster: Først etablerede partiet interne studiekredse, der kunne styrke holdningsdannelsen, og derefter konsolideredes organisationen ved at etablere lokale aftenskoler med et bredt udbud. Deltagertallet steg allerede under besættelsen, og otte år efter reformen var aktiviteten fordoblet. Det var først og fremmest *manuelle fag*, der fik øget tilslutning, og de populæreste var at dømmе efter timeforbruget håndgerning, husgerning, engelsk, husflid og sløjde – i den nævnte rækkefølge<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Bilag 6. I: *Betænkning vedrørende Ungdomsskoler, aftenskoler, ungdommens fritidsbeskæftigelse m.v.* (1952). Undervisningsministeriet.

<sup>18</sup> Bilag 8. I: *Betænkning vedrørende ungdomsskoler, aftenskoler, ungdommens fritidsbeskæftigelse m.v.* (1952). Undervisningsministeriet. Beregningen bygger på tabel 1.

<sup>19</sup> J. Novrup (1944), *Aftenhøjskolens Forhistorie og første Arbejdsaar. I: Meddelelser om Folkeskolen, Ungdomsundervisningen og Læreruddannelsen i Aaret 1944*. Undervisningsministeriet.

<sup>20</sup> Bilag 7. I: *Betænkning vedrørende ungdomsskoler, aftenskoler, ungdommens fritidsbeskæftigelse m.v.* (1952). Undervisningsministeriet. Beregningen af forholdet mellem fagene bygger på tal fra 1949/50.



Rigsdagen gav med 1942-reformen hjemmel til to nye tilrettelæggelsesformer: En ungdomsskole, som tog sit udgangspunkt i praktisk arbejde, samt en aftenhøjskole om kulturelle og sociale emner, der inviterede nye grupper ind i aften-skolearbejdet. Det var lykkedes Jørgen Jørgensen at få oprettet et embede som *Statskonsulent for ungdomsundervisning m.v.*, og dette embede indgik i den ministerielle organisation som et sidestykke til embedet som statskonsulent for folkeskolen og seminarierne. Som den første statskonsulent udnævntes den 38-årige højskolelærer Johs. Novrup, der mødte med erfaringer fra Den internationale Højskole i Helsingør og fra Askov Højskole. Han var mag.art. i litteraturhistorie og havde under et længere ophold i USA arbejdet med John Deweys tænkning.<sup>21</sup> Det lovfæstede princip om frivillighed gjorde, at den store udfordring var at udvikle en pædagogisk praksis, der sikrede, at unge ufaglærte ikke oplevede ungdomsskolen som et sidestykke til den børneskole, der for mange havde været et ubehageligt bekendtskab. Statskonsulenten inddrog lærere ude i landet som sine medhjælpere, og modellen med tilsynsførende, der var drevet af et personligt engagement, blev almindelig i ministeriets forvaltning af området.<sup>22</sup> De tilsynsførende rapporterede i *Meddelelser om Folkeskolen, Ungdomsundervisningen og Læreruddannelsen*, og Novrup udarbejdede en samlet oversigt: *Skoleformer og Skoletanker* (1947).

**Sammenfattende:** I 1930erne og 1940erne sætter Det radikale Venstre med grundtvigianeren Jørgen Jørgensen (R) den politiske dagsorden. Rigsdagen vedtager en tilskudslovgivning, der giver civilsamfundets initiativtagere mulighed for at finansiere uddannelses tilbud, der var tilrettelagt for målgrupperne: unge, voksne og ældre. Det synspunkt, at adgang til fortsat uddannelse kan være relevant for alle, begynder at gøre sig gældende. Efter besættelsen etablerer tre politiske partier deres egne oplysningsforbund, hvilket medfører, at kravet om statslig støtte til civilsamfundets initiativer forstærkes.

---

<sup>21</sup> I 1950 opgav Novrup embedet til fordel for arbejdet som forstander for Magleås Højskole, der blev etableret som en konsekvens af hans engagement i udviklingslandenes problemer. Han blev næstformand i bestyrelsen for Mellemfolkeligt Samvirke og var 1955-60 medlem af regeringens udvalg vedrørende teknisk bistand under FN. Straks efter sin afgang fra ministeriet blev Novrup indvalgt i bestyrelsen for Foreningen for Højskoler og Landbrugsskoler, hvor han 1957-60 varetog formandsposten og samtidig var formand for Dansk Folkeoplysnings Samråd. R. Skovmand (1982) i *Dansk Biografisk Leksikon*.

<sup>22</sup> Medhjælperne var viceinspektør Arne Jørgensen, Esbjerg, der havde fritidslivet som område, amtsskolekonsulent O. Hessilt, Nr. Alslev, der var formand for Dansk Aften- og Ungdomsskoleforening, samt lærer K. Helveg Petersen, Odense, der var aktiv i Radikal Ungdom. Den sidstnævnte blev statskonsulent for folkeskolen og seminarierne 1957-61, hvor han især huskes for udarbejdelsen af en undervisningsvejledning kaldet *den blå betænkning*. Senere blev han undervisningsminister 1961-64 samt kulturminister 1968-71. Fra karrierens start var K. Helveg Petersen internationalt orienteret. Se portrætsamtale i *Uddannelseshistorie 1985*.



## Fra kulturpolitik til fritidspolitik

Socialdemokratiet betragtede enhver form for fortsat uddannelse som en kulturpolitisk foranstaltning. Det afgørende var lighed – forstået som lige adgang for alle. Det fremgår af en artikelsamling fra 1953, der rummer bidrag fra en række socialdemokrater. De centrale artikler i *Mennesket i centrum. Bidrag til en aktiv kulturpolitik*<sup>23</sup> er skrevet af politikeren Julius Bomholt. Han var som 28-årig cand.theol. blevet forstander for Esbjerg Arbejderhøjskole og definerede sig allerede dengang som kulturpolitiker. I artiklerne er forankringen i den grundtvigske tradition mærkbar – det fornyende ligger i, at Danmark forstås som et industrisamfund, og i at der tænkes i medier og tilrettelæggelsesformer. Allerede i 1930erne forsøgte Bomholt at skaffe sit parti indflydelse på *Statsradiofoniens Foredragafdeling*<sup>24</sup>, og da han i 1940 blev formand for Radiorådet, blev hvervet gjort til en magtbase for socialdemokratisk kulturpolitik.

I december 1948 nedsatte undervisningsminister Hartvig Frisch (S) en kommission, der skulle overveje, hvad samfundet burde gøre for *den del af dansk ungdom, som efter folkeskolens afslutning ikke modtager yderligere undervisning*, og han udpegede Julius Bomholt til formand. Kommissoriet er ved første øjekast smalt, idet medlemmerne blot skulle foreslå en revision af loven om ungdomsskoler for den ufaglærte ungdom, men en nærlæsning viser, at kommissionen var bemyndiget til at foreslå ændringer af andre love. Bomholt havde haft indflydelse på kommissoriets udformning og formodentlig stillet sine betingelser. Ministeren udpegede 28 medlemmer: Repræsentanter for politiske partier, interesseorganisationer og faglige foreninger samt statskonsulent Johs. Novrup. Efter de første fire plenarmøder nedsattes et underudvalg om pædagogik med statskonsulenten som formand samt et underudvalg om økonomi og administration, hvor Bomholt selv var formand. Senere i august 1951 kom der et ekstra underudvalg med fritidsforanstaltninger som område.<sup>25</sup>

Efter fire år, 44 plenarmøder samt underudvalgsmøder viste det sig, at Bomholt har udnyttet sit kommissorium til det yderste, idet kommissionens betænkning indeholdt et lovforslag, der omfattede ungdomsskoler, aftenskoler, fortsættelsesklasser, efterskoler, landbrugsfaglige skoler, brevskoler og fritidsforanstaltninger. Det blev foreslået, at Folketinget samlede bestemmelserne for de nævnte skoleformer, for deres tilrettelæggelsesformer og for fritidsforanstaltninger i en lovtekst. Dvs. kommissionen tilstræbte en vertikal integration af den frivillige oplysningsvirksomhed for unge og voksne. Brødteksten er detaljeret og forsynet

---

<sup>23</sup> *Mennesket i centrum. Bidrag til en aktiv kulturpolitik.* (1953). Forlaget Fremad.

<sup>24</sup> R. Skovmand (1975). I: DR 50. Danmarks Radio. Side 74-78.

<sup>25</sup> *Betænkning vedrørende ungdomsskoler, aftenskoler, ungdommens fritidsbeskæftigelse m.v.* (1952). Undervisningsministeriet. Viceinspektør Arne Jørgensen, Esbjerg, blev formand for det tredje underudvalg

med oplysninger om modeller i andre lande. Det fremgår, at kommissionen havde været på studierejse til England, Norge og Sverige. Undervejs i forløbet blev Bomholt udnævnt til undervisningsminister, men det fik ham ikke til at opgive sit formandskab. En karakteristisk detalje fra hans første korte ministerperiode er, at han ansætter en socialdemokrat som statskonsulent uden at sørge for et offentligt opslag.<sup>26</sup> Det skyldtes formodentlig, at den pågældende – højskolelærer Frode Kristensen, Roskilde Arbejderhøjskole – var autodidakt og derfor ville få vanskeligheder, hvis ministeriet havde fulgt den almindelige procedure. Ministerens ansættelse af en mangeårig AOF-medarbejder vidner om, at statskonsulentembedet blev betragtet som vitalt for arbejderbevægelsen. Da Venstre og de konservative dannede regering i 1950, afløstes Bomholt af Flemming Hvidberg (K), der ikke ønskede at fremsætte kommissionens lovforslag. Hvidberg kendte imidlertid området, idet han siden 1947 havde været formand for Folkeligt Oplysningsforbund, de konservatives oplysningsorganisation.

Da Bomholt i 1953 vendte tilbage til Undervisningsministeriet, satte han hurtigt gang i lovgivningen og fik i 1954 lovforslaget vedtaget af Folketinget samtidig med en ny læreruddannelseslov. Året efter lykkedes det at få oprettet Danmarks Pædagogiske Institut og at få revideret folkehøjskolernes tilskudslov. Han havde som minister usædvanlig stor appetit på ny lovgivning og formåede med sin voldsomme energi at presse politikere og embedsværk til det yderste.<sup>27</sup>

Regeringsdannelsen i 1957 medførte, at Bomholt måtte afgive Undervisningsministeriet til Jørgen Jørgensen, og det blev derfor en radikal minister, der var ansvarlig for revisionen af 1954-loven. Men ministeren kom i vanskeligheder, fordi der var opstået konkurrence mellem de landsdækkende oplysningsforbund og de lokale kommunale aftenskoler, og Venstre og Det konservative Folkeparti krævede, at ministeren skulle sikre lige vilkår for offentlige og private initiativer. Et andet politisk krav var, at der skulle indføres deltagerbetaling, og der stod Socialdemokratiet af. Den brede enighed, der hidtil havde præget lovgivningsarbejdet, var brudt sammen, og det kom til sammenstød i folketingssalen.<sup>28</sup> Ministeren fik strikket et kompromis sammen, men måtte love at nedsætte et udvalg, der kunne gennemarbejde problemerne. Udvalget fik K.B. Andersen (S) som formand og omfattede repræsentanter for partier, organisationer og offentlige myndigheder. Ifølge kommissoriet skulle udvalget tage stilling til forslaget om at indføre deltagerbetaling, og det skulle beskrive fagkredsen. Endvidere skulle man overveje den lokale administration af aftenskolerne, idet det var blevet foreslået

---

<sup>26</sup> R. Skovmand (1981) i *Dansk Biografisk Leksikon*.

<sup>27</sup> V. Dybdahl (1979) i *Dansk Biografisk Leksikon*.

<sup>28</sup> S. Eigaard (2002), *Verdens bedste fritidslov. Sammenhæng mellem velfærd og folkeoplysning. Et dansk eksempel. I: Velfærd og folkeoplysning*. Odense Universitetsforlag.

at oprette faste lederstillinger. Problemerne på Christiansborg skyldtes ikke fiasko, men succes – antallet af deltagere steg og steg.

Efter to møder og nedsættelsen af et underudvalg om fagkredsen kørte udvalget fast. Var det overhovedet muligt at løse opgaven tilfredsstillende? Var det ikke bedre at foretage en grundig undersøgelse af strukturen og derefter drøfte betalingsspørgsmålet, de enkelte fag, normeringsspørgsmålet m.v.? K.B. Andersen kontaktede ministeren – K. Helveg Petersen (R) havde afløst Jørgen Jørgensen – og fik forhandlet sig frem til en udvidelse af kommissoriet.<sup>29</sup> Forløbet ligner Bomholts manøvrer med kommissionen af 1948: Socialdemokraterne arbejder for en kulturpolitisk foranstaltning, der kan inddrage nye grupper og sikre alle gratis adgang. Kursen er den samme, men under 1960ernes højkonjunktur var ambitionerne meget større. I kommissoriet fra 1962 skrev K. Helveg Petersen, at udvalget skulle overveje *voksenoplysningens struktur, vilkår og fag*. Dvs. at ministeren lagde op til to ændringer: 1) at de voksne blev gjort til den primære målgruppe og 2) at det grundtvigske oplysningsbegreb blev lovfæstet. Da betænkningen blev offentliggjort, var voksenoplysning blevet til *fritidsundervisning for voksne*. Ministeren havde været radikal, da udvalget blev nedsat, men da det afgav betænkning, sad K.B. Andersen selv i Undervisningsministeriet.

Med denne beslutning markerede Socialdemokratiet distance i forhold til den grundtvigske oplysningstradition. Samtidig traf de norske socialdemokrater en tilsvarende beslutning: De erstattede folkeoplysningsbegrebet med *vaksenopplæring* og begrundede beslutningen med, at *karakterdannende folkeopplysning* havde udspillet sin rolle. Folk skulle have de kundskaber, som de bad om, og nu krævede de norske arbejdere ordentlige faglige kundskaber. I 1958 havde den norske forsker Egil Nilsen noteret sig, at folkeoplysningsbegrebet var ved at få en *odiøs oppefra-ned klang*.<sup>30</sup>

En sammenligning mellem betænkningerne fra 1952 og 1965 viser tydelige forskelle. I det første tilfælde er uenigheden markant, i det andet er det enigheden, der er fremherskende. Brødteksten er reelt en teknisk udredning produceret af embedsværket, og K.B. Andersen havde da også afgivet sin formandspost til statskonsulenten for ungdomsundervisning. Historikeren Roar Skovmand, der havde været lærer ved Krogerup Højskole og Askov Højskole, havde afløst Frode Kristensen fra AOF. K. Helveg Petersen havde tilsluttet sig ønsket om at få udpeget flere sagkyndige, og udvalget var blevet forstærket med medlemmer hentet

---

<sup>29</sup> *Betænkning vedrørende Fritidsundervisning for voksne afgiven af det af undervisningsministeren under 3. november 1962 nedsatte udvidede aftenskoleudvalg* (1965). Undervisningsministeriet. Undervisningsinspektør David Pedersen blev i 1964, da Roar Skovmand udnævntes til professor ved Danmarks Lærerhøjskole, udpeget til formand for udvalget.

<sup>30</sup> S. Tøsse (2005), *Folkeopplysning og vaksenopplæring. Idear og framvekst gjennom 200 år*. Oslo. Didakta Norsk Forlag. Side 161. Egil Nilsen var 1970-75 konstitueret som professor ved Danmarks Lærerhøjskole. Hans forskningsområde var brevscoleundervisning.

fra Danmarks Pædagogiske Institut, Danmarks Radio, Folkeuniversitetet, Gymnasieskolernes Lærerforening, Bibliotekstilsynet og Danmarks Lærerhøjskole. Hvor 1948-kommissionen kunne nøjes med tre underudvalg, arbejdede 1962-udvalget med seks: Strukturudvalget, Læreruddannelsesudvalget, Emneudvalget, Folkeuniversitetsudvalget, Udvalget vedrørende brevscoleundervisningen i forbindelse med TV samt Udvalget vedrørende brevscoleundervisningens struktur, vilkår og fag. De 35 medlemmer mente, at man burde opgive de begrænsninger, der var blevet lovfæstet i 1930, og skrev:

*...at der må skabes mulighed for godkendelse af ethvert fag og emne, hvortil der kan udarbejdes undervisningsplan, skaffes kvalificerede lærerkræfter og fornødne undervisningsmidler.*

Det blev foreslået at give hjemmel til 13 forskellige tilrettelæggelsesformer – lige fra *fritidsgruppe* for hobbyvirksomhed til erhvervsmæssige grundkurser – og der blev argumenteret for støtte til pædagogisk udviklingsarbejde i alle landets egne. Udvalget mente, at der skulle gives offentlige tilskud til honorering af *pædagogiske konsulenter*, der kunne ansættes af de landsdækkende oplysningsforbund og af de 14 amtskommuner.<sup>31</sup> Lovforslaget mødte ikke modstand i Folketinget og blev vedtaget i maj 1968. Tænkningen i *egentlig undervisning*, der optræder i 1952-betænkningen, var opgivet til fordel for en åbenhed over for emner og tilrettelæggelsesformer. Staten indstillede sin detailstyring.

**Sammenfattende:** I 1950'erne er det Socialdemokratiet med Julius Bomholt, der lægger kursen. Den socialdemokratiske kulturpolitik har – i en sammenligning med den grundtvigske tradition – et omfattende sigte, og den forudsætter store offentlige bevillinger. Hovedmålet er at skaffe alle lige adgang til kulturgoderne. I den næste generation af socialdemokrater er K.B. Andersen den ledende skikkelse. Han er internationalt orienteret og betragter udviklingen af området som en offentlig velfærdsforanstaltning, der kan bidrage til, at befolkningen udnytter fritiden på en hensigtsmæssig måde. Socialdemokraterne arbejder i 1960'erne for en fritidspolitik uden emnebegrænsning eller deltagerbetaling. I disse år præges aftenskoleområdet af konkurrence mellem initiativtagerne: Kurser for voksne ses i stigende grad som varer, og de politiske oplysningsforbund ønsker at sikre sig markedsandele.

---

<sup>31</sup> *Amtskonsulenternes saga. Spredte glimt af fritidsundervisningen i 60'-, 70'- og 80'erne.* (1998). Nykøbing F. Samlet af amtskonsulenterne for fritidsundervisning. De 14 amtskonsulenter var i funktion indtil 1990, hvor Lov om støtte til folkeoplysning trådte i kraft.

## UNESCO sætter en ny dagsorden

I 1960'erne bliver udmeldinger fra UNESCO og OECD relevante for danske beslutningstagere, og udviklingslandenes problemer forstås som et politisk anliggende. Den offentlige debat om medlemskab af EF vokser i omfang og styrke, og især Socialdemokratiet og Det radikale Venstre oplever stor uenighed inden for rækkerne. EF-modstanderne organiserer sig, og *det nordiske alternativ* bliver populært. En anden ændring er, at de nordiske socialdemokratier, der oftest har regeringsmagten, begynder at samordne deres grundskolepolitik.<sup>32</sup> Da der hidtil havde været enighed om at betragte uddannelsesområdet som et nationalt anliggende, betyder dette træk, at det bliver sværere at efterspore kursændringer. F.eks. udløste UNESCOs verdenskonferencer i 1949, 1960 og 1972 på længere sigt nogle kursændringer, fordi deltagerne havde fået et andet perspektiv. De relativt få danskere, der forberedte og deltog i verdenskonferencerne, kan identificeres, og nogle af de efterfølgende beslutninger vil blive gennemgået.

Det er ikke sandsynligt, at Europarådets strategi for *éducation permanente* fik betydning for beslutningstagere i Danmark. I 1966 nedsatte Europarådet et *Council of Cultural Co-operation*, og der begynder at komme publikationer.<sup>33</sup> Rådets synspunkter blev kendt i Danmark gennem nogle tidsskriftsartikler, og i 1972 blev et debatoplæg oversat og offentliggjort i en antologi, hvor det blev kommenteret af repræsentanter for de politiske partier.<sup>34</sup> På det tidspunkt rasede debatten om EF-afstemningen, og det kan forklare, hvorfor de danske kommentarer fremstår som lunkne. En anden forklaring, at Europarådets tænkning var fransk inspireret og byggede på statens etablering af et system.

Europarådet lancerede i maj 1969 *éducation permanente* på et ministermøde i Versailles, hvor forslaget blev fremlagt af Edgar Faure, den franske undervisningsminister, men her stillede Sverige med et uventet alternativ. Undervisningsminister Olof Palme præsenterede en skitse til udvikling af *recurrent education*, der på mange måder afveg fra Europarådets forslag, og hans forslag blev senere videreført af OECD. UNESCO valgte at tage Europarådets forslag til sig og in-

---

<sup>32</sup> A. O. Telhaug et al. (2004), From Collectivism to Individualism. Education as Nation Building in a Scandinavian Perspective. In: *Scandinavian Journal of Educational Research*. Vol. 48, No. 2.

<sup>33</sup> Den første offentlige publikation var antologien, *Permanent Education* (1970), Strasbourg. Council of Europe. Franskmanden Bertrand Schwartz var projektets forgrundsfigur. En udløber var *Europe 2000* (1968-1978) – et fremtidsprojekt om forholdet mellem uddannelse, industri, urbanisering og landbrug. M. Lee et al. (2008). The evolution of the European Union's life-long learning policies. In: *Comparative Education*. Vo. 44, No. 4.

<sup>34</sup> Den danske UNESCO Nationalkommission finansierede 1971-72 trykningen af tidsskriftet *Nyt om livslang uddannelse/udvikling*, der blev udgivet af Dansk Aften- og Ungdomsskoleforening. Gyldendal udgav *Livslang uddannelse/udvikling. Grundtrækkene i en integreret uddannelsespolitik. Grundtrækkene i en integreret uddannelsespolitik. Oplæg til/med debat*. (1972). Under redaktion af Per Himmelstrup, Helge Severinsen og Carl Stjerne.

kluderede det i sit udviklingsarbejde.<sup>35</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) havde begyndt sin virksomhed i 1961, og medarbejderne var fra starten optaget af den tænkning i *human capital*, der var blevet introduceret af de amerikanske økonomer Theodore W. Schultz og Gary S. Becker. OECDs første generalsekretær, danskeren Thorkil Kristensen, fremlagde tankegangen i et dansk tidsskrift, hvor han argumenterede for *kundskab som produktionsfaktor*. I 1973 lancerede OECD recurrent education som den strategi, der kunne omstille medlemslandene til livslang læring.<sup>36</sup>

Da UNESCOs virksomhed på længere sigt fik betydning for Danmarks bevægelse mod en omstilling til livslang læring for alle – forstået som en transnational strategi – giver det god mening at undersøge forløbet på verdenskonferencerne i Helsingør (1949), Montréal (1960) og Tokyo (1972), fordi de kan benyttes som fikspunkter for en kortlægning. FN oprettede i 1945 en organisation, der fik navnet United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO). Dens arbejdsområde er bredt, som navnet angiver, og den søger at sikre, at alle mennesker på kloden får adgang til uddannelse. Alle medlemslande har oprettet *nationalkommissioner*, og organisationen samarbejder både med nationalstater, NGOer og forskere. Hovedkvarteret ligger i Paris, og i de første år var det især Vesteuropa, USA og Canada, der engagerede sig i UNESCOs arbejde. I 1951 blev UNESCO Institute for Education<sup>37</sup> etableret i Hamborg, og højskoleforstander Johs. Novrup, Magleås, der var medlem af den danske nationalkommission og havde ledet verdenskonferencen i Helsingør, blev formand for instituttets bestyrelse.

Når UNESCO i 1949 valgte at placere sin verdenskonference i Helsingør, må forklaringen være, at man mente, at Danmark havde udviklet en relevant praksis for fortsat uddannelse af voksne. I 1940erne var den engelsksprogede debat om *adult education* stadig præget af amerikaneren Eduard C. Lindemann, der var fortrolig med den grundtvigske tradition, og hans synspunkter kan have spillet en rolle.<sup>38</sup> J.H. Knoll, en tysk forsker, gør opmærksom på, at det dengang kun var regeringerne i de skandinaviske lande og England, der aktivt understøttede

---

<sup>35</sup> Oplyst af Jarl Bengtsson i forelæsningsen *National Strategies for Implementing Life Long Learning (LLL)*. An international Perspective, der blev holdt i Beijing den 25. november 2008. Den indgik i et *Asia-Europe Meeting* organiseret af ASEM. Jarl Bengtsson opgav tidligt sin karriere i det svenske undervisningsministerium til fordel for OECD. Se note 5.

<sup>36</sup> T. Kristensen (1971), Kundskab som produktionsfaktor. I: *Nationaløkonomisk Tidsskrift*. Side 15-27. Det første udspil fra OECD var rapporten *Recurrent Education. A Strategy for Lifelong Learning* (1973), der var udarbejdet af Jarl Bengtsson og Denis Kallen. Den politiske målsætning i 1970ernes begyndelse harmonerer næppe med målsætningen sidst i 1990erne. Se note 60.

<sup>37</sup> Institutttet skiftede i 2006 navn til UNESCO Institute for Lifelong Learning.

<sup>38</sup> Lindemann var professor ved The New York School for Social Work. Under et ophold i Danmark havde han modtaget stærke indtryk af folkehøjskolerne og andelsbevægelsen. *The Meaning of Adult Education* udkom i 1926 og er blevet genoptrykt flere gange.

fortsat uddannelse af voksne. Det er derfor logisk, at det var lande med konkrete erfaringer, der kom til at præge diskussionerne i Helsingør. Han påpeger en fundamental skævhed ved den første verdenskonference: Udviklingslandene var næsten ikke repræsenteret – der var reelt tale om en regional konference, idet 54 af de 79 delegater kom fra Vesteuropa, og af de resterende 25 var 14 amerikanere eller canadiere. Knoll noterer sig, at diskussionerne i Helsingør kredsede om den øgede fritid: Hvordan kunne man sikre sig, at de voksne anvendte deres fritid på en hensigtsmæssig måde?<sup>39</sup>

Verdenskonferencen på Den internationale Højskole i Helsingør må have givet den danske offentlighed det indtryk, at Danmark var et foregangsland mht. fortsat uddannelse af voksne. Statskonsulent Johs. Novrup understreger imidlertid i sin nøgterne redegørelse, at man i Danmark ikke skelnede mellem målgrupperne unge og voksne, og han pointerer, at den danske forståelse af adult education afveg fra den anglo-amerikanske. Som klassisk grundtvigianer er det for Novrup friheden, der var det unikke ved den danske model: De unge og de voksne deltog frivilligt, deres lærere havde frihed til at vælge form og indhold, og staten støttede økonomisk uden at blande sig i detaljerne. Han diskuterer Grundtvigs oplysningssyn og tilføjer derefter, at selv uden Grundtvig ville danske bønder have etableret skoler for deres sønner – kimen til den udvikling var lagt før udgivelsen af Grundtvigs højskoleskrifter. Grundtvigs oplysningsbegreb kan ifølge Novrup oversættes som *enlightment*, men så mister man det *suggestive* i Grundtvigs sprog.<sup>40</sup>

Scenen for den anden verdenskonference i 1960 var anderledes, fordi UNESCO og J. Roby Kidd, der styrede planlægningsarbejdet, havde sikret sig, at der blev holdt forberedende konferencer i alle verdensdele. Delegater fra både Afrika, Asien og Latinamerika ankom til Montréal, og også Østeuropa var godt repræsenteret. Antallet af nationale delegationer steg fra 25 til 51, og diskussionerne drejede sig især om udviklingslandenes behov for at udvikle *literacy*. Den amerikanske delegation fik i et referat optaget en passus om, at USA mente, at kun regeringsrepræsentanter burde have stemmeret. Denne uoverensstemmelse på UNESCOs anden verdenskonference – der på et senere tidspunkt fremhæves af Kidd<sup>41</sup> – viser, at den form for partnerskab, der blev anvendt i landbrugslandet Danmark, spillede en rolle for debatten på verdensplan. Konferencen afsluttedes med vedtagelsen af nogle resolutioner, hvor der på den ene side blev appelleret til regeringerne om at integrere adult education i de nationale systemer og

---

<sup>39</sup> Knoll er professor emeritus ved universitetet i Bochum. J.H. Knoll (2007), *The History of the Unesco international conferences on adult education – from Helsingør (1949) to Hamburg (1997): International education policy through people and programmes*. In: *Convergence*, Volume XL, Number 3-4.

<sup>40</sup> J. Novrup (1949), *Adult education in Denmark*. Det danske Forlag.

<sup>41</sup> J.R. Kidd (1974), *A tale of three cities: ELSINORE-MONTREAL-TOKYO*. New York. Syracuse University. Kidd var leder af Canadian Association for Adult Education.



dermed tage økonomisk og administrativt ansvar for aktiviteten, og på den anden side blev argumenteret for, at regeringerne burde understøtte de frivillige organisationers arbejde.

Det er muligt at danne sig et indtryk af det forberedelsesarbejde, der fandt sted i de nordiske lande. UNESCOs nationalkommissioner i Norden holdt i april 1959 et møde, hvor de harmoniserede synspunkterne og besluttede at arbejde for en model, der byggede på folkeoplysningstanken. Et amerikansk-canadisk forslag om at oprette en verdensorganisation for adult education blev afvist. Dvs. Norden anbefalede løsninger, der byggede på en mobilisering af civilsamfundet, og landene vendte sig mod etablering af store systemer. Den danske delegation kom til at bestå af politikerens K.B. Andersen og embedsmændene Roar Skovmand og P.A. Koch. De to første havde fælles erfaringer – dels fra Krogerup Højskole, dels fra Danmarks Radios foredragsafdeling. Skovmand, der som faghistoriker havde arbejdet med den grundtvigske tradition, var i 1956 blevet udnævnt til statskonsulent for ungdomsundervisningen, og K.B. Andersen var i 1957 blevet medlem af Folketinget (S). I nationalkommissionens korrespondance er det grundtvigske oplysningsbegreb altdominerende, og det forstås som et synonym for begrebet adult education. Professor P. Nyboe Andersen<sup>42</sup>, en tidligere kollega fra Krogerup Højskole, udarbejdede rapporten *The Place of Folk High Schools in To-Morrows Society*, som delegationen medbragte på deres rejse til Canada.<sup>43</sup>

I 1972 på Tokyo-konferencen var det regeringerne, der styrede. Lederen af den tredje verdenskonference var en japansk diplomat, delegaterne var embedsmænd eller universitetslærere, og NGOerne måtte nøjes med observatørstatus. Denne gang havde forberedelsesarbejdet i Danmark havde været omfattende, og det var ministeren, Knud Heinesen (S), der ledede en delegation bestående af folk fra embedsværket og fra forberedelsesgruppen.<sup>44</sup> Hovedtemaet var *Adult Education in the Context of Lifelong Education*, og man byggede på UNESCOs egen definition af *lifelong education*:

*... the animating principle of the whole process of education, regarded as continuing through an individual's life from his earliest childhood to the end of his days, and therefore calling for integrated organization. The necessary integration should*

---

<sup>42</sup> P. Nyboe Andersen var 1954-60 medlem af et udvalg, der forberedte en ny højskolelov. Han blev i 1962 den første formand for Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene. Handelsminister (V) i Hilmar Baunsgaards regering 1968-71 og økonomiminister i Poul Hartlings regering 1973-74.

<sup>43</sup> Rigsarkivet: UNESCOs nationalkommission. Arkivnummer 1245, journal nr. 173/60.

<sup>44</sup> Undervisningsdirektør Asger Baunsbak-Jensen og undervisningsinspektør Per Himmelstrup fra Direktoratet for ungdomsundervisning m.v., undervisningsdirektør O.I. Mikkelsen fra Direktoratet for erhvervsuddannelserne, bistandskonsulent H.E. Hillerup Jensen fra DANIDA, højskoleforstander Helge Severinsen, amtskonsulent Frantz Kjærum og seminarielektor Carl Stjerne.

*be achieved both vertically, through the duration of life, and horizontally to cover all the various aspects of the life of individuals and societies.*<sup>45</sup>

På dette grundlag konstruerede den danske forberedelsesgruppe begrebet *livslang integreret uddannelse/udvikling*, der blev anvendt i alt informationsmateriale og i flere udgivelser. Men begrebet slog ikke an i Danmark. K. Grue-Sørensen, professor ved Københavns Universitet, var skeptisk over for tankegangen og ironiserede over den sproglige hjælpeløshed.<sup>46</sup> UNESCOs norske nationalkommission havde i sin oversættelse benyttet begrebet *læring*, og undervisningsinspektør Per Himmelstrup, der havde ledet forberedelsesarbejdet i Danmark, indrømmede senere, at det havde været nemmere, hvis man havde kunnet følge nordmændenes eksempel.<sup>47</sup>

Verdenskonferencen var som nævnt en regeringskonference, og derfor må de 33 resolutioner, der blev vedtaget i Tokyo, læses som enkeltstående handlingsanvisninger for regeringer. Fire måneder senere udsendte UNESCO en betænkning fra Faure-kommissionen. På generalforsamlingen i december 1971 havde organisationen nedsat en kommission bestående af syv eksperter og udpeget Edgar Faure, en tidligere fransk undervisningsminister, til formand. Disse syv eksperter formåede i løbet af et år at besøge 23 lande, at få udarbejdet 80 nationale rapporter, at forhandle med 13 internationale organisationer og at deltage i fire internationale konferencer.<sup>48</sup> I den sidste del af betænkningen fra december 1972 benyttes overskriften *Towards a learning society*, og der opstilles 21 sammenhængende anbefalinger. Den første anbefaling bygger på princippet:

*Every individual must be in a position to keep learning throughout his life. The idea of lifelong education is the keystone of the learning society.*<sup>49</sup>

I december 1972 tog danske beslutningstagere stilling til de anbefalinger, der var blevet vedtaget i Tokyo. Det skete under en forespørgselsdebat i Folketin-

---

<sup>45</sup> *Nyt om livslang uddannelse/udvikling* (1971). Nr. 1, side 3. Definitionen var blevet vedtaget på UNESCOs generalforsamling i december 1965. En oversigt findes i: P. Lengrand (1970), *An introduction to lifelong education*. Paris. UNESCO.

<sup>46</sup> K. Grue-Sørensen, Refleksioner over voksenpædagogik og Life-Long Education. I: *Pædagogik*, 4. Årgang, hefte 2. K. Grue-Sørensen var i 1955 blevet udnævnt til professor i pædagogik.

<sup>47</sup> P. Himmelstrup (1974), Problemer og tendenser i voksenundervisningen. I: *Pædagogik*, 4. årgang, hefte 2. Per Himmelstrup havde været lærer ved Krogerup Højskole.

<sup>48</sup> J.R. Kidd 1974:31 og P. Himmelstrup 1974:45. Udgangspunktet for kommissionens arbejde var Philip H. Coombs (1968), *The World Education Crisis. A Systems Analysis*. New York. Oxford University Press.

<sup>49</sup> E. Faure et al. (1972), *Learning to be – the world of education today and tomorrow*. London. Harrap. Side 181. En dansk oversættelse fremkom senere: E. Faure et al. (1976) *Lære at være – undervisning i dag og i morgen*. Den danske Unesco-nationalkommission.

get, der gennemførtes efter forslag fra Ole Vig Jensen m.fl. fra Det radikale Venstre, der ønskede at høre, hvordan undervisningsministeren agtede at følge op på verdenskonferencen. Knud Heinesen udtalte under sin fremlæggelse, at *voksenundervisning* blev betragtet som *uddannelsessystemets dynamiske element*, og han annoncerede etableringen af et rådgivningssystem bestående af fire sektorråd samt et centralt råd (CUR).<sup>50</sup> Dvs. ministeren tillagde en af sektorerne en særlig rolle. En gennemgang af indlæggene under forespørgselsdebatten viser, at alle politiske partier gjorde sig forestillinger om en sammenhængende indsats, der imødekom alle aldersgruppers behov. Ministeren talte om *en udvidelse af undervisningsbegrebet* og om en *livslang lære- og udviklingsproces*, der kunne starte i folkeskolen, fortsætte i ungdomsuddannelser for de 16-19-årige og ende på universiteter m.v. Begreber som *integration* og *moduler* blev taget i anvendelse, hvilket viser, at Knud Heinesen udtalte sig i overensstemmelse med de handleansvaringer, der var blevet vedtaget i Tokyo. Under debatten spillede hverken den grundtvigske eller den socialdemokratiske tradition en nævneværdig rolle. Perspektivet var blevet et andet.

**Sammenfattende:** Først i 1970'erne påvirkes danske beslutningstagere af anbefalinger fra UNESCO. Tilsyneladende vil den tænkning – der havde Jørgen Jørgensens og Julius Bomholts initiativer som sin forudsætning – blive erstattet af en transnational tænkning, hvor alle aldersgruppers behov gøres til et anliggende for et uddannelsessystem præget af vertikal integration. Etableringen af et rådgivningssystem varsler en ændring af grundlaget for de politiske beslutninger. Ifølge en iagttagelse i OECD bevæger grundlaget for beslutninger sig fra det *politiske-ideologiske* mod det *rationelt-videnskabelige*.<sup>51</sup> Denne forandring kan forklares som et udslag af en tænkning i human capital.

### Folkeoplysning som en semi-offentlig sektor

Hvorfor fik den grundtvigske tradition betydning for Folketingets beslutninger i 1980'erne og 1990'erne? Det er der naturligvis mange forklaringer på, og en af dem handler om tilskudslovgivningen. Ved regeringsdannelsen i 1968 valgte Hil-

---

<sup>50</sup> *Folketingstidende 1972/73*. Forhandlingerne. Spalte 1739-1802. Debatten gengives og kommenteres i et særtryk af *Aften- og Ungdomsskolen*. 1973, nummer 1. Sektoropdelingen var en nydannelse inden for den offentlige planlægning. Knud Heinesen udpegede Erling Jørgensen fra Danmarks Statistik til formand for CUR, og formanden beskrev de fire sektorer således: 1) *grundundervisning*, 2) *de 16-19-åriges uddannelsesområde*, 3) *ungdoms- og fritidsundervisningen samt voksenuddannelser i øvrigt* og 4) *videregående uddannelser*. E. Jørgensen (1973), *Uddannelsesrådets arbejdsopgaver*. I: *Uddannelse*. Undervisningsministeriet. Side 321-328.

<sup>51</sup> D. Kallen (2002), *Lifelong Learning revisited*. In: *International Perspectives on Lifelong Learning. From Recurrent Education to the Knowledge Society*. Buckingham. Open University Press. Se note 35 og 36. En anden samtidig iagttagelse med et nært kendskab til OECD er Kjell Eide, der dengang var norsk embedsmand. Han har i 1995 og 1999 – efter sin pensionering – publiceret nogle overvejelser vedrørende *videnskabeliggøring af politik*.

mar Baunsgaard (R) Helge Larsen – der havde en personlig forankring i den grundtvigske tradition – som sin undervisningsminister<sup>52</sup>, og den erfarne politiker fik gennemført en omfattende revision af tilskudslovgivningen, der indebar, at friskoler, efterskoler folkehøjskoler, landbrugsskoler, husholdningsskoler og private realskoler kunne opnå et statstilskud på 85 % af driftsudgifterne. Helge Larsens lovforslag byggede på en harmonisering af institutionernes tilskudsbestemmelser og lå i forlængelse af Jørgen Jørgensens initiativer. I 1942 var kursen dels at forøge statens tilskud, dels at gøre disse skoler til *selvejende institutioner*. Det blev ikke alene besluttet at øge det statslige tilskud til en række skoleformer, der var forankrede i civilsamfundet, men også at gøre disse institutioner uafhængige af private interesser. En lukrativ tilskudslovgivning kan forklare, hvorfor antallet af grundtvigske institutioner begyndte at stige.

En immateriel forklaring kan bygge på den politiske usikkerhed, der opstod som en følge af debatten om det *udemokratiske* Fællesmarked. Folkeafstemningen den 2. oktober 1972 indebar afgivelse af national suverænitet, og oplevelsen af en ydre trussel mod det nationale demokrati kan have bidraget til den velvilje, som Folketinget demonstrerede over for den grundtvigske tradition. Men i 1970erne forholdt hverken politikere eller embedsværk sig til folkeoplysning – man leder forgæves efter begrebet i de politiske udmeldinger. Faktisk besluttede Venstre-regeringen at fusionere Direktoratet for ungdomsundervisning med Direktoratet for folkeskolen og seminarierne. Det samspil mellem ministeren og statskonsulenten, der opstod i 1942, blev opgivet i 1974.

En tredje forklaring på den gennemslagskraft, som den grundtvigske tradition opnåede, kan være *den menneskelige faktor* – forstået som en bestemt kombination af værdier og enkeltpersoner. Det falder i øjnene, at politikeren Ole Vig Jensen og højskolemanden K.E. Larsen stillede med næsten identiske erfaringer, da de blev offentlige personer: Begge var sønner af en førstelærer på landet, havde tjent som karle ved landbruget, havde været på højskole og stod for nogle værdier, der var forankrede i *det lokale, det folkelige og det nordiske*.

I 1971 blev viceskoleinspektør Ole Vig Jensen medlem af Folketinget. Dansk Folkeoplysnings Samråd valgte ham til formand i 1973, hvorefter ministeren udpegede ham til Sektorrådet for ungdoms- og voksenundervisning. Som parlamentariker fik Ole Vig Jensen især indflydelse på Bertel Haarders ministerområde, og ministeren udpegede ham til formand for Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning i 1984 og til formand for Folkeoplysningsudvalget i 1985. Poul Schlüter (K) udnævnte i 1988 Ole Vig Jensen til kulturminister<sup>53</sup>, og Poul Nyrup Rasmussen (S) gjorde ham til undervisningsminister i 1993.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> T. Kaarsted (1981) i *Dansk Biografisk Leksikon*. Se portrætsamtale i *Uddannelseshistorie* 1986.

<sup>53</sup> Direktoratet for folkeoplysning m.v. var 1988-93 overført til kulturministerens ressort.

<sup>54</sup> Portrætsamtale i: *Uddannelseshistorie* 1992.

Foreningen for Folkehøjskoler valgte i 1971 højskoleforstander K.E. Larsen, Krogerup som sin formand. I 1973 udpegede undervisningsminister Knud Heinesen (S) ham til formand for Sektorrådet for ungdoms- og voksenundervisning, og samme år tilbød Poul Hartling (V) K.E. Larsen posten som undervisningsminister, hvilket han afslog uden nærmere overvejelse.<sup>55</sup> I 1982 udnævnte undervisningsminister Dorte Bennedsen (S) ham til direktør for et nyoprettet direktorat for folkeoplysning, og K.E. Larsen valgtes samme år til bestyrelsesformand for Nordens folkelige Akademi. Han fik således Ole Vig Jensen som politisk chef i 1988 og i 1993.<sup>56</sup>

Et argument mod den tredje forklaring er, at det var det politiske system, der rekrutterede aktører med denne særlige baggrund, men man kan ikke frakende disse to ledere et ganske særligt talent for at spille rollerne som den, der skaffer et flertal i Folketinget – også uden at være minister – og som den, der får embedsværket og institutionerne til at bryde med det koncept, som Knud Heinesen havde introduceret. UNESCOs anbefalinger fik i 1970erne en grundtvigsk toning<sup>57</sup>, og det nordiske samarbejde blev opprioriteret i 1980erne og 1990erne.

Når det er relevant at nævne, at K.E. Larsen – da han blev ministeriel embedsmand – fik posten som formand for Nordens folkelige Akademi (NFA), er begrundelsen, at oprettelsen af denne institution skyldtes grundtvigianeren Jørgen Jørgensen. I 1958 foreslog han som undervisningsminister, at Nordisk Råd etablerede en sådan institution i Gøteborg og begrundede placeringen med, at Grundtvig i sin tid havde ment, at de nordiske oplysningsfolk burde mødes i denne by. Der blev truffet en principbeslutning i 1968 – mens Hilmar Baunsgaard var statsminister – og beslutningen må ses som en politisk sejr for Det radikale Venstre. NFA startede med at leje lokaler på en folkehøjskole i Kungävl, og professor Roar Skovmand, den tidligere statskonsulent, var 1969-78 formand for bestyrelsen. Siden kom NFA ind under Nordisk Ministerråd, der i de år fik tilført flere og flere midler til samordning af uddannelse og forskning, og derfor kunne K.E. Larsen skaffe institutionen gode vilkår samt et præsentabelt domicil. I 1991 etablerede NFA sig på havnefronten i Gøteborg.

Baggrunden for oprettelsen af Nordisk Ministerråd (1971) var de fejlslagne forhandlinger om NORDEK – en nordisk økonomisk union, der var tænkt som et alternativ til EF. Umiddelbart efter sin overtagelse af statsministerposten indledte Hilmar Baunsgaard forhandlinger om en unionsdannelse, og de nordiske lande forhandlede detaljer frem til juli 1969, hvor initiativet blev opgivet. Da slutresultatet endte med at blive, at Danmark – som det eneste nordiske land – trådte ind

---

<sup>55</sup> P.E. Søb (1998), Den ensomme forsanger. I: *Højskolebladet*. Den 23. januar.

<sup>56</sup> Portrætsamtale i: *Uddannelseshistorie 1997*.

<sup>57</sup> F.eks. gennemførte Dansk Folkeoplysnings Samråd og Danmarks Radio 1977-78 kampagnen *Lære for livet*.

i EF, blev institutionen Nordisk Ministerråd beliggende i København gjort til sekretariat for de embedsmandskomiteer, der koordinerede politikken inden for de forvaltningsområder, der ikke var omfattet af EF-traktaten. Forkortelsen FOVU dækker over en komite for nordisk folkeoplysning og voksenundervisning, der blev nedsat i 1984. For nordmændene indebar de nordiske landes harmonisering, at de måtte genoplive det folkeoplysningsbegreb, der var blevet opgivet i 1965. Men for svenskerne lå den helt på linje med Olof Palmes initiativer. Han havde i 1969 sørget for, at *folkbildningen* blev fastholdt og udbygget gennem lovgivning.<sup>58</sup> Senere konsoliderede Sverige området gennem forskningsprojekter: I 1990 begyndte forskningsprogrammet *Mimer* ved universitetet i Linköping sin virksomhed.

Fra 1986 arbejdede embedsmændene i FOVU med 3-årige handlingsplaner, og i december 1992 kulminerede harmoniseringsprocessen med udpegningen af medlemmer til en nordisk tænketank, der ifølge kommissoriet skulle beskrive *fremtidens kvalifikationer i et europæisk perspektiv*.<sup>59</sup> Rapporten *Golden riches in the grass. Lifelong learning for all*, der blev offentliggjort i februar 1995, bygger på en transnational tænkning i livslang læring, og hele initiativet må ses som et forsøg på at få sat en fællesnordisk dagsorden overfor Europakommissionen, der i disse år førte optagelsesforhandlinger med Norge, Sverige og Finland. Kommissionen spillede selv ud med publikationen *White Paper on Teaching and Learning. Towards the learning Society*, der på grund af Unionstraktaten (1993) må forstås som et udkast til en transnational strategi.

Nordens forhandlingsposition styrkedes i januar 1996, da OECDs undervisningsministre uden forbehold tilsluttede sig organisationens rapport *Lifelong Learning for all*, der stemte overens med tænkningen i rapporten fra den nordiske tænketank. Samme år udsendte UNESCO rapporten *Learning. The Treasure within*. Et forløb, der lignede forløbet i 1970ernes begyndelse – hvor der var kappestrid mellem de transnationale udmeldinger – var gået i gang, og denne gang deltog de nordiske lande.<sup>60</sup> Der kom flere udspil fra Europakommissionen, men den afgørende begivenhed er Ministerrådets Lissabonerklæring (2000), hvor EU opstiller målet om at blive:

---

<sup>58</sup> Olof Palme var undervisningsminister 1967-69 samt statsminister 1969-76 og 1982-86.

<sup>59</sup> S. Ehlers (2006), The decline and fall of “folkeoplysning” and adult education. Nordic policy-making during the transition from adult education to adult learning. In: *Identity, Education and Citizenship – Multiple Interrelations*. Frankfurt. Peter Lang.

<sup>60</sup> Det vurderes, at de to forløb havde forskellige målsætninger. For industriøkonomien var adgangen til fortsat almen og erhvervsrettet uddannelse afgørende, mens det afgørende for vidensøkonomien er resultaterne af denne adgang. Dvs. målsætningen er en samfundsmæssig produktion af *learning outcomes*. Se note 36 og 72.

*...the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion, and respect for the environment by 2010.*

Europakommissionen fik dermed et mandat til at iværksætte og medfinansiere implementeringen af livslang læring i EUs medlemslande. På dette tidspunkt var Sverige og Finland – men ikke Norge – blevet medlemmer af EU. Siden skar Sverige drastisk ned på bevillingerne til Nordisk Ministerråd, og de nordiske lande besluttede snart at nedlægge Nordens folkelige Akademi i Gøteborg.

Tilbage i 1973 var Ole Vig Jensen blevet valgt som ny formand for Dansk Folkeoplysnings Samråd (DSF), og denne paraplyorganisation blev derefter gjort til en NGO for initiativtagere, der var forankret i civilsamfundet. Nedlæggelsen af Direktoratet for ungdomsundervisning m.v. (1974) medførte, at der var plads til en aktør, der kunne gennemføre opgaver for staten, og DSFs energioplysningskampagne ledet af højskoleforstander K.E. Larsen, Krogerup, blev en succes og gav status på Christiansborg. I de år blev partnerskabet mellem civilsamfundet og staten mere og mere formaliseret. Politikeren Ole Vig Jensen opbyggede et netværk, der kunne aktiveres, når situationen var gunstig, og i 1980erne forhandlede han tre afgørende beslutninger på plads: 1) Etableringen af et udviklingscenter, 2) vedtagelsen af en national strategi samt 3) finansiering af et forsøgs- og udviklingsprogram. Og embedsmanden K.E. Larsen, der ledede Direktoratet for folkeoplysning m.v., sørgede for at få beslutningerne implementeret.

Undervisningsministeriet etablerede i 1985 et *Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning*. Ole Vig Jensen havde i 1982 aftalt med Bertel Haarder, at der skulle oprettes et *forsknings- og udviklingscenter for voksenundervisning og folkeoplysning*<sup>61</sup>, men opgaven blev reelt at promovere samfundets omstilling til en tænkning i folkeoplysning. I Udviklingscentrets første rapport *At overskride grænser* (1986) bruges begrebet dels som en betegnelse for en sektor, dels som en betegnelse for en pædagogisk praksis, og i et af kapitlerne går Udviklingscentrets medarbejdere i dybden med det. De fastslår, at begrebet er dansk og vanskeligt at afgrænse, fordi det overskrider den traditionelle forståelse af undervisning, og skriver derefter:

*...Nu er undervisning imidlertid heller ikke et entydigt begreb. Den opblødning, der er sket i de senere år, bringer det nærmest i overensstemmelse med den tankegang og virksomhed som i udviklingsarbejdet fremtræder under det samlede begreb folkeoplysning.*

---

<sup>61</sup> *Folketingstidende 1982/83*. Forhandlinger. Spalte 6666-6667. Ministerens skriftlige besvarelse af et spørgsmål fra Jytte Andersen (S).



*I løbet af den snes år der er gået siden drøftelserne om den nuværende lov om fritidsundervisning, er der således også foregået en løbende debat om selve undervisningsbegrebet. Det er i stigende omfang blevet relateret til selve det at lære ud fra en erkendelse af, at man kan lære i så mange livssammenhænge, ikke blot gennem undervisning. Ikke mindst i arbejdet med livslang læring har man koncentreret sig om et bredere undervisningsbegreb...*<sup>62</sup>

Dvs., at den erkendelse, der havde været grundlaget for det udvalgsarbejde, der afsluttedes i 1965<sup>63</sup>, var ved at blive afløst af en erkendelse af, at mennesker kan lære uden at være i en undervisningssituation. Denne erkendelse var nærmest i overensstemmelse med det begreb, som Udviklingscentret skulle promovere. Men en sådan erkendelse kan næppe siges at være dansk, og direktoratets model for forvaltning af folkeoplysning – forstået som en semi-offentlig sektor – var i øvrigt mere svensk end dansk. Modellen svarede til den, som Sverige etablerede, da Olof Palme fik gjort *folkbildningen* til en del af det nationale uddannelsessystem.<sup>64</sup> Den officielle linje var i K.E. Larsens direktørtid, at man undlod at definere begrebet, og den udløste på et tidspunkt en henvendelse fra en kontorchef i Justitsministeriet.<sup>65</sup> Staten udbad sig en definition.

Folketinget debatterer og vedtager i maj 1984 et 10 punkts program for voksenundervisning og folkeoplysning<sup>66</sup>. I det første punkt skelnes der mellem tre former for undervisning: 1) *folkeoplysende*, 2) *alment kompetencegivende* og 3) *erhvervsrettet*, og det fremgår af det andet punkt, at folkeoplysning og folkehøjskole skal forstås som to forskellige ting. Dvs., at det besluttes at give folkeoplysning en særlig status inden for staten. Det er folketingsbeslutningen, der legitimerer, at K.E. Larsens direktorat understøtter en pædagogisk praksis, der er folkeoplysende og derfor overskrider den traditionelle forståelse af undervisning. Noglebegrebet er fra starten uafgrænset, og derfor kan direktoratet forvalte tilsynet med un-

---

<sup>62</sup> M. Balle-Petersen et al. (1986), *At overskride grænser. Første melding om den landsdækkende erfaringsindsamling fra folkeoplysningens udviklingsarbejde under 10 punkts programmet*. Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning. Rapportens grafik, det utraditionelle format og de journalistiske tekster var i sig selv grænseoverskridende. Evalueringsrapporter plejede at se anderledes ud. Kim Mørch Jacobsen, Udviklingscentrets første leder, har i en artikel beskrevet vanskelighederne ved at promovere begrebet overfor Europakommissionen. I: *Kulturliv. En håndbog*. (1991). Munksgaard.

<sup>63</sup> Se note 29.

<sup>64</sup> K. Rubenson (2002), *Adult Education Policy in Sweden 1967-2001: From Recurrent Education to Lifelong Learning*. In: *International Perspectives on Lifelong Learning. From Recurrent Education to the Knowledge Society*. Buckingham. The Open University.

<sup>65</sup> Oplyst af K.E. Larsen i et foredrag efter hans pensionering: Direktoratets konference *Folkeoplysningen i voksenuddannelserne* den 21. marts 1994 på Hotel Hvide Hus i Køge. Sektoren havde – set med statens øjne – fået en bredde, der ikke stemte overens med den kurs, der blev lagt i 1973. Se note 50.

<sup>66</sup> *Folketingstidende 1983/84*. Forhandlinger. Spalte 7421-7440.

dervisningen på friskoler, efterskoler, folkehøjskoler, alment kompetencegivende kurser, daghøjskoler, produktionsskoler, husholdningsskoler, landbrugsskoler m.v. som et tilsyn med folkeoplysning. Folketingets program afløses i august 1995 af ministeriets plan for implementeringen af *tilbagevendende uddannelse*.

**Sammenfattende:** Mellem 1984 og 1995 definerer de nordiske lande folkeoplysning som en semi-offentlig sektor og som en grænseoverskridende praksis. Derefter påbegynder det danske embedsværk en omstilling i overensstemmelse med de anbefalinger, der var formuleret af OECD og EU, og folkeoplysningssektoren udfases. I 2001 nedlægger Venstregeringen Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning, og samme år beslutter ministeriet at fusionere folkeoplysningsafdelingen med folkeskoleafdelingen. I Danmarks strategi for livslang læring fra juli 2007 omtales folkeoplysning på to af de sidste sider.

### Industriøkonomi og vidensøkonomi

EUs Lissabonerklæring beskriver i kort form en politisk målsætning, som de nordiske lande allerede havde taget til sig. For Danmarks vedkommende var det på ingen måde nyt at betragte uddannelse og forskning som nødvendige forudsætninger for økonomisk vækst, høj beskæftigelse, bæredygtighed m.v. Efter offentliggørelsen af erklæringen investerer Europakommissionen massivt og langsigtet i opkvalificeringen af den samlede arbejdsstyrke, og det fremgår af en OECD-undersøgelse, at den andel af EUs arbejdsstyrke, der deltog i livslang læring, steg fra 7,1 % (2000) til 9,7 % (2007). Danmarks procenttal ligger imidlertid på et andet niveau end disse gennemsnit. Det danske udgangspunkt var i 2000 en deltagelse på 19,4 %, og dette tal var i 2007 steget til 29,2 %. Intet andet EU-land bortset fra Sverige har højere procenter.<sup>67</sup>

Den store deltagelse kan forklares som et resultat af offentlige investeringer og som en følge af konsensus mellem arbejdsmarkedets parter, men det er indlysende, at intet nationalt uddannelsessystem kan håndtere en så omfattende aktivitetsforøgelse uden mange års forberedelse. En del af forklaringen er formodentlig, at det danske uddannelsessystem blev inddraget i den overordnede planlægning på et meget tidligt tidspunkt. Måske allerede ved omstillingen fra landbrugsøkonomi til industriøkonomi? Statsminister H.C. Hansen (S) nedsatte i september 1956 en kommission, der skulle kortlægge landets behov for teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft. Kommissionens betænkning (1959) dokumenterer, hvordan de mange underudvalg gik i detaljer med uddannelsernes tilstand.<sup>68</sup> Det var minutløse kortlægninger som denne, der indgik i beslut-

---

<sup>67</sup> OECD (2009), Labour Force Survey. I: *Undervisningsministeriets pressemeddelelse den 23. juni 2009*.

<sup>68</sup> *Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft. Betænkning afgivet af den af Statsministeriet nedsatte teknikerkommission (1959)*. Statens Trykningskontor.

ningsgrundlaget, da 1960ernes højkonjunktur gjorde det muligt at udbygge det nationale uddannelsessystem i et sådant omfang, at de fleste unge fik længere og bedre uddannelser end deres forældre. Kontinuitet gennem alle årene er karakteristisk for de nordiske landes satsning på uddannelse til alle.

Udbygningen i 1960erne var bred, og i overensstemmelse med OECDs anbefalinger understøttede de danske beslutningstagere ikke kun dem, der ønskede en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse. F.eks. var *Lov om erhvervs-mæssig uddannelse af ikke-faglærte arbejdere* af 18. maj 1960 udgangspunktet for en langsigtet planlægning, der medførte, at Arbejdsministeriet kunne etablere et selvstændigt uddannelsessystem for voksne. I starten blev indsatsen sikret via et uddannelsesråd (med medlemmer fra LO og DA samt fagkyndige fra forskellige ministerier). Uddannelsesrådet blev betjent af et lille sekretariat, der senere (1976) blev til *Direktoratet for Arbejdsmarkedsuddannelserne*. Folketinget lovgav om arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) i 1989. I 2001 blev AMU lagt ind under Undervisningsministeriet, og denne beslutning indgik i et statsligt mønster: Fagministerierne afgav deres uddannelser til Undervisningsministeriet.

En tilsvarende bredde prægede det alment kompetencegivende område. Teknisk forberedelseseksamen indførtes i 1958 på Teknikerkommissionens foranledning, og denne foranstaltning blev efterhånden på grund af lovgivningen i 1960, 1968, 1978 og 1989 til et system for almen voksenuddannelse (AVU). Disse uddannelsestilbud var oprindeligt forankret i aftenskolelovgivningen, og fra 1969 blev kurserne forvaltet af de politiske oplysningsforbund, der var gået sammen i landsorganisationen *Oplysningsforbundenes Forberedelseskurser*. I 1977 stillede undervisningsminister Ritt Bjerregaard (S) imidlertid forslag om at lade de prøveforberedende kurser overgå til offentligt regi, og dette forslag gik ikke glat igennem Folketinget. Venstre og Det konservative Folkeparti stemte imod forslaget, der indebar, at det blev amtskommunerne, der kom til at styre.<sup>69</sup> Dvs. balancen i partnerskabet mellem civilsamfundet og staten blev ændret.

Europakommissionen offentliggjorde i december 1993 *White Paper on Growth, competitiveness and employment*, der stemte overens med den aktive arbejdsmarkedspolitik, som var sat i værk af statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S). Denne transnationale udmelding fik konsekvenser for den nationale støtte til voksen- og efteruddannelse (VEU), der steg højere op på den politiske dagsorden. Det er betegnende for omstillingen i Danmark, at Finansministeriet flere gange har ladet embedsmandsudvalg udarbejdet rapporter om VEU, og at det

---

<sup>69</sup> Et nøglebegreb for det almene område har været *voksenprofil*. Både AVU og Højere Forberedelseseksamen (HF) udviklede en profil, der passede til voksne, der kom med erfaringer fra arbejdslivet. Den første lov om HF blev vedtaget i 1967, mens K.B. Andersen var undervisningsminister. E. Klinkby (2004), *Historien om VUC – fra teknisk forberedelse til livslang læring*. Roskilde Universitetsforlag

i 2004 var statsminister Anders Fogh Rasmussen (V), der indkaldte til trepartsforhandlinger.<sup>70</sup> Staten havde vilje til opprioritering af VEU, men ønskede en anden byrdefordeling og indkaldte derfor arbejdsmarkedets parter til forhandling. Det tredje embedsmandsudvalg beskæftigede sig både med den almene og med den erhvervsrettede VEU, og det var reelt dette udvalgs overvejelser, der udgjorde grundlaget for udformningen af den nationale strategi for implementeringen af livslang læring, som Undervisningsministeriet offentliggjorde i 2007.

Den 10 punkts plan for *tilbagevendende uddannelse*, som Ole Vig Jensen havde fremlagt på Sorømødet i august 1995, var formuleret under de vilkår, der var en følge af Unionstraktaten, og det er en af grundene til, at planen må læses som en kilde til den generelle bevægelse fra en politisk-ideologisk uddannelsestænkning mod en rationelt-videnskabelig.<sup>71</sup> Tænkningen korresponderede med OECDs forslag om at satse på *recurrent education*, hvor voksne veksler mellem uddannelse og arbejde, men på det tidspunkt var OECD på vej mod en bredere tilgang. I januar 1996 på et ministermøde i Paris blev strategien *Lifelong Learning for all* godkendt af medlemslandene, og det er derfor logisk, at Undervisningsministeriet i august 1995 måtte støtte sig til OECDs oprindelige nøglebegreb. Hertil kommer, at Ole Vig Jensen kan have vurderet, at tiden ikke var moden til at tage en offentlig debat om læringsbegrebet. 10 punkts planen var i sig selv en stor satsning, fordi den indebar, at erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser skulle åbne sig for erhvervsaktive voksne og sikre dem mulighed for fortsat uddannelse. Embedsværket arbejdede med to politiske målsætninger: horisontal integration og efterspørgselsstyring. 10 punkts planen (1995) må ses som et trin på vejen mod *Videreuddannelsessystemet for voksne*. (2000).

Hvorfor tøvede Danmark i forhold til livslang læring? Rapporten fra trepartsforhandlingerne benytter den sproglige konstruktion *livslang opkvalificering og uddannelse*, der må anses for at være et fremskridt i forhold til konstruktionen *livslang integreret uddannelse/udvikling* fra 1972. Hvis man ser bort fra den konkrete begivenhed og anlægger et længere perspektiv, kan det slås fast, at det ikke var tanken om livslange forløb, der havde udgjort en politisk barriere for inddragelsen af begrebet. Når f.eks. Norge ubesværet har kunnet operere med et læringsbegreb, kan forklaringen være, at den norske forskning har været internationalt orienteret. Danmark var i forhold til nabolandene længe om at få etableret en uddannelsesforskning, og måske har forskningsområdet været hæmmet af den sejlivede grundtvigske tradition. Det var ideen om *the learning society*, der

---

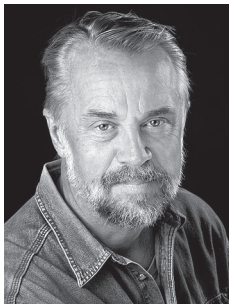
<sup>70</sup> *Rapport fra udvalget om voksen- og efteruddannelse* (1994). Finansministeriet. *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efteruddannelse* (1999). Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet og Finansministeriet.  
*Livslang opkvalificering og uddannelse for alle på arbejdsmarkedet – rapport fra Trepartsudvalget* (2006). Finansministeriet.

<sup>71</sup> Se note 51.

ikke kunne få fodfæste i et Danmark, hvor befolkning, institutioner og embedsværk tænkte i undervisning.

Først da Folketinget i 1984 godkendte en omfattende satsning på folkeoplysende undervisning, kom der skred i tingene, og efterhånden fik uddannelsesbegrebet – forstået som *tilbagevendende uddannelse* – skubbet det traditionelle undervisningsbegreb tilbage.<sup>72</sup> Det giver god mening at tale om et paradigmeskift, der drejer sig om, at den politiske opmærksomhed flyttes fra underviseren til de lærende. Den pædagogiske tænkning har derefter bevæget sig fra curriculum (input) til kompetence (output).

**Konkluderende:** Der er tale om en myte. Livslang læring for alle har ikke været et politisk mål siden Grundtvigs dage. Først fra 1960erne blev der satset på at skabe muligheder for alle, og Lov om fritidsundervisning for voksne er en milepæl for denne satsning. Da den folkeoplysende virksomhed i 1984 blev gjort til en semi-offentlig sektor – fordi staten og civilsamfundet indgik et formaliseret partnerskab – startede en omstilling, der bidrog til at modernisere uddannelsessystemets øvrige sektorer. Derefter blev markedet inviteret inden for. Institutionerne begyndte at konkurrere og skabte derved den efterspørgselsstyring, som embedsværket havde lagt op til.



*Søren Ehlers er dr.pæd. og ansat ved Institut for didaktik ved DPU, Århus Universitet.*

*Han har i to perioder været ministerudpeget medlem af bestyrelsen for Udviklingscenter for folkeoplysning og voksenundervisning. 1995-96 var han konsulent for Foreningen for folkehøjskoler, og Margrethe Vestager udpegede ham i 1998 til medlem af Højskoleudvalget.*

*Søren Ehlers var 2005-2009 formand for det konsortium af europæiske universiteter, der med støtte fra mobilitetsprogrammet ERASMUS MUNDUS udbyder European Masters of Lifelong Learning: Policy and Management. Han var 2001-2004 studieleder for DPUs masteruddannelser.*

*Han definerer sit forskningsområde som education policy/politics of education.*

---

<sup>72</sup> Det bemærkes, at folkeskoleloven af 1993 havde lagt op til *undervisningsdifferentiering*. Omstillingen til vidensøkonomi er manifesteret i loven om Danmarks Pædagogiske Universitet (2000). I 1963, da Danmarks Lærerhøjskole blev gjort til højere læreanstalt, definerede loven formålet som *skolens tarv*, men i 2000 handlede formålsparagraffen om *pædagogik, læring og kompetenceudvikling*. Dvs. om universitetets produktion af en særlig slags viden, der var blevet relevant for samfundet. Se note 60.