

*Studiestøtte for de ubemidlede,
dygtige og evnerige*
FORVALTNINGEN AF UNGDOMMENS
UDDANNELSESFOND 1952-1970.

AF
THOMAS CLAUSEN

Med oprettelsen af Ungdommens uddannelsesfond i 1952 indførtes for første gang direkte og lovfæstet statslig økonomisk støtte til danske uddannelsessøgende. Baggrunden for fondens tilblivelse var vedtagelsen af tipsloven i 1948, der sikrede en pulje af støttemidler, og Ungdomskommissionens delbetænkninger om ungdommens adgang til den højere uddannelse, som blev afgivet i hhv. 1949 og 1951. Ordningen blev først og fremmest gennemført med henblik på at sikre en bredere social rekruttering af studerende til uddannelsessystemet, idet målet var, at „ingen egnede og interesseret unge hindres af økonomiske grunde i at påbegynde og gennemføre en videregående uddannelse“.¹ Dermed var uddannelsesfonden tænkt som et vigtigt led i den herskende parole om, at uddannelserne skulle „demokratiseres“. Midlet var stærkt behovsprøvede stipendie- og låneydelser, der til at begynde med alene omfattede et mindre udsnit af de studerende, men som efterhånden bredte sig til at inkludere størstedelen af uddannelsessystemet over det obligatoriske grundskoleniveau. Denne artikel undersøger den støtteordning, som var forløber for nutidens Statens Uddannelsesstøtte (SU), Ungdommens uddannelsesfond², i dens virkeperiode fra 1952 til 1970 med hovedvægt på fondens tidlige og formative fase. Perspektivet er forvaltningshistorisk³ med fokus på uddannelses-

¹ Lov nr. 171 af 24. maj 1955 om „Ungdommens uddannelsesfond“s forvaltning og virksomhed, § 1.

² Fondens navn stavedes konsekvent med lille begyndelsesbogstav i ordet „uddannelsesfond“. Fra anden halvdel af 1960'erne ses stavemåden „Ungdommens Uddannelsesfond“ benyttet i kilderne.

³ Forvaltningshistorie som faghistorisk bindestreghistorie har aldrig stået

fonden som institution, herunder dens regelgrundlag, organisatoriske opbygning og fordelingspraksis. Aktørperspektivet er med andre ord nedtonet til fordel for en grundig beskrivelse af rammer og strukturer inden for den givne uddannelsespolitiske kontekst. Mere sociologisk inspirerede problemstillinger vedrørende de studerendes materielle levevilkår og studiemæssige adfærd i lyset af fonden falder til gengæld uden for artiklens sigte. Det samme gør den offentlige polemik, som uheldige enkeltsager om støttetildeling til allerede dimitterede studerende o.l. periodevis afstedkom.⁴ Undersøgelsen afgrænses til at dække det videregående uddannelsesniveau, dvs. universiteterne, de højere læreanstalter, videregående faglige og tekniske skoler samt seminarierne.⁵ Studiet bygger bl.a. på Ungdommens uddannelsesfonds arkiv, som hidtil ikke har været benyttet i forskningssammenhæng. Resultaterne af den gennemførte undersøgelse peger bl.a. på, at uddannelsesfondens forvaltning var kendetegnet af en høj organisatorisk stabilitet over tid, men også præget af visse koordinationsvanskeligheder mellem institutionens forskellige dele.

Der er kun i meget begrænset omfang bedrevet forskning i uddannelsesstøttens historie i Danmark.⁶ Fælles for de eksisterende behandlinger af Ungdommens uddannelsesfond er, at de indgår som delelementer i værker med andre hovedtematikker og overvejende begrænser sig til at være kommenterede opremssninger af love, bekendtgørelser og betænkninger på fondens område uden nærmere overvejelser og vurderinger af regelgrundlagets praktiske udformning og imple-

specielt stærkt i Danmark. Efter en opblomstring omkring årtusindeskiftet med udgivelsen af flerbindsværket *Dansk forvaltningshistorie* har forskningsfeltet ikke siden nydt samme opmærksomhed. En række af de vigtigste udgivelser findes i skriferækken *Administrationshistoriske studier*, der er udgivet siden 1978. For en international indgang til feltet se f.eks. J.C.N. Raadschelders, P. Wagenaar, M.R. Rutgers & P. Overeem: „Against a Study of the History of Public Administration: A Manifesto“, *Administrative Theory & Praxis*, 22:4, 2000, s. 772-791; J.C.N. Raadschelders: „Administrative history: contents, meaning and usefulness“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 60, 1994, s. 117-129.

⁴ Historier om „legat-øl“ og „knallert-stipendier“, med henvisning til uberettiget modtagelse af uddannelsesstøtte, optrådte i perioder hyppigt i pressen, ligesom de såkaldte bruderklæringer, der skulle dokumentere en afbrudt forbindelse mellem studerende og hjem, skabte en del røre.

⁵ I det følgende samlet benævnt med den mere nutidige term „videregående uddannelser“. Fondens støtteaktivitet på det gymnasiale område, lærlingeområdet og 8.-10. klassetrin er ikke medtaget. Disse ordninger administreredes til dels af andre myndigheder og var kun i kraft i ca. halvdelen af fondens levetid.

⁶ Det gælder ikke blot Ungdommens uddannelsesfond, men også Statens Uddannelsesstøtte.

mentering.⁷ I jubilæumsskrifter for de enkelte videregående uddannelsesinstitutioner findes der spredte institutionsspecifikke henvisninger til Ungdommens uddannelsesfond.⁸ Som oftest sættes fonden her ind i en studentsocial ramme adskilt fra læreanstalternes administrative og politiske forhold, hvorfor det er meget begrænset, hvad der kan udledes af litteraturen om uddannelsesstøttens forvaltning lokalt. Om noget dokumenterer inddragelsen af fonden i jubilæumlitteraturen, at Ungdommens uddannelsesfond var et fast og tilbagevendende aspekt af studenterlivet ved de danske uddannelsesinstitutioner i 1950'erne og 1960'erne. Ingen af de brede faghistoriske værker om den danske velfærdsstats opkomst og udvikling medtager uddannelsesstøtte blandt de grundlæggende velfærdsydelse.⁹ Dette kan synes overraskende, eftersom etableringen af statsfinansieret studiestøtte i større skala umiddelbart fremstår som et idémæssigt nøglepunkt i udbygningen og konsolideringen af velfærdsstatens institutionelle rammer. Selvom graden af universalisme¹⁰ har varieret i tidligere og nuværende uddannelsesstøtteordninger, var og er uddannelsessystemet og dets støtteforanstaltninger en hjørnesten i velfærdsstatens fundament. Samlet set kastes der med dette studie lys over et forskningstema, som hidtil kun har været undersøgt overfladisk.

Har den danske faghistoriske forskning i uddannelsesstøtte således savnet tilbunds gående undersøgelser, er emnet til gengæld velbeskrevet

7 Se således først og fremmest E. Hansen: *Professorer, studenter og polit.er. Om velfærdsstatens universitetspolitik 1950-1975*, Museum Tusulanums Forlag: København 2017, s. 66-72; J.P. Christensen: *Den højere uddannelse som politisk problem*, Samfundsvidenskabeligt Forlag: København 1982, s. 29-34; H. Sode-Madsen: *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*, Aarhus Universitetsforlag: Aarhus 2003, s. 135-156.

8 U. Jørgensen: „De studerendes forhold siden 1954“, i I.B. Hansen (red.): *Polyteknisk undervisning og forskning i det 20. århundrede*, Polyteknisk Forlag: Lyngby 1979, 269-291: s. 271; M. Larsen: „Studerterne ved Aarhus Universitet“, i G. Albech (red.): *Aarhus Universitet 1928-1978*, Universitetsforlaget i Aarhus: Aarhus 1978, s. 535-569: s. 540-541; N. Thomsen: „Københavns Universitet 1936-1966“, i Sv. Ellehøj og L. Grane (red.): *Københavns Universitet 1479-1979*, G.E.C. Gads Forlag: København 1986, s. 1-288: s. 7of.

9 J.H. Petersen, K. Petersen og N.F. Christiansen (red.): *Velfærdsstaten i støbeskeen*. Dansk Velfærdshistorie, bind 3. Perioden 1933-1956, Syddansk Universitetsforlag: Odense 2012; J.H. Petersen, K. Petersen og N.F. Christiansen (red.): *Velfærdsstatens storhedstid*. Dansk Velfærdshistorie, bind 4. Perioden 1956-1973, Syddansk Universitetsforlag: Odense 2012. G.V. Mogensen: *Det danske velfærds-samfunds historie I-II*, Gyldendal: København 2010; Sv.Aa. Hansen og I. Henriksen: *Dansk socialhistorie 1940-83. Velfærdsstaten*, Gyldendal: København 1984.

10 C.A. Larsen og J.G. Andersen (red.): *Den universelle velfærdsstat. Funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*, Frydenlund Academic: Frederiksberg 2015.

vet i Norge, hvor der er publiceret betydningsfulde og arkivbaserede jubilæumsudgivelser om *Statens Lånekasse for Utdanning* i både 25- og 50-året for institutionens oprettelse.¹¹ Den norske støtteordning for uddannelsessøgende er fra et dansk perspektiv af særlig interesse, fordi den udgjorde et vigtigt inspirationsgrundlag for politikere og embedsværk ved udarbejdelsen af de tidligste love om Ungdommens uddannelsesfond i første halvdel af 1950'erne.¹²

Kildematerialet til undersøgelsen falder i tre hovedgrupper. Den første gruppe består af arkivalier fra Rigsarkivet samt Folketingets Bibliotek. Uddannelsesfondens arkiv, som findes i Rigsarkivet, indeholder bl.a. mødereferater fra den fondsbestyrelse, som udgjorde støtteforvaltningens organisatoriske kerne. Styrken ved referaterne er deres autenticitet, der giver mulighed for at følge bestyrelsens behandling af sager, efterhånden som de opstod. Svagheden er den komprimerede form, som ofte skygger for et nærmere indblik i mange af de uenigheder eller tvivlsspørgsmål internt i bestyrelsen, der findes antydning i materialet.¹³ Arkivpakkerne indeholder desuden en del dokumenter med tilknytning til udarbejdelsen af de udstedte love og bekendtgørelser på fondens område, myndighedskorrespondance mellem bestyrelsen, fagministerier og de enkelte uddannelsesinstitutioner, fondsbestyrelsens årlige beretninger m.v. Fra Folketingets Bibliotek er benyttet bilagsmateriale fra de nedsatte folketingsudvalgs behandlinger af de første love om uddannelsesfonden. Disse indledende lovarbejder blev i høj grad retningsgivende for lovkompleksets videre udformning og repræsenterer derfor et udgangspunkt for en form for stiafhængighed i forløbet.¹⁴ Den anden hovedgruppe af kildemateriale er de parlamentariske debatter om Ungdommens uddannelsesfond, som findes

11 J. Rotevan: *Til tjeneste for utdanningsnorge*, Statens Lånekasse for Utdanning: Oslo 1997; Statens lånekasse for utdanning: *Statens lånekasse for utdanning 1947-1972*: Oslo 1972. Jeg er professor Berit Karseth fra Universitetet i Oslo tak skyldig for hjælp til at finde referencerne.

12 Folketingets Bibliotek. „Undervisningsvæsen 48“ (1953-61).

13 Et eksempel: På bestyrelsesmødet d. 20. februar 1953 blev der „rejst tvivl om, hvorvidt massøserne (nr. 33) havde et fordelingsorgan, der kunne godkendes“. Hvorefter den omtalte tvivl bestod, lades imidlertid usagt i referatet. Rigsarkivet (RA). Ungdommens Uddannelsesfond: Bestyrelsesmøder med referater (1952-1969) 1: 1952-1958.

14 Om Folketingets ad hoc-udvalgs generelle rolle i lovgivningsprocessen før indførelsen af de stående udvalg i 1972 se H. Jensen: *Arenaer eller aktører? En analyse af Folketingets stående udvalg*, Samfundslitteratur: Frederiksberg 1995. Om stiafhængighedsbegrebet se f.eks. P. Pierson: *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton University Press: Princeton 2004.

optrykt i Rigsdags- og Folketingstidende.¹⁵ Fonden var genstand for løbende lovændringer i perioden, og selvom de forskellige love som hovedreglen blev vedtaget af brede flertal, aktiverede spørgsmålet om uddannelsesstøtte nogle klassiske fordelingspolitiske skillelinjer mellem de politiske fløje, som også havde berøringsflader til forvaltningen og den daglige administration af fondsmidlerne. Tilbagevendende diskussioner i folketingssalen drejede sig bl.a. om, hvorvidt midlerne fortrinsvis skulle gives som stipendier eller lån, om støtten burde omlægges helt eller delvis til skattefradrag, samt om den rette balance mellem central og decentral forvaltning af tildeling og udbetaling af ydelserne. Desuden er periodens skiftende lovgrundlag for fonden med tilhørende lovbemærkninger blevet gennemgået. Endelig, som en tredje hovedgruppe af kildemateriale, er Ungdomskommissionens betænkninger om ungdommens adgang til den højere og videregående faglige uddannelse inddraget i undersøgelsen, idet kommissionens arbejde lagde grundstenen til væsentlige dele af den senere støtteforvaltning.¹⁶

De videregående uddannelser og deres organisering 1952-1970

Videregående akademisk eller faglig uddannelse var traditionelt forbeholdt en lille andel af en ungdomsårgang, som altovervejende udgik fra middelklassen og de højere sociale samfundslag. Fra slutningen af 1950'erne skete der imidlertid en kraftig vækst i antallet af studerende ved de videregående uddannelsesinstitutioner i det, der ofte kaldes en „uddannelseseksplosion“. I 1953, det første fulde kalenderår med uddeling af stipendier og lån fra Ungdommens uddannelsesfond, var der i alt indskrevet godt 18.500 studerende ved de videregående uddannelser. I studieåret 1968/69 var dette tal mere end tredoblet til godt 65.500 studerende.¹⁷ Parallelt med den forøgede tilgang til studierne skete der nogle markante forskydninger i studentermassens sammensætning og uddannelsesvalg i form af ikke mindst en tiltagende andel af kvindelige studerende og en bevægelse i retning af de humanistiske og fagprofessionelle uddannelsesgrene. Den store vækst i antallet af uddannelsessøgende hang nøje sammen med flere forskellige og

¹⁵ Kun tipslovene 1948-1952 og loven om uddannelsesfonden fra 1952 blev behandlet i begge Rigsdagens kamre, idet Landstinget blev afskaffet i 1953.

¹⁶ Ungdomskommissionen: *Ungdommens adgang til den højere uddannelse I. Gymnasiet*. 1949; Ungdomskommissionen: *Ungdommens adgang til den højere uddannelse II. Studierne ved universiteterne og de højere læreanstalter*. 1951; Ungdomskommissionen: *Ungdommens adgang til uddannelserne ved de videregående faglige skoler m.v.* 1952.

¹⁷ Undervisningsministeriet: *Statistik og prognoser. For universiteterne, de højere læreanstalter, seminarer og teknika*. København 1967, s. 32; Danmarks Statistik: *Statistisk tiårsoversigt 1970*, s. 68.

gensidigt indvirkende faktorer såsom den demografiske og teknologiske udvikling, den offentlige sektors ekspansion, ændringer i kønsrollemønstrene samt den almindelige velstandsfremgang.¹⁸

Institutionslandskabet bestod ved indgangen til 1950'erne af en mængde videregående uddannelsessteder af varierende størrelse, akademisk niveau og fagligt sigte. Ud over de to universiteter i København og Aarhus talte disse de højere læreanstalter, som var Danmarks Tekniske Højskole, Danmarks Farmaceutiske Højskole, Tandlægehøjskolen i København, Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole, Det Kongelige Akademi for de Skønne Kunster, de to handelshøjskoler i København og Aarhus samt Arkitektskolen i København.¹⁹ Dertil kom et antal seminarier, videregående fagskoler og forskellige, fortrinsvis korterevarende, tekniske, merkantile og maritime uddannelser rundt omkring i landet. Antallet af institutioner var voksende i perioden, ligesom den geografiske spredning generelt blev bredere med grundlæggelsen af Odense Universitet i 1966 som ét af de mere fremstående eksempler.²⁰ Mens optag på universiteterne principielt stod åben for enhver med en adgangsgivende eksamen, var der adgangsbegrænsning ved mange af de øvrige videregående uddannelser.²¹ Det var bl.a. af den årsag særlig i forhold til universiteterne, som havde den største studenterbestand, at debatten om offentlig finansieret uddannelsesstøtte var mest levende. Her blev der fra studenterpolitisk hold i 1950'ernes begyndelse organiseret flere større initiativer med det formål at sætte fokus på studenternes økonomiske vilkår.²² Internt på universiteterne og de højere læreanstalter indtog professorlaget en alt-dominerende stilling i det daglige styre. Antallet af videnskabeligt ansatte i øvrige stillingskategorier på universiteterne voksede kraftigt perioden igennem, uden at det dog slog mærkbart igennem på de indre styrelsesforhold.²³ Også de studerende var i det generelle billede uden repræsentation i de beslutningstagende organer.

¹⁸ Christensen 1982.

¹⁹ Ungdomskommissionen regnede de to kgl. musikkonservatorier blandt de videregående faglige uddannelser og ikke som højere læreanstalter, jf. Ungdomskommissionen 1952.

²⁰ I 1958 blev der tillige oprettet en tandlægehøjskole i Aarhus og i 1965 en arkitektskole sammesteds. Se oversigten over institutioner hos Hansen 2017, s. 383-384. Om grundlæggelsen af Odense Universitet se T. Bekker-Nielsen: „Det tredje universitet“, i J. Nevers (red.): *En verden af viden*, Syddansk Universitetsforlag: Odense 2016, s. 9-49.

²¹ E. Hansen: „Planlægningens (oversete) årti. Argumenter for adgangsbegrænsning i 1970'erne“, *Historisk Tidsskrift*, 118:1 (2018), s. 77-112; s. 77.

²² Se mere herom i Hansen 2017, s. 56-68.

²³ Hansen 2017, s. 239f.

Sammenlignet med de øvrige videregående uddannelser var universiteterne og de højere læreanstalter, hvoraf de fleste organisatorisk var placeret under Undervisningsministeriet, relativt frit stillet i deres forhold til statsmagten. Ganske vist var institutionernes uddannelses- og forskningsaktiviteter finansieret via finanslovsbevillinger og derfor genstand for en vis tilsyns kontrol og offentlig revision, men overordnet set var de formelle forbindelser til centraladministrationen, især for de selvstyrende universiteters vedkommende, ret løseligt forankret. Seminarierne, i hvert fald de statslige og selvejende institutioner, var underlagt en betydelig tættere styring og regulering fra Undervisningsministeriets side, som bl.a. omfattede tilpasning af antallet af uddannelsessteder og dimensionering af studiepladser.²⁴ Undervisningsministeriet var i det meste af perioden organiseret med to departementer og en række underliggende fagkontorer. Indtil oprettelsen af et særskilt direktorat for folkeskolen og seminarierne i 1963 lå forvaltningen af seminarieområdet i ministeriets 1. departement sammen med bl.a. grundskolevæsenet og folkehøjskolerne. Under ministeriets 2. departement henhørte universiteterne, hovedparten af de højere læreanstalter samt Ungdommens uddannelsesfond.²⁵ De videregående uddannelser, som ikke faldt inden for Undervisningsministeriets ressort, sorterede under en række forskellige fagministerier. Flere af de tekniske, merkantile og maritime videregående uddannelser hørte under Handelsministeriet, mens en del af fagskolerne, heriblandt uddannelsen af sygeplejersker, jordemødre og fysioterapeuter, havde hjemme på Indenrigsministeriets myndighedsområde. Veterinæruddannelsen var placeret under Landbrugsministeriet, og uddannelserne til socialrådgiver og barneplejerske hos Socialministeriet. Ved en forvaltningsreform i 1961, der blev gennemført på baggrund af en betænkning fra den såkaldte Teknikerkommission, skete der en vis ressortmæssig koncentration på uddannelsesområdet, idet flere uddannelsesretninger blev overført fra fagministerierne til Undervisningsministeriet.²⁶ Det gjaldt primært blandt de tekniske uddannelser og handelsuddannelserne. Samtidig blev enkelte højere uddannelser flyttet fra Undervisningsministeriet til det nyoprettede Ministeriet for Kulturelle Anliggender, som ved samme lejlighed opnåede repræsen-

²⁴ E. Nørr: „Da lærerplanlægningen spillede fallit. Lærerbehovsudvalget og den udbredte lærermangel i 1950'erne og 1960'erne“, *Uddannelseshistorie* 2017, s. 27-48; T. Kampmann: *Kun spiren frisk og grøn*. Dansk læreruddannelse 1791-1991, bind 2, Odense Universitetsforlag: Odense 1991.

²⁵ Administrationsudvalget af 1960: *1. betænkning*. Betænkning nr. 301, 1962, s. 29-30.

²⁶ Teknikerkommissionen: *Teknisk og naturvidenskabelig arbejdskraft*. Betænkning nr. 229, 1959, s. 80f.

tation i bestyrelsen for Ungdommens uddannelsesfond (se nedenfor). I 1965 blev Undervisningsministeriets to departementer slået sammen til ét, uden at det dog fik de store administrative konsekvenser for det hidtidige 2. departement, hvis arbejdsområder blev placeret samlet under en ny afdeling i departementet.²⁷

På et overordnet plan var det fremherskende styringsparadigme for den offentlige sektor i 1950'erne og 1960'erne præget af et bureaukratisk forvaltningsrationale med fokus på effektiv og omkostningsbevidst administration forankret i tydelige og strømlinede hierarkiske relationer.²⁸ Det var samtidig en tid med opbrud og store planlægningsambitioner i centraladministrationen, hvor polit.-uddannede og økonomer i stigende udstrækning holdt deres indtog i embedsmandskontorerne og satte deres præg på den førte politik.²⁹ Antallet af medarbejdere i ministerierne undergik en stærk stigning op gennem de to årtier med 1960'erne som den helt store vækstperiode. Den største personalemæssige tilgang fandt sted på styrelsesniveau, hvor der skete en tredobling fra knap 15.000 ansatte i 1950 til næsten 49.000 i 1970.³⁰ Forvaltningspolitisk blev der tænkt i nye, sammenhængende principper for centraladministrationens organisering. På baggrund af hovedanbefalingerne fra det såkaldte Administrationsudvalget af 1960 vandt departements-direktoratsmodellen fra 1960'erne indpas i statsadministrationens enkelte dele. Nyordningen skulle skabe en mere tydelig intern arbejdsdeling i ministerierne med departementer, der fokuserede på ministerbetjening, planlægning og generel koordination, og direktorater (styrelser), der aflastede departementerne ved primært at varetage udførende opgaver af administrativ og driftsmæssig karakter.³¹ Bevægelsen i den offentlige forvaltning gik således i retning af en ambition om forstærket planlægning, styring og koordinering inden for og mellem forskellige ressortområder. Denne udvikling

²⁷ Undervisningsministeriets struktur- og rationaliseringsudvalg: *1. betænkning*. Betænkning nr. 661. København 1972, s. 11.

²⁸ N. Bredsdorff: „En rationel og effektiv stat. Samordning, koordination og rationalisering – udviklingen af 1950'ernes forvaltningspolitik“, i E. Hansen og L. Jespersen (red.): *Samfundsplanlægning i 1950'erne. Tradition eller tilløb?* Museum Tusulanums Forlag: København 2009, s. 27-75.

²⁹ B. Lidegaard: „Cand. Polit.'ernes indtog. Eller: Hvem drev projekt velfærdsstat 1945-78?“, i K. Ronit og B. Rothstein (red.): *Den politiske forvaltning. Historiske spor i nutidens bureaukrati*, Politiske Studier, København 2005, s. 60-81.

³⁰ Finansministeriet: *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver* 2006, s. 28. For 1950 dækker tallet det faktiske antal ansatte, mens det for 1970 dækker antallet af heltidsansatte, hvorfor opgørelsen sandsynligvis undervurderer udviklingen en smule.

³¹ Administrationsudvalget af 1960.

fandt bl.a. sit udtryk ved, at Undervisningsministeriet i 1963 fik tillagt en økonomisk-statistisk enhed, som skulle udarbejde statistik og prognoser samt yde konsulentbistand for samtlige af ministeriets undervisningsområder.³²

På uddannelsesområdet var det i første omgang grundskoleniveauet, der blev genstand for større reformer med folkeskoleloven i 1958 som det mest fremtrædende eksempel. De store politiske initiativer hentede næring og inspiration hos den serie af uddannelses- og arbejdsmarkedspolitiske udvalg og kommissioner, der sad i perioden.³³ Flere af de afgivne betænkninger advokerede for en opprioritering af de tekniske og naturvidenskabelige uddannelser som led i en mere fremsynet uddannelsesplanlægning. Videregående uddannelse blev i tiltagende grad kædet sammen med økonomisk vækst og understøttelse af den forventede efterspørgsel på arbejdskraft inden for bestemte brancher.

Uddannelsesstøtte før Ungdommens uddannelsesfond

Tildelingen af offentlige eller private legat- og stipendiemidler til afgrænsede persongrupper og formål kendes historisk langt tilbage i tid i form af f.eks. legater til bespisning af mindrebemidlede, konfirmationshjælp eller rejsestipendier.³⁴ Fonden ad Usus Publicos, der virkede mellem 1765 og 1842, bedrev en begrænset statslig støttevirksomhed på det kultur-, forsknings- og uddannelsespolitiske område.³⁵ Modtagerne var fortrinsvis enkeltpersoner, som havde gjort sig særlig bemærket inden for deres felt. For studerende ved de videregående uddannelser gik adgangen til økonomisk støtte især gennem søgning af mindre, private legatportioner hos stiftelser, fonde og tilsvarende, foruden den pekuniære opbakning fra hjemmet, der var nogle uddannelsessøgende forundt. De videregående uddannelsesinstitutioner rådede desuden ofte over egne, lokale stipendie- og fripladsordninger, men som hovedregel i ganske begrænset målestok.³⁶ Til at administre-

³² Hansen 2017, s. 197.

³³ Der henvises til oversigten i Hansen 2017, s. 400-401. Se også E. Hansen: „Masseuniversiteter på tegnebrættet? 1950'ernes universitetsplanlægning i kommissioner og udvalg“, i E. Hansen og L. Jespersen (red.): *Samfundsplanlægning i 1950'erne. Tradition eller tilløb?* Museum Tusulanums Forlag: København 2009, s. 227-294.

³⁴ B.D. Jensen: „Legater“, i E. Alstrup og P.E. Olsen: *Dansk kulturhistorisk opslagsværk I*, Dansk Historisk Fællesforening: København 1991, s. 571-573; E. Andersen: *Legater og stiftelser*, Juristforbundets Forlag: København 1962.

³⁵ J. Engberg: *Magten og kulturen. Dansk kulturpolitik 1750-1900*, bind II, Gads Forlag: København 2005, s. 78-92.

³⁶ Ungdomskommissionen 1951, s. 18-19.

re disse støtteindretninger var sædvanligvis nedsat stedlige stipendie- eller legatudvalg bestående af institutionsledelse, videnskabeligt ansatte og eventuelt studerende. Studerende ved Københavns Universitet kunne søge om midler fra Kommunitetet, der var en overvejende stipendiebaseret støtteordning.³⁷ Elever ved seminarierne modtog økonomisk støtte på finansloven for at kompensere for opkrævede undervisningsafgifter. Disse forskellige støtteforanstaltninger til trods var den almindelige opfattelse dog, at de til rådighed stående midler var aldeles utilstrækkelige, og at fraværet af et ordentligt støttegrundlag havde en negativ indvirkning på bl.a. gennemførelsesprocenter og den sociale mobilitet i samfundet. Det skyldtes især, at mange studerende var nødsaget til at påtage sig omfattende erhvervsarbejde for at kunne opretholde et rimeligt levegrundlag under studierne.

I december 1912 tog Emil Fryd, en jurastuderende fra Københavns Universitet, initiativ til oprettelsen af en lånefond for alle studieegne- de studerende ved de videregående uddannelser. Få måneder efter blev der holdt stiftende generalforsamling for fonden, som fik navnet Dansk Studiefond.³⁸ Fonden, som var organiseret på privatretlig basis, men med repræsentation fra Undervisningsministeriet i det styrende organ, ydede studielån på forholdsvis lempelige vilkår til studerende. Udlånskapitalen blev tilvejebragt ved indskud fra en række formuende personer og foreninger og løbende udbygget med testamentariske bidrag og andre former for donationer. Fonden blev hurtigt en vigtig og etableret gren af det samlede studiestøtteområde med en udlånsmasse, der voksede fra 3000 kr. i 1914 til næsten 400.000 kr. i 1950 (løbende priser).³⁹ Adgangen til at modtage lån var bundet op på opfyldelsen af visse faglige og trangsbestemte kriterier, og langt fra alle ansøgere blev bevilget midler fra Dansk Studiefond.

Spørgsmålet om offentlig stipendiebaseret uddannelsesstøtte til studerende ved de videregående uddannelsesinstitutioner blev rejst flere gange i mellemkrigstiden og under besættelsen; fra studentersiden gerne formuleret som et krav om indførelsen af en støtteordning. Bl.a. gik Danske Studerendes Fællesråd, paraplyorganisationen for de danske studerende, aktivt ind i sagen, ligesom Universitetskommissionen, som sad 1935-1943, inddrog uddannelsesstøtte i sit arbejde.⁴⁰ Hoved-

³⁷ Se bilag i Ungdomskommissionen 1951.

³⁸ Dansk Studiefond: *Dansk Studiefond*: København 1963.

³⁹ Ungdomskommissionen 1951, s. 88.

⁴⁰ N.P. Sørensen: *Studenterråd og studenter. 1912-1962*, Studenterrådet ved Københavns Universitet: København 1962, s. 171f.; Universitetskommissionen af 1935: *Betænkning afgivet af Universitetskommissionen af 1935. 5. Del. Understøttelse til studerende ved Københavns Universitet*.

linjerne i de forskellige overvejelser og diskussioner, der knyttede sig til studiestøtten, var både af samfundsøkonomisk og studentersocial karakter. Den begyndende politiske opmærksomhed på området kastede dog foreløbig ingen konkrete resultater af sig.

Efter 2. Verdenskrig var der fortsat grøde i spørgsmålet om uddannelsesstøtte ikke blot i Danmark, men i hele Skandinavien.⁴¹ I Norge blev der i 1947 ved lov oprettet en *Statens lånekasse for studerende ungdom*.⁴² Lånekassen udsprang af efterkrigstidens tværpolitiske enighed om at sikre de studerende bedre levevilkår og at tilvejebringe muligheder for større samfundsmæssig mobilitet. Formålet med lånekassen var således „at hjælpe kvalificerede og værdige lånansøgere på en effektiv måde, således at de kan tage fat på og gennemføre sin uddannelse“.⁴³ Lånekassens midler skulle supplere, men ikke erstatte, de smålegater og private udlån, der allerede stod til rådighed for norske studerende. I modsætning til Ungdommens uddannelsesfond i Danmark blev en offentlig finansieret stipendieordning i Norge til at begynde med fravalgt ud fra finansielle og administrationsmæssige betænkkeligheder.⁴⁴ Lånekassens forvaltning var centreret omkring et styreorgan bestående af to centralministerielle embedsmænd og en sagkyndig fra uddannelsessektoren, der tildelte studielån på baggrund af individuelle behovsprøvnings af studerende foretaget af de såkaldte lånekasseudvalg lokalt på de enkelte uddannelsesinstitutioner. Den norske lånekasse kom som tidligere nævnt til at danne et vigtigt forbillede for organiseringen af uddannelsesstøtten i Danmark. I Sverige udkom i 1946 en større betænkning om det svenske studiestøttesystem, som anbefalede en gennemgribende udbygning af en allerede eksisterende statslig stipendieordning. Denne målsætning blev udmøntet i en række reformer af den svenske uddannelsesstøtte i de følgende årtier.⁴⁵

Tipsloven og Ungdomskommissionen

Også i Danmark blev der taget politisk initiativ til en ekspansion af uddannelsesstøttevæsenet i den nære efterkrigstid, men til at begynde med alene indirekte og på et helt andet politikområde. I marts 1947 fremsatte den siddende Venstre-regering et forslag til en lov om tip-

41 K. Ottosen: *Studentervelferd i vekst. Førte år i studentenes tjeneste*, Studentskipnaden i Oslo: Oslo 2005.

42 Lånekassen skiftede i 1970 navn til Statens Lånekasse for Utdanning.

43 Folketingets Bibliotek. „Undervisningsvæsen 48“. Lovtekst til lånekassen.

44 Fra 1956 blev lånekassen suppleret af en egentlig stipendieordning.

45 Sven-Eric Reuterberg og A. Svensson: *Studiemedel – medel för jämlikhet? En granskning av studiemedelssystemet*, Universitets- och Högskoleämbetet: Stockholm 1987.

ning i Rigsdagen. Lovforslaget, som var inspireret af spilløvgivningen i Sverige, sigtede først og fremmest mod at opfylde et bredt politisk ønske om at støtte ungdommens idrætsudøvelse økonomisk oven på besættelsestidens trængsler. De påkrævede statsindtægter skulle indhentes gennem en ophævelse af det eksisterende forbud mod spil med pengeindsatser. Med lovforslaget fik statsmagten, i skikkelse af finansministeren, bemyndigelse til at give et til lejligheden oprettet offentligt domineret aktieselskab monopol på indgåelse af tipsvæddemål på sportsområdet.⁴⁶ Overskydende indtægter fra tipningen skulle placeres i en fond, tipsfonden, som med en andel af sit indestående, der blev aftrappet efter overskuddets størrelse, skulle yde økonomisk støtte til idrætslivet. Restbeløbet i fonden var reserveret formål af „almen kulturel karakter“, hvortil bl.a. hørte understøttelse af studerende, unge kunstnere og videnskabsmænd. Af lovbemærkningerne til forslaget fremgik det, at regeringen hverken turde spå om omsætningens eller overskuddets størrelse, og mens man var fortrøstningsfuld med hensyn til, at idrætten nok skulle få sit, stod det uvist, hvor meget – om noget – der ville blive tilovers til de almenkulturelle formål.

Ved behandlingen af lovforslaget i Rigsdagen blev det livligt diskuteret, hvilke områder der nærmere bestemt kunne bringes ind under betegnelsen „almen kulturel karakter“. Som tilskudsberettigede emner foreslog ordførerne bl.a. opførelsen af forsamlingshuse, ædruelighedsarbejde og rejselegater til kunstnere, mens økonomisk støtte til unge under uddannelse til gengæld ikke var et tema under debatten.⁴⁷ Selve lovforslagets kerne, liberalisering af spilområdet, var stærkt omstridt og mobiliserede omfattende politisk modstand fra navnlig Det Radikale Venstre, som kaldte det „stimulering af spillelidenskab“ og „landsomfattende hasardspil“. Under den efterfølgende udvalgsbehandling af lovforslaget fik en række foreningsrepræsentanter foretræde, ligesom udvalget modtog flere skriftlige henvendelser fra forskellige interesseorganisationer og borgere.⁴⁸ Blandt disse var, lidt paradoksalt set i lyset af tipsfondens senere betydning for uddannelsesfonden, en protestskrivelse signeret af 3568 elever på landbrugsskoler, håndværkerskoler og højskoler mod forslagets gennemførelse, som ifølge underskriverne ville have „en nedbrydende indflydelse på den danske idræt (...) ved at fremme folks spillelyst“.⁴⁹ På grund af

⁴⁶ *Rigsdagstidende*, Folketinget 1946-47, Tillæg A, sp. 3379f.

⁴⁷ *Rigsdagstidende*, Folketinget 1946-47, forhandlinger.

⁴⁸ Folketingets Bibliotek. „Næringsvæsen“. Nr. 37, bilag 1. 1. bind. 1946-1956.

⁴⁹ Folketingets Bibliotek. „Næringsvæsen“. Henvendelse fra elever. I den mere kuriøse afdeling var en henvendelse til udvalget fra bogholder E. Dansgaard, som ville bruge overskuddet fra tipsmidlerne til at bygge et turistskib

folketingsvalget i november 1947 blev lovforslaget ikke færdigbehandlet, men i januar 1948 blev det genfremsat i en let revideret udgave af den nytiltrådte socialdemokratiske mindretalsregering og efterfølgende vedtaget.⁵⁰ Ved en ændring af tipsloven i maj 1950 indførtes en bestemmelse om, at restoverskud i tipsfonden større end 5 mio. kr. skulle indgå i en separat fond, af hvilken de påløbne renter skulle stilles til rådighed som stipendier og lån for „ubemidlede, dygtige og evnerige unge, der søger uddannelse ved læreanstalter og fagskoler“.⁵¹ De nærmere vilkår for denne studiefonds virke skulle ordnes ved særskilt lov. Uddannelsesstøtte blev på den måde udskilt fra tipsfondens øvrige almenkulturelle støtteformål. Dermed var forudsætningerne for at tilvejebringe det finansielle grundlag for statslig støtte til uddannelsessøgende på plads.

Parallelt med vedtagelsen af tipslovgivningen udkom to centrale betænkninger om støtte til unge under uddannelse fra Ungdomskommissionens hånd. Kommissionen var nedsat i efteråret 1945 med teologiprofessor Hal Koch som formand og havde som overordnet formål at granske ungdommens vilkår og fremsætte forslag til forbedringer heraf.⁵² Ungdomskommissionen afgav i perioden 1946-1952 en serie på i alt 14 afrundede betænkninger, som hver især behandlede forskellige aspekter af ungdomslivet. To af disse tog fat på ungdommens adgang til hhv. den videregående faglige og højere uddannelse med sidstnævnte udgivelse yderligere inddelt i en delbetænkning om gymnasiet og en delbetænkning om universiteterne og de højere læreanstalter. Kommissionen havde til udarbejdelsen af de tre uddannelsesbetænkninger nedsat særlige arbejdsgrupper med repræsentation af bl.a. politikere og universitetslærere, der inddrog spørgsmålet om uddannelsesstøtte som et centralt fokuspunkt.⁵³

Det empiriske fundament for delbetænkningen om universiteterne og de højere læreanstalter var en omfattende spørgeskemabaseret

med plads til 500 passagerer. Skibet, som var tiltænkt de danske husmødre, der havde lidt under krigen, skulle have „5 kamre på øverste promenadedæk“ og ifølge det vedlagte budget have tilknyttet 8 kokke og 6 smørere. Kosten ombord skulle „være god og borgerlig og ens for alle“. Se E. Dansgaard til udvalget.

⁵⁰ Lov nr. 278 af 9. juni 1948 om Tipping.

⁵¹ Lov nr. 230 af 27. maj 1950 om ændring i lov om Tipping.

⁵² Nærmere belyst hos J.F. Møller: „Hal Koch, de politiske partier og Ungdomskommissionen“, *Historisk Tidsskrift*, 116:2 (2016), s. 370-398 og Sode-Madsen 2003.

⁵³ Arbejdsgruppernes resultater tiltrådtes af Ungdomskommissionen som helhed. I det følgende refereres der derfor til Ungdomskommissionen som ophav til betænkningerne.

studie af de studerendes økonomiske og sociale forhold gennemført i 1947.⁵⁴ Undersøgelsen havde bl.a. vist, at de studerendes indtægter fra erhvervsarbejde var fire gange højere end deres indkomst fra legater og lån, og at de mange arbejdstimer hæmmede studieindsatsen. På den baggrund fremsatte Ungdomskommissionen forslag om indførelsen af en statsfinansieret låne- og stipendieordning for universiteterne og de højere læreanstalter, som kommissionen anslog ville koste 9,5 mio. kr. årligt.⁵⁵ Til sammenligning beregnede kommissionen det eksisterende private og offentlige støttegrundlag på området til at have en samlet værdi af knap 2 mio. kr.

Ungdomskommissionen diskuterede i samme delbetænkning fordele og ulemper ved forskellige ydelsesformer, herunder om en kombination af lån og stipendier var at foretrække frem for et støttesystem baseret på den ene type i mere ren form. Et nøglepunkt i betænkningen, som senere fandt anvendelse i forvaltningen af Ungdommens uddannelsesfond, var i den sammenhæng sondringen mellem „sikre“ og „usikre“ studerende.⁵⁶ „Sikre“ studerende var de, som havde bestået studentereksamen med et gunstigt karaktergennemsnit og derfor umiddelbart måtte vurderes som studieegnede. Denne gruppe skulle som udgangspunkt have retsbaseret adgang til stipendier fra det pågældende studiums begyndelse, da frafaldsprocenten blandt disse studerende erfaringsmæssigt var lille. Studerende med et lavere eksamensgennemsnit, de „usikre“, kunne til gengæld alene oppebære lån, indtil den stedlige legatmyndighed havde oparbejdet et tilstrækkeligt kendskab til den individuelle ansøger til at kunne foretage en skønsbaseret vurdering af dennes faglige dygtighed. Herefter havde den studerende mulighed for at overgå til kombineret stipendie- og lånestøtte. For at komme i betragtning til uddannelsesstøtte skulle der i alle tilfælde foreligge økonomisk trang, hvilket beroede på en konkret og skønsmæssig afvejning af de personlige forhold.

Kommissionen forholdt sig i sit udspil ligeledes til opbygningen af et administrationsapparat til forvaltningen af den påtænkte støtteordning. Her foreslog man oprettelsen af ét fælles stipendie- og lånenævn placeret under Undervisningsministeriet med deltagelse af seks ministerudpegede medlemmer fordelt på hhv. 1 fra ministeriet, 3 fra universiteter og læreanstalter, 1 fra Dansk Studiefond og 1 fra Danske Studerendes Fællesråd. Alle ansøgninger om uddannelsesstøtte skulle sendes direkte til det fælles stipendie- og lånenævn, som derpå ville samle og gennemgå de indkomne andragender, nogenlunde lig orga-

⁵⁴ Det Statistiske Departement: *Studererundersøgelsen 1947*, 1951.

⁵⁵ Ungdomskommissionen 1951, s. 73.

⁵⁶ Ungdomskommissionen 1951, s. 55f.

niseringen af den norske lånekasse. I de tilfælde, hvor ansøgers studieegnethed og økonomiske trang ikke kunne drages i tvivl, skulle nævnet træffe endelig afgørelse om tildelingen ud fra objektive og skala-baserede tildelingskriterier. Kunne den pågældendes faglige formåen omvendt betvivles, oversendtes ansøgningen til den relevante institutions stipendieudvalg for afgivelsen af en skønsmæssig vurdering af ansøgers forhold. Herefter skulle sagen sendes tilbage til stipendie- og lånenævnet, som foretog den endelige støtteudmåling, såfremt der var belæg herfor. Den af Ungdomskommissionen foreslåede støtteforvaltning var således præget af en forholdsvis formaliseret og centraliseret struktur med de decentrale legatmyndigheder i en mere sekundær position.

Forskningslitteraturen vurderer Ungdomskommissionens gennemslagskraft på den førte politik som relativt lille.⁵⁷ Hvad angår kommissionens anbefalinger til organiseringen af et fremtidigt uddannelsesstøttesystem, må denne dom kvalificeres, idet adskillige og væsentlige elementer fra Ungdomskommissionens forslag og overvejelser faktisk institutionaliserede sig som tilbagevendende referencepunkter og politisk inspirationsgrundlag for udvikling og drift af Ungdommens uddannelsesfond. Navnlig i de tidlige år af fondens virke, hvor regelgrundlaget var mindre tæt, tjente Ungdomskommissionens betænkninger på området som rettesnor for forvaltningspraksis såvel i fondens bestyrelse som hos uddannelsesstedernes lokale støtteadministration. Det er således korrekt, når det er blevet hævdet, at Ungdommens uddannelsesfond fremstår som ét af få eksempler på, at dele af Ungdomskommissionens arbejde blev fulgt op af konkret politisk handling.⁵⁸ Én meget vigtig undtagelse fra dette generelle billede var kommissionens forslag om at centralisere udmålingen af den trangsbestemte del af uddannelsesstøtten, som først blev fuldt ud gennemført med SU-loven.⁵⁹ Frem til 1970 var der således i praksis tale om en stærkt decentraliseret model for fastsættelsen af den enkelte studerendes støttebehov. Dertil kommer, at det omfang af uddannelsesstøtte, som kommissionen anbefalede, langt fra blev realiseret med loven om Ungdommens uddannelsesfond ved dens vedtagelse i 1952.

Oprettelsen af Ungdommens uddannelsesfond

I marts 1951 fremsatte den konservative undervisningsminister Fleming Hvidberg (minister 1950-1953) et lovforslag, som skulle udmøn-

⁵⁷ Møller, s. 371-372.

⁵⁸ Jørgensen 1979, s. 271.

⁵⁹ Lov nr. 262 af 4. juni 1970 om uddannelsesstøtte.

te bestemmelsen i tipsloven om oprettelsen af en studiefond.⁶⁰ Forvaltningen af tipsstudiefonden var i forslaget opbygget efter en ministeriel model, hvor Undervisningsministeriet som øverste og koordinerende instans skulle forhandle direkte med andre fagministerier om allokeringen af hovedsummer til de forskellige uddannelsesområder inden for en samlet, årlig økonomisk støtteramme. Fagministerierne var herefter ansvarlige for at fordele midlerne blandt institutioner under deres ressort. En fondskonstruktion uden om ministerierne var fravalgt, da der med lobemærkningernes ord ville blive „tale om så talrige og forskelligartede institutioner, at det ikke vil være muligt at henlægge uddelingen af lån og legater til en samlet bestyrelse“.⁶¹ Under førstebehandlingen af forslaget i Folketinget argumenterede flere ordførere imidlertid for indsættelsen af et bestyrelseslignende organ til at varetage de daglige forretninger i fonden. Lovteksten blev på den baggrund ændret i overensstemmelse hermed, inden forslaget på ny blev fremsat i marts 1952 og vedtaget af et bredt flertal i Rigsdagen i juni 1952.⁶² Et uafhængigt forvaltningsorgan i form af en fondsbestyrelse trådte derved i stedet for den ministerielle forhandlingsmodel i tråd med, hvad Ungdomskommissionen havde foreslået. Samtidig med vedtagelsen af loven om tipsstudiefonden gennemførtes en ændring af tipsloven, så der blev hjemlet adgang til at inddrage kapital fra selve tipsfonden, i stedet for udelukkende af renterne, ved tildeling af midler til uddannelsessøgende.⁶³ Lovændringen havde til formål at afbøde effekten af et generelt lavt renteafkast fra tipsfonden, der på længere sigt kunne true uddannelsesfondens eksistens.

Fonden rådede ved oprettelsen over 1,5 mio. kr. til uddeling blandt studerende, et beløb, som fra alle sider blev bedømt som helt utilstrækkeligt. Ungdomskommissionen havde i sin betænkning om ungdommens adgang til de videregående faglige skoler fra samme år (1952) anslået støttebehovet på dette uddannelsesområde isoleret til godt 6 mio. kr., hvortil altså måtte lægges de 9,5 mio. kr. fra den foregående betænkning om universiteterne og de højere læreanstalter. Loven om tipsstudiefonden blev da også, på tværs af det politiske spektrum, betragtet som en første og lille trædesten på vejen mod et større, udbygget og retsbaseret uddannelsesstøttesystem, som gradvis skulle udbre-

⁶⁰ „Forslag til lov om den ved lov nr. 230 af 27. maj 1950 om ændring i lov om tipning af 9. juni 1948 oprettede studiefonds forvaltning og virksomhed“. *Rigsdagstidende 1950-51*, Tillæg A.

⁶¹ *Rigsdagstidende 1950-51*, Tillæg A, sp. 5594.

⁶² *Lov nr. 217 af 7. juni 1952 om den ved lov nr. 230 af 27. maj 1950 om ændring i lov om tipning af 9. juni 1948 oprettede studiefonds forvaltning og virksomhed*.

⁶³ *Lov nr. 216 af 7. juni 1952 om ændring i lov om tipning*.

des og forbedres i takt med den forventede velstandsfremgang. Disse visioner ændrede imidlertid ikke på den øjeblikkelige omstændighed, at ansøgerkredsen af studerende til de bevilgede midler fra begyndelsen måtte begrænses drastisk.

Studiefonden skulle ifølge den vedtagne lov yde lån og stipendier til „ubemidlede, dygtige og evnerige unge, der søger uddannelse ved læreanstalter og fagskoler, der er offentlig anerkendt“.⁶⁴ Denne fastsættelse af lovens anvendelsesområde, som rammesatte selve grundlaget for tildelingen af fondsmidler, blev videreført i alle senere udgaver af loven og var derfor gennemgående den centrale forskrift for forvaltningen af uddannelsesstøtten.⁶⁵ Derudover var loven en udpræget rammelov, der alene udstak få retningslinjer for, efter hvilke kriterier fondens midler skulle fordeles blandt studerende på de forskellige uddannelsesområder, og hvilke uddannelser der skulle være støtteberettigede. Når lovteksten ikke gav nærmere anvisninger om tildelingen, skyldtes det, at man fra politisk hold ønskede at bevare en vis fleksibilitet og tilpasningsdygtighed i ordningen ud fra den forventning, at uddannelsessystemet stod over for store forandringer hen over de kommende år. Et andet hovedmotiv var dog med stor sandsynlighed, at regeringen ved at delegerer kompetence til fondens bestyrelse frigjorde sig fra at skulle prioritere mellem uddannelsesområder, som i princippet efter lovens bogstav alle var (lige) berettigede til støtte fra den nyoprettede studiefond.⁶⁶ Mens uddannelsesfondens bestyrelse op gennem 1950'erne gentagne gange efterspurgte et mere detaljeret regelgrundlag som støtte for sit arbejde med at allokere fondsmidler, ville man i ministeriet derfor omvendt helst lade det være op til bestyrelsen „gennem praksis [at] finde frem til en afgrænsning“.⁶⁷ På et samrådsmøde i marts 1952 havde det lovbehandlende folketingsudvalg alligevel fået undervisningsministeren til at fremlægge en grundskitse til fordelingen af fondens midler, og dette dokument kom senere, sammen med Ungdomskommissionens anbefalinger, til at udgøre et vigtigt grundlag for bestyrelsens indledende arbejde med at udfylde lovens rammer. Fordelingsskitserne, som var udarbejdet af embedsmænd

⁶⁴ Lov nr. 217 af 7. juni 1952.

⁶⁵ Undervisningsministeriet vægrede sig ved at indføre en egentlig formålsparagraf i loven, og en sådan blev aldrig indskrevet i lovteksten. I stedet optrådte den på bekendtgørelsesniveau.

⁶⁶ For en generel behandling af motiver bag oprettelsen af uafhængige forvaltningsorganer se J. Blom-Hansen: „Uafhængige forvaltningsorganer: Kan politisk ledelse fravælges?“, i J. Blom-Hansen, P.M. Christiansen, T. Pallesen og S. Serritzlew (red.): *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv*, Hans Reitzels Forlag: København 2014, s. 163-192.

⁶⁷ RA. Duplikeret materiale 1. J.nr. 70/55, s. 2.

i ministeriet, opererede med den præmis, at fondens midler ikke skulle smøres ud på flest mulige studerende, men snarere burde „blive en effektiv hjælp for de uddannelsesgrene, der medtages“.68 Skitsen var alene af vejledende karakter og oplyste de uddannelsesinstitutioner, som ministeriet mente, måtte komme i betragtning til studiestøtte fra fonden. Ved siden af universiteterne og de højere læreanstalter omfattede den en række tekniske og faglige uddannelser, mens bl.a. seminarierne på grund af den smalle økonomiske ramme ikke var inkluderet.69 Fordelingsskitserne var således udtryk for prioritering under en tilstand af særdeles knappe ressourcer.

Kildematerialet giver ikke noget entydigt svar på, hvordan fondens, ganske velklingende, navn opstod. Ifølge den socialdemokratiske undervisningsminister Julius Bomholt (minister 1950 og 1953-57) var benævnelsen „Ungdommens uddannelsesfond“ resultatet af „et lykkeligt påhit af folketingssekretæren“.70 Såfremt ministeren ellers krediterer den korrekte ophavsmand i citatet, bør det indskydes, at sekretæren havde haft et bredt inspirationsgrundlag til rådighed for sin opfindsomhed. Umiddelbart efter vedtagelsen af tipsloven i maj 1950 cirkulede der nemlig et udvalg af forskellige betegnelser for den kommende studiefond i ministeriets sagsakter, heriblandt „Tipsstudiefonden“ og „den Almindelige Studiefond“. Et afgørende moment for navngivningen synes at have været en skriftlig henvendelse til det lovbehandlende udvalg i april 1951, hvori formanden for Dansk Studiefond foreslog at kalde den nye fond „Statens Uddannelsesfond“.71 Det er sandsynligt, at folketingssekretæren har taget dette forslag med i sine tanker og ad den vej er fremkommet med det endelige navn.72

Uddannelsesfondens administrative organisering

Ungdommens uddannelsesfond var ikke nogen statisk størrelse, men tværtimod genstand for en levende udvikling på flere parametre i dens knap 20-årige levetid, som jeg vil vende tilbage til senere i artiklen. Denne dynamik til trods udgjorde den administrative grundkonstruktion for uddannelsesfondens, som blev etableret i begyndelsen af 1950'erne, med få og mindre betydningsfulde undtagelser den

68 RA. Duplikeret materiale 1, fordelingsskitse. J.nr. 1305/51.

69 „Bilag til betænkning vedrørende tips-studiefonden“. Optrykt i Ungdomskommissionen 1952.

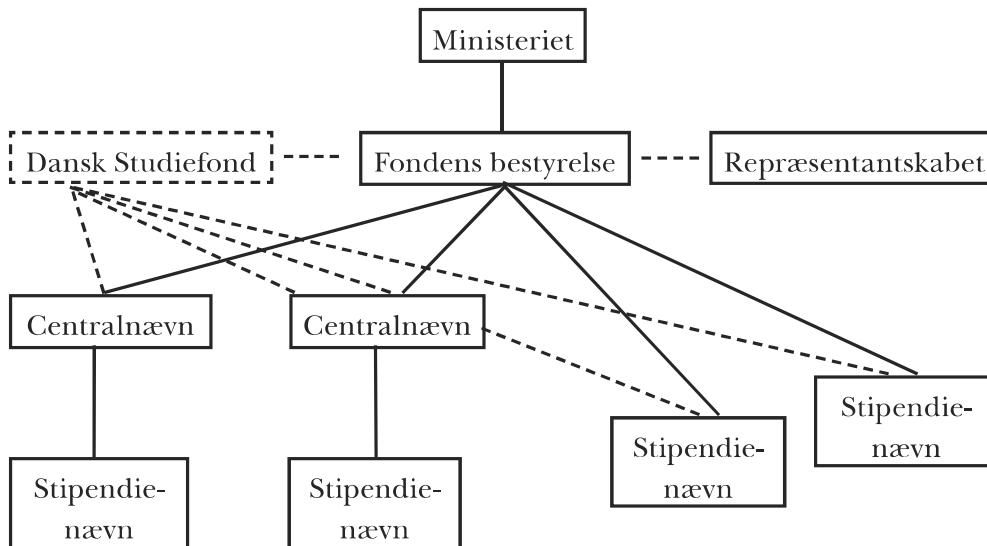
70 *Folketingstidende* 1953/54, sp. 4343.

71 Folketingets Arkiv. „Næringsvæsen. Nr. 37, bilag 1. 1. bind. 1946-1956“. E. Fryd til folketingsudvalget, 17.04.1951.

72 Ungdommens uddannelsesfond var den officielle betegnelse for fonden fra 1952, men blev først benævnt sådan i lovteksten fra 1955.

gældende organisatoriske ramme frem til fondens overgang til Statens Uddannelsesstøtte. Tilsammen udgjorde de enkelte forvaltningsorganer i systemet institutionen Ungdommens uddannelsesfond, hvis opbygning der skal redegøres for i det følgende (figur 1).

Figur 1: Organisationsdiagram for Ungdommens uddannelsesfond



Fondens administrative omdrejningspunkt var en bestyrelse bestående af syv medlemmer, som alle var beskikkede til hvervet for en treårig periode af undervisningsministeren. Fem af disse var embedsmænd fra centraladministrationen og deltog i bestyrelsen som repræsentanter for hhv. Undervisningsministeriet (to medlemmer), Finansministeriet, Handelsministeriet og Landbrugsministeriet.⁷³ Bestyrelsens tværministerielle sammensætning afspejlede det allerede berørte forhold, at de videregående uddannelser var opsplittet på en række forskellige ministeriers ressortområder. Denne omstændighed stillede ikke nødvendigvis krav om en stærk interministeriel koordination, eftersom uddannelsesområderne under de enkelte ministerier i forvejen levede en indbyrdes relativt afsondret tilværelse. Til gengæld lagde det et betydeligt ansvar på bestyrelsen for at navigere mellem ressortspecifikke hensyn og varierende forvaltningstraditioner på de enkelte ministerområder. Skønt fonden organisatorisk var placeret hos Undervisningsministeriet, refererede bestyrelsen således i påkommende tilfælde til

⁷³ Med „Bekendtgørelse om „Ungdommens uddannelsesfond“s forvaltning og virksomhed“ af 3. september 1964 blev bestyrelsen udvidet til 11 medlemmer, idet der indtrådte 1 ekstra medlem fra Undervisningsministeriet, 1 fra Ministeriet for Kulturelle Anliggender, 1 ekstra studenterrepræsentant samt 1 repræsentant fra Dansk Studiefond. Beskikkelsesproces og kompetenceområder forblev de samme.

f.eks. Landbrugsministeriet, Indenrigsministeriet eller Handelsministeriet, når sagerne vedrørte deres respektive delområder af uddannelsessystemet. I lovforslaget om studiefondens forvaltning fra marts 1952 (se ovenfor s. 344) var også politiske partier med sæde i Folketingets finansudvalg repræsenteret i uddannelsesfondens bestyrelse, men den bestemmelse gled ud af lovteksten, efter at Undervisningsministeriets departementschef kategorisk havde afvist idéen som en uheldig sammenblanding af administrativ og lovgivende myndighed.⁷⁴ Den valgte konstruktion blev derfor et særligt forvaltningsorgan uden partipolitisk repræsentation.⁷⁵ De to sidste medlemmer af fondens bestyrelse, som først indtrådte i december 1953, var studenterrepræsentanter udpeget af hhv. Danske Studerendes Fællesråd og Studierådet af Ingeniørstuderende ved danske Teknika.⁷⁶ Derimod var der ikke blevet plads til de videregående uddannelsesinstitutioner i fondens styrende organ, sådan som Ungdomskommissionen ellers havde anbefalet. Formandsskabet for bestyrelsen varetoges i hele perioden af ét af de medlemmer, der repræsenterede Undervisningsministeriet.

Bestyrelsen var fondens øverste myndighed og besad som sådan lovhjemlet kompetence til at forvalte midlerne i Ungdommens uddannelsesfond. Der var i den forstand tale om et indskudt led i det ministerielle hierarki, som begrænsede de relevante ministeriers, først og fremmest Undervisningsministeriets, direkte adkomst til at udøve myndighed på fondens område. Bestyrelsens hovedopgave var fordeling af stipendier og lån i hovedsummer inden for den samlede støtteramme til institutionerne. Bemyndigelsen til at allokere støttemidler til de enkelte uddannelsesinstitutioner var uddelegeret fra undervisningsministeren til bestyrelsen, og de relevante fagministerier var derfor som udgangspunkt ikke involveret i fordelingen.⁷⁷ Ved siden af funktionen som overordnet tildelingsmyndighed var bestyrelsen primær høringsinstans i forbindelse med lovudkast og nye bekendtgørelser vedrørende uddannelsesfonden og varetog den almindelige korre-

⁷⁴ RA. Duplikeret materiale 1, j.nr. 1305/51.

⁷⁵ Hovedværket om særlige forvaltningsorganer i dansk forvaltningstradition er fortsat B. Christensen: *Nævn og råd*, G. E. C. Gads Forlag: København 1958, som også henregner Ungdommens uddannelsesfond blandt disse.

⁷⁶ Processen vedr. indsættelsen af de to studenterrepræsentanter i bestyrelsen trak i langdrag i Undervisningsministeriet og blev derfor effektueret med en vis forsinkelse. RA. Duplikeret materiale 1. Ungdommens uddannelsesfond til ministeriet af 29/11 1952 med efterfølgende sagsakter.

⁷⁷ En bestemmelse om, at bestyrelsen skulle forhandle med de enkelte fagministerier om støttemidlernes fordeling, fandtes ganske vist i loven om tipstudiefonden fra 1952, men blev aldrig implementeret i praksis. I 1955 udgik bestemmelsen af lovteksten.

spondance med uddannelsesstederne. Bestyrelsen trådte sammen regelmæssigt, men med betydelig variation i mødekadencen følgende institutionernes sæsonafhængige aktivitetsniveau. Til at bistå den i sit arbejde kunne bestyrelsen ifølge lovteksten indkalde særlig faglig ekspertise til sine møder efter behov, hvilket skete fra tid til anden. Typisk drejede det sig om repræsentanter fra relevante uddannelsesinstitutioner eller personer fra embedsværket.

Blandt den til enhver tid siddende undervisningsministers vigtigste beføjelser over for fondens øvrige organer hørte udfyldelsen af lovens bemyndigelsesbestemmelser gennem udstedelse af bekendtgørelser og cirkulærer samt i det hele taget at sikre en ensartet administration af fondens midler. Det var de enkelte fagministerier, der på forespørgsel fra bestyrelsen traf afgørelse om, hvilke uddannelser på deres ressort der opfyldte lovens krav om at være „offentlig anerkendte“ og dermed kunne komme i betragtning til støtte fra uddannelsesfonden. Ungdomskommissionen havde defineret offentligt anerkendte uddannelser som uddannelser, der „eventuelt opretholdes udelukkende af det offentlige, eller som det offentlige har et vist indseende med“, og det var i almindelighed den definition, der blev lagt til grund for fagministeriernes vurdering af forholdet.⁷⁸ Afklaringen af, om en institution udbød offentligt anerkendt uddannelse, blev i praksis foretaget ved, at bestyrelsen i forbindelse med indkaldelse af ansøgninger om støttemidler fra uddannelsesstederne oversendte en liste med aktuelt støtteberettigede uddannelser til de respektive ministerier, som herefter kunne kommentere og berigtige oversigten. Endelig fungerede fagministerierne som rekursinstans i klagesager vedrørende uddannelsesstøtten.

Uddannelsesfondens yderste forvaltningsled var lokale stipendienævne på de enkelte uddannelsesinstitutioner. Stipendienævnene skulle ifølge loven bestå af institutionens leder samt mindst to andre medlemmer fortrinsvis valgt blandt uddannelsesstedets lærere.⁷⁹ Uddannelsesfondens bestyrelse henstillede herudover til, at også studenterne blev repræsenteret i stipendienævnene eller i det mindste inddraget i nævnenes arbejde.⁸⁰ Stipendienævnenes fremmeste opgave var at foretage konkrete skøn over studieegnhed, studieaktivitet og økonomisk trang hos dem af deres studerende, der søgte om støtte hos Ungdommens uddannelsesfond, med henblik på at afgøre, om den individu-

⁷⁸ Ungdomskommissionen 1952, s. 45.

⁷⁹ Lov nr. 171 af 24. maj 1955.

⁸⁰ Med „Bekendtgørelse (...)“ af 3. september 1964 blev kravet til stipendienævnenes sammensætning ændret, således at de nu, ud over institutionens leder, skulle tælle mindst to repræsentanter for de studerende og mindst to

elle ansøger opfyldte lovens kriterier for modtagelse af uddannelsesstøtte. Det var også stipendienævnene, der foretog den endelige udmåling, fordeling og udbetaling af stipendier og lån blandt uddannelsesstedets studerende. Ved siden af hovedfunktionen som fordelingsmæssige bindeled mellem fondens hovedkontor og dens ydelsesmodtagere havde stipendienævnene også pligt til at informere og vejlede studerende om støtteansøgninger til Ungdommens uddannelsesfond. Nedsættelsen af et stipendienævn kunne ske mod forudgående indsendelse af oplysninger om nævnets sammensætning til fondens bestyrelse. I de tilfælde, hvor et allerede eksisterende legat- eller stipendieudvalg ved en uddannelsesinstitution ville udvide sit arbejdsområde til også at omfatte behandling af ansøgninger om midler fra uddannelsesfonden, krævedes formelt en ministeriel godkendelse indhentet gennem fondens bestyrelse. Mens bestyrelsens medlemmer modtog et honorar for deres arbejde i fonden, var hvervet som medlem af stipendienævnene som hovedregel ulønnet.

På visse uddannelsesområder blev der indskudt et centralnævn mellem fondens bestyrelse og en gruppe af administrativt samørende uddannelsesinstitutioner. Centralnævnene, hvis rolle var nævnt, men ikke udspecificeret i love og bekendtgørelser, havde til opgave at koordinere og foretage fordelingen af støttemidler på de enkelte stipendienævne, efter at bestyrelsen havde fastsat beløbets størrelse som hovedsum til det pågældende område. Det var hovedsagelig på studieområder med mindre og geografisk spredte uddannelsessteder uden omfattende administrativ kapacitet, at centralnævne blev oprettet. Støttet på det foreliggende kildegrundlag synes centralnævnene at have fungeret som mindre tandhjul i det større maskineri med isoleret betydning for de stipendienævne, som de hver især betjente.

I 1955 fik Ungdommens uddannelsesfond tilknyttet et rådgivende repræsentantskab med sæde af de videregående uddannelsesområder under fonden, typisk repræsenteret ved stipendienævnsmedlemmer, samt Dansk Studiefond. Hensigten med oprettelsen af repræsentantskabet var at sikre en „nøje kontakt mellem fondens bestyrelse og de forskellige uddannelsesområder“, for herigennem at erhverve et „overblik over, hvorledes det [lovgrundlaget] i enkeltheder vil virke i praksis“.⁸¹ Repræsentantskabet, som havde paritet mellem lærere og studerende, skulle efter loven indkaldes af bestyrelsen til et ordinært møde mindst én gang årligt, hvor også undervisningsministeren i reg-

andre medlemmer, fortrinsvis valgt blandt institutionens lærere. Lovteksten beholdt dog den hidtidige bestemmelse.

⁸¹ Forslag til lov om „Ungdommens uddannelsesfond“s forvaltning og virksomhed“, *Folketingstidende 1954-55*, Tillæg A, sp. 143-156: sp. 154.

len var kortvarigt til stede. På mødet fremlagde fondens bestyrelsesformand en beretning på baggrund af en i forvejen udsendt årsrapport om fondens virke. Herefter havde repræsentantskabet lejlighed til at stille spørgsmål og fremkomme med bemærkninger til beretningen og fondens arbejde i det hele taget. Repræsentantskabets eneste formelle kompetence var at være medbestemmende ved fastsættelsen af det vejledende maksimumbeløb, en studerende samlet kunne modtage i stipendier og lån på årsbasis. Selvom drøftelserne under de årlige forsamlinger almindeligvis forløb konstruktivt og gav bestyrelsen en fornemmelse af, hvad der optog den lokale støtteforvaltning, var det, efter fondsbestyrelsens vurdering, generelt ikke store ting, repræsentantskabet fik udrettet.⁸² Referaterne fra repræsentantskabets møder, som igennem hele perioden begrænsede sig til de obligatoriske samlinger, understøtter i brede træk denne opfattelse.⁸³ Omvendt synes repræsentantskabet i uddannelsesfondens afsluttende år efterhånden at have etableret sig som en ganske betydningsfuld sparringspartner for bestyrelsen ved at tilbyde et forum, hvor nogle af de gennemgående og stadig mere komplekse problemstillinger i relation til fondens administration kunne drøftes. Navnlig det uopfyldte koordinationsbehov, som uddannelsesfonden med tiden blev mere og mere præget af, havde repræsentantskabet et vist potentiale for at forløse som det eneste organ, hvor institutionsrepræsentanter på tværs af uddannelsesområder mødtes. Den lave mødefrekvens og repræsentantskabets stilling inden for den samlede organisationsstruktur vanskeliggjorde dog efter alt at dømme, at organet kunne leve effektivt op til sin formålsbestemmelse.

Til at bestyre uddannelsesfondens lånemidler inddrog man straks fra oprettelsen i 1952 Dansk Studiefond på grund af dens mangeårige erfaring med at administrere studielån. Studiefonden gennemgik i den forbindelse en organisatorisk opsplitning i to afdelinger, hvor den ene varetog studiefondens egne lån, den anden lån optaget hos Ungdommens uddannelsesfond. Samtidig fik ét af uddannelsesfondens bestyrelsesmedlemmer sæde i Dansk Studiefonds direktion. Ud over at de to lånetyper var optaget hos hver deres udstedende myndighed, var der også den forskel, at lånene fra Ungdommens uddannelsesfond var rentefrie såvel i studietiden som i tilbagebetalingsperioden, mens Dansk Studiefonds lån derimod var rentebærende både under og efter studierne. I 1955 blev uddannelsesfondens lånevilkår ændret, således at lånene nu var rentebærende efter studietiden, men fortsat ren-

⁸² RA. Bestyrelsesmøder med referater 2. Uden sidetal.

⁸³ Referaterne fra repræsentantskabets årlige møder findes i RA. Ungdommens Uddannelsesfond. 1956-1970. Mødereferater.

tefrie under. Det betød, at Dansk Studiefond i realiteten nu forvaltede tre forskellige former for uddannelseslån, uden at dette i øvrigt ser ud til at have voldt administrative problemer. Studiefonden aflagde årligt regnskab over udlån og tilbagebetaling til bestyrelsen for Ungdommens uddannelsesfond, ligesom de respektive fondsledelser hyppigt var i kontakt med hinanden.⁸⁴ Loven om uddannelsesfonden⁸⁵ gav hjemmel til, at et stipendienævn kunne overtage administrationen af egne lånebevillinger fra Dansk Studiefond, hvis særlige grunde talte for det. I praksis ser denne mulighed dog ikke ud til at være blevet benyttet af mere end et par institutioner i hele uddannelsesfondens levetid. Den største af uddannelsesinstitutionerne under fonden, Københavns Universitet, havde omvendt allerede i 1940'erne overdraget administrationen af sin egen lånefond til Dansk Studiefond.⁸⁶ Uddannelsesfondens låneadministration forekommer således i det samlede billede at have været velfungerende og stabil.

Bestyrelsens fordelingspraksis

Da uddannelsesfondens bestyrelse i oktober 1952 trådte sammen for første gang, lå der et omfattende opbygnings- og koordineringsarbejde foran den. Bortset fra lovens fem paragraffer med tilhørende kortfattede lovbemærkninger samt den allerede omtalte fordelingskitse fra Undervisningsministeriet havde de fem bestyrelsesmedlemmer ikke mange retningslinjer at støtte sig til fra lovgivers side. Alligevel fik bestyrelsen i løbet af ganske få møder konstrueret en institutionsdækkende forretningsgang for støttetildelingen, der viste sig forbavsende langtidsholdbar, og med løbende justeringer kom til at udgøre den tilgrundliggende systematik ved alle senere støtteudbetalingsrunder. Den følgende behandling af fondens uddelingspraksis tager således nok kronologisk og konkret afsæt i den initiale støttetildeling for at demonstrere bagvedliggende ræsonnementer og principper, men fremhæver samtidig hovedtrækkene ved den allokeringssproces, forvaltningen af fondens midler fulgte i hele perioden.

Hovedtemaet for den indledende serie af bestyrelsesmøder i efteråret 1952 blev, hvordan det forestående arbejde med uddeling af fondens midler blandt uddannelsesinstitutionerne kunne tilrettelægges mest hensigtsmæssigt ud fra lovens kriterier. Den decentrale konstruk-

⁸⁴ Regelgrundlaget findes i RA. Ungdommens Uddannelsesfond: Dupliket materiale (kontorchef Gimsing) (1951-1960) 2: 1955-1956. „Almindelige retningslinjer for udlån af Ungdommens uddannelsesfonds midler gennem Dansk Studiefond“.

⁸⁵ Lov nr. 171 af 24. maj 1955.

⁸⁶ Ungdomskommissionen 1952, s. 47.

tion med skønsudøvende og beslutningstagende stipendienævn, som hurtigt blev institutionaliseret efter fondens oprettelse, var ikke eksplisit anvist i lovteksten, og bestyrelsen diskuterede på et af sine første møder en alternativ model, hvor potentielle modtagere af lån og stipendier skulle ansøge direkte hos fondsbestyrelsen med stipendienævne i en mere tilbagetrukket rolle efter norsk forbillede.⁸⁷ Bestyrelsen endte dog med at afvise denne organisationsmåde først og fremmest, fordi dens medlemmer var enige om, at det ville gøre bestyrelsens arbejde uforholdsmæssigt tidskrævende.

Loven om tipsstudiefonden angav ikke nogen fast fordeling mellem stipendier og lån, men bestyrelsen besluttede hurtigt at udmønte de 1,5 mio. kr., der var til rådighed, med 90 % til stipendier og 10 % til lån. Denne prioritering afspejlede en, også politisk, udbredt opfattelse af stipendier som en samfundsøkonomisk ganske vist dyrere, men til gengæld mere effektiv, støtteform sammenlignet med studielån. Uddannelsesstøtte i form af stipendier var desuden, i sagens natur, langt den foretrukne blandt både studerende og uddannelsesinstitutioner. Fra 1955 var forholdet mellem stipendie- og låneandel inden for den samlede støtteramme stipuleret i lovgivningen. Tendensen var, at låneandelen vandt frem, i den forstand at forholdet mellem de to hovedstøtteformer i grundbevillingen gennem størstedelen af perioden var tilnærmelsesvis 1:1.

For at fondens begrænsede midler kunne strække, fandt bestyrelsen det nødvendigt på forhånd at afgrænse en række uddannelsesområder fra at komme i betragtning til studiestøtte. Bestyrelsen tog her udgangspunkt i Ungdomskommissionens betænkninger om de videregående uddannelser og ministeriets fordelingsskitse. Uddannelser, hvor indskrevne studerende i forvejen var bevilget offentlig støtte, der mindst svarede til, hvad de kunne opnå gennem uddannelsesfonden, blev udelukket fra at få del i fondens midler. Det betød, at bl.a. seminarier og landbrugsskoler ikke blev medregnet som støtteberettigede institutioner. Dernæst blev uddannelser, der var tilrettelagt som aftenundervisning, sat uden for fonden, da bestyrelsen vurderede, at de aftenstuderende, modsat studerende, der læste på almindelige dagvilkår, havde gode forudsætninger for at finansiere studierne med erhvervsarbejde i dagtimerne. Desuden blev der sat en undergrænse for en støtteberettiget uddannelses længde, idet studier af under et halvt års varighed blev tilsidesat. Sidst, men ikke mindst, blev de gymnasiale ungdomsuddannelser udelukket fra at komme under fonden med henvisning til den begrænsede kapital, der var til rådighed. Afkoblingen af gymnasieområdet var i klar modstrid med anbefalingerne hos

⁸⁷ RA. Bestyrelsesmøder med referater 1. 1. bestyrelsesmøde.

Ungdomskommissionen, der netop havde haft statsligt finansieret stipendiestøtte til elever på de studieforberedende ungdomsuddannelser som et kardinalpunkt. Antallet af støtteberettigede uddannelsesinstitutioner eller -områder (i tilfælde af centralnævn) endte efter den af bestyrelsen foretagne indsnævring på godt 35, som blev tildelt hvert sit gennemgående institutionsnummer i fondens administrative system. Set i forhold til ministeriets fordelingskitse var der et stort institutionsmæssigt sammenfald, idet forskellene mellem de to opstillinger i hovedsagen berørte visse faglige skoler.

Efter at have indkredset de støtteberettigede institutioner var næste skridt for bestyrelsen at tilrettelægge selve fordelingsarbejdet. Der var enighed blandt bestyrelsens medlemmer om, at det ikke ville være fyldestgørende blot at dividere antallet af støtteberettigede uddannelsessteder og deres respektive studentertal med den til rådighed stående pulje af støttemidler, da man ønskede, og også var lovmæssigt forpligtet til, at tage institutionsspecifikke hensyn ved tildelingen. Bestyrelsen besluttede derfor at indhente en samling relevante informationer fra de enkelte stipendienævne, som efterfølgende kunne indgå i beregningen af støttebeløbenes størrelse på institutionsniveau. Til det formål lod bestyrelsen udarbejde et fortrykt oplysningsskema med diverse rubrikker, som blev udsendt til stipendienævnene. I skemaet skulle nævnene bl.a. opgive det samlede antal studerende på uddannelsesstedet, heraf hvor stor en andel man skønnede, var økonomisk trængende, uddannelsens varighed og gennemsnitlige bekostning for de studerende samt værdien af allerede eksisterende understøttelsesmidler ved institutionen. Efter at alle skemaer var blevet udfyldt og returneret til fondens bestyrelse, blev de gennemgået og behandlet ét efter ét. I de tilfælde, hvor bestemte oplysninger fra et uddannelsessted gav anledning til tvivl i fondsbestyrelsen eller ligefrem manglede i skemaet, blev der indhentet supplerende information ved skriftlig eller telefonisk henvendelse til pågældende institution.

Med udgangspunkt i rubrikker fra oplysningsskemaerne opstillede bestyrelsen et sæt af skalaer, efter hvilke udvalgte talopgørelser fra institutionerne blev omregnet. Med den første skala blev studentertallet vægtet efter uddannelsens varighed ud fra den betragtning, at de studerendes gennemsnitlige behov for økonomisk støtte generelt måtte antages at være relativt stigende med studietidens udstrækning. Skalaen tog en uddannelseslængde på 1 år som den i støttemæssig henseende „normale“ længde med en koefficient på 1, mens uddannelser af hhv. længere og kortere varighed var tildelt en højere eller lavere skalasats. Eksempelvis skulle studentertallet på de 5-årige uddannelser ved Danmarks Tekniske Højskole ganges med 1,30, ved de 4-åri-

ge faglige uddannelser med 1,24 og ved de helt korte uddannelser af et halvt års varighed, som lige netop var støtteberettigede, med 0,90. Efter vægtningen af det faktiske studentertal med uddannelseslængden foretog bestyrelsen en ny omregning, denne gang ud fra de studerendes skønnede omkostninger ved at tage uddannelsen, med fradrag for generelle leveomkostninger samt eventuelle fripladser ved kollegier og anden indirekte støtte. I beregningen grupperedes uddannelsesinstitutionerne i omkostningsintervaller på en skala med syv trin, rækkende fra de billigste uddannelser med et årligt omkostningsbeløb på 0-150 kr. til de dyreste, hvor den studerende typisk betalte 1000 kr. eller mere om året i studiegebyrer, undervisningsmateriale m.v. På samme måde som ved den foregående beregning var princippet her, at studentertallet blev multipliceret med til skalaen hørende koefficienter, idet de mindst omkostningstunge uddannelser f.eks. havde værdien 0,93, og de mest omkostningsfulde 1,18.⁸⁸ Samlet set begunstigede den valgte omregningssystematik altså forholdsmæssigt de længerevarende og mest bekostelige uddannelser. Til gengæld fandt man ikke tidens almindelige favorisering af de naturvidenskabelige og tekniske uddannelser afspejlet i støttesystemet, idet bestyrelsen udtrykkeligt ikke tog direkte hensyn til bestemte studieretninger eller hovedområder i sin fordelingspraksis.⁸⁹

Det samlede resultat af de to skalaberegninger udstyrede bestyrelsen med et vægtet studentertal for hver institution, som blev lagt til grund ved bruttfordelingen af den samlede støttebevilling på de enkelte uddannelsesområder ud fra et simpelt divisionsprincip (figur 2). For at kalkulere de endelige nettostørrelser fratrak bestyrelsen værdien af eventuelt eksisterende understøttelsesmidler, som angivet i oplysningsskemaerne, fra de udfundne bruttosummer. Da man ikke ønskede at fjerne incitamentet til at opretholde private og institutionsbaserede støtteordninger, begrænsedes fradraget i den udmålte hovedsum til en tredjedel af disses værdi. I praksis sigtede dette trin i fordelingsprocessen ikke mindst til at værne Kommunitetet ved Københavns Universitet, hvis værdi ved periodens indledning i runde tal oversteg universitetets andel af støtterammen fra Ungdommens uddannelses-

⁸⁸ RA. Duplikeret materiale 1, fordelingsbeskrivelse, s. 22.

⁸⁹ Således hedder det i et bestyrelsesreferat fra 1958: „På forespørgsel bekræftede uddannelsesfonden, at man fra bestyrelsens side ved de årlige fordelinger ikke tager hensyn til erhvervspolitiske vurderinger med hensyn til, om der aktuelt er behov for at „lokke“ elever til en bestemt uddannelsesretning eller at begrænse tilgangen til en uddannelsesretning“. RA. Bestyrelsesmøder med referater 1, s. 3. Forespørgsel fra navigationsdirektøren.

Omdelt i mødet den 29. december 1955.

	<u>Københavns universitet</u>	<u>Aarhus universitet</u>	<u>Polyteknisk læreanstalt</u>
Faktisk elevtal			
1954-55	5.427	1.700	2.196
Elevtal efter vægt			
1954-55	7.139	2.253	2.854
Til stipendier			
1954-55	414.000	166.500	166.500
Til lån 1954-55	46.000	18.500	18.500
Beløb ialt fra			
Ungdommens uddannelsesfond 1954-55	460.000	185.000	185.000
Beløb fra Ungdommens uddannelsesfond 1954-55			
a) pr. faktisk elev	84,76	108,82	84,24
b) pr. elev efter vægt	64,43	82,11	64,82
Andre understøttelsesmidler i 1954-55.	1.186.886	261.070	466.070
+ midlerne fra Ungdommens uddannelsesfond	1.646.886	446.070	651.070
Beløb ialt i 1954-55			
a) pr. faktisk elev	303,46	262,39	296,48
b) pr. elev efter vægt	230,69	197,99	228,13
1/3 af "Andre understøttelsesmidler" + midlerne fra Ungdommens uddannelsesfond 1954-55	855.629	272.023	340.357
a) pr. faktisk elev	157,66	160,01	154,99
b) pr. elev efter vægt	119,85	120,74	119,26

Figur 2. Fordelingsberegning KU, AU og DTH 1954-55. RA. Ungdommens Uddannelsesfond: Duplikeret materiale (kontorchef Gimsing) (1951-1960) 2: 1955 - 1956.

fond.⁹⁰ Anden statsunderstøttelse blev fradraget med 100 %, da den ikke på samme måde kunne siges at være incitamentsforvridende. Afslutningsvis kunne bestyrelsen eventuelt foretage skønsbaserede og mindre efterjusteringer af de fremkomne talværdier, hvis nogle uddannelsesområder i det store billede så ud til at være blevet urimeligt

⁹⁰ RA. Bestyrelsesmøder med referater 1. Sag knyttet til journ. nr. 86/55.

fordelte eller begunstigede. Herefter udsendtes en bevillingsskrivelse med meddelelse om det tildelte beløb til hvert enkelt stipendienævn, eventuelt indeholdende særlige bemærkninger eller henstillinger fra bestyrelsen.⁹¹ Det kunne f.eks. dreje sig om mangelfuld udfyldelse af oplysningsskemaet, den fulgte regnskabspraksis eller forhold vedrørende studerendes repræsentation i stipendienævnene.

Den skalabaserede omregningsmetode, som her er beskrevet i grundtræk, forblev hovedprincippet bag fordelingen af hovedsummer fra fonden med de skridtvise afstemninger og beregningstekniske justeringer, bestyrelsen undervejs fandt, var nødvendige at foretage for at tilpasse og udvikle systemet. Som eksempel på en sådan ændring kan nævnes, at bestyrelsen efter de første års uddelingsrunder gik over til at lægge mindre vægt på stipendienævnenes indrapporterede overslag over økonomisk trængende studerende for i stedet at operere med standardiserede „gruppeprocenter“, hvor institutionerne under uddannelsesfonden blev forhåndsopdelt i grupper efter ensartethed, som så indgik direkte i den videre omregning.⁹² Et andet eksempel vedrørte skalaen for uddannelsesomkostninger, som bestyrelsen i begyndelsen af 1960'erne tilførte et ekstra trin i toppen, formentlig under hensyntagen til den generelle prisudvikling og det stigende antal uddannelsesinstitutioner under fonden. Endelig blev der i 1969 på forslag fra det såkaldte von Eyben-udvalg, konstrueret en tredje, selvstændig skala, der ordnede uddannelserne efter geografiske skalaværdier.⁹³ Denne nåede dog kun at være i brug et enkelt år.

Den begyndende introduktion af edb-teknologi i den offentlige administration berørte også forvaltningen af Ungdommens uddannelsesfond, uden at dette emne skal tages nærmere op her. Ved Københavns Universitet indførtes fra midten af 1960'erne elektronisk studenterregistrering, og maskinel databehandling blev sammesteds efterhånden taget i anvendelse i støtteadministrationen.⁹⁴ Frem til periodens slutning skete det dog generelt med en del indkøringsvanskeligheder, som også blev genstand for drøftelser i bestyrelse og repræsentantskab.

⁹¹ Se f.eks. en bevillingsskrivelse til Københavns Universitet af 15.12.1956 i RA. Duplikeret materiale 1.

⁹² RA. Bestyrelsesmøder med referater 1, s. 63.

⁹³ *Betænkning vedrørende økonomisk støtte til unge under uddannelse*. Betænkning nr. 506. 1968. (”von Eyben-udvalgets“ betænkning).

⁹⁴ Her kan i almindelighed henvises til de relevante kapitler i E. Hansen, M. Hall-Andersen, A.R. Thomsen & A. Svane-Knudsen: *Ny viden – gamle idéer. Elektroniske registres indførelse i centraladministrationen*, Syddansk Universitetsforlag: Odense 2006 samt L. Heide: *Hulkort og EDB i Danmark 1911-1970*, Systime: København 1996.

Stipendienævnenes forvaltning af uddannelsesstøtten

Efter stipendienævnenes modtagelse af bevillingsbreve fra uddannelsesfondens bestyrelse kunne fordelingen på institutionsniveau begynde. Konkret foregik det ved, at stipendienævnet (eller i visse tilfælde centralnævnet) omdelte et ansøgningsskema blandt de studerende, på hvilket der skulle afgives en række personlige oplysninger af betydning for nævnets skønsudøvelse. Uddannelsesfondens bestyrelse udgav et vejledende standardskema til formålet, men i praksis varierede skemaets udformning betragteligt fra institution til institution.⁹⁵ Selve distribueringen af ansøgningsskemaer foregik ligeledes på forskellig vis. Nogle institutioner uddelte skemaer til alle deres studerende, mens andre gik mere målrettet efter åbenlyst egnede ansøgerkandidater.

Det enkelte stipendienævn var tillagt kompetence til at fastsætte og forestå fordelingen af den tildelte hovedsum blandt uddannelsesstedets studerende, så længe det ikke overskred bevillingen, sørgede for at adskille lån fra stipendier og som hovedregel ikke udgav større enkeltbeløb end den i samråd med repræsentantskabet fastsatte maksimumgrænse for uddannelsesstøtte pr. studerende. Stipendienævnene skulle ved bevillingen af støttemidler tage udgangspunkt i den gældende bekendtgørelse om uddannelsesfonden, som indeholdt vejledende regler for støttetildelingen, med henblik på at sikre, at ydelserne tilfaldt de studieegnedede og mest ubemidlede studerende. Bekendtgørelsens vejledning om vurdering af studieegnethed fulgte i alt væsentligt Ungdomskommissionens sondring mellem sikre og usikre studerende. Det betød, at stipendienævnene ved bedømmelse af egnedetskriteriet skulle lægge vægt på adgangsgivende eksamenskarakterer eller allerede aflagte prøver ved den pågældende læreanstalt. I eventuelt fravær af et formelt karaktergrundlag var det op til institutionslederen at skønne, om den studerende kunne betragtes som „normalt dygtig“. I afvejningen af det andet centrale anliggende for støttetildelingen, trangskriteriet, måtte stipendienævnet ifølge bekendtgørelsen tage højde for ansøgers personlige og familiemæssige økonomiske forhold, idet også forældrenes, og eventuelt søskendes, indtægt og formue var at inddrage i bedømmelsen. Endelig skulle stipendienævnene i deres vurdering af, om der skulle ydes stipendium, lån eller en kombination af begge, tage hensyn til studietidens længde og den forventede indkomst efter uddannelsen. Her måtte det tilstræbes, at der fortrinsvis blev ydet lån frem for stipendier, når der var tale om kort-

⁹⁵ Eksempler på forskellige ansøgningsskemaer er optrykt som bilag i Undervisningsministeriet: *En undersøgelse af Ungdommens uddannelsesfond's fordeling 1962/63 af støtte til elever under videregående uddannelse*, København 1964.

varige uddannelser, uddannelser, som førte til høje arbejdsindtægter, samt ved en relativt lille grad af økonomisk trang hos den studerende.⁹⁶

Nogle institutioner, navnlig de største som Københavns Universitet, fik efterhånden standardiseret tildelingsprocessen i en grad, så den foregik på grundlag af egentlige pointsystemer eller tilsvarende systematiserede, administrative tilrettelæggelsesmåder. Støtteuddelingen på disse institutioner fik derved tilført et element af objektivitet, uden at der dog var tale om, at ydelsen blev egentlig retsbaseret. Ved de fleste uddannelsessteder vedblev den konkrete afvejning af ansøgerne relative behov imidlertid at være mere oversigtsmæssige vurderinger på baggrund af ansøgningsskemaerne fra de studerende. Mens stipendienævne således var fælles om at lægge bekendtgørelsens tildelingskriterier til grund, var den praktiske fremgangsmåde ved støttetildelingen og den vægt og betydning, nævne tillagde de enkelte forhold i det vejledende regelsæt, til gengæld præget af ret stor diversitet.⁹⁷ Også tidsintervallet mellem støtteudbetalinger varierede fra institution til institution. De fleste uddannelsessteder udbetalte stipendier og lån én gang årligt, umiddelbart efter at midlerne fra uddannelsesfonden var kommet stipendienævne i hænde, men en mindre del – primært de største institutioner – overførte pengene semester- eller månedsvis. Det var fastsat i bekendtgørelsen, at alle studerende skulle kvittere med underskrift for modtagelsen af stipendie- og låneportioner. Disse kvitteringslister skulle indsendes til fondens bestyrelse i regnskabsmæssigt øjemed. Ansøgningsfrekvensen til uddannelsesfonden på tværs af alle støtteberettigede institutioner lå for støtteåret 1962/63, det eneste år hvor en samlet opgørelse blev udgivet, mellem 50-80 %, mens tildelingsfrekvensen selvfølgelig var noget lavere.⁹⁸ Færrest søgte om støtte ved universiteterne, flest ved seminarier og teknika.

Bedømt ud fra den relativt sparsomme del af kildematerialet, der belyser forholdet, synes samarbejdet i stipendienævne mellem uddannelsesledelse, lærere og studerende i sin helhed at have fungeret relativt gnidningsfrit og i harmoni med principperne bag den decentrale forvaltningsstruktur. Der var dog nogen variation blandt uddan-

⁹⁶ *Bekendtgørelse om „Ungdommens uddannelsesfond”s forvaltning og virksomhed, 1955.*

⁹⁷ Som ét eksempel blandt mange kan nævnes, at handelshøjskolerne i Aarhus og København ikke fortolkede studieegnethedskriteriet på samme måde. RA. Ungdommens Uddannelsesfond: Bestyrelsesmøder med referater (1952-1969) 3: 1968-1969, s. 4.

⁹⁸ Undervisningsministeriet 1964, s. 20f. + bilag 6.

nellesstederne med hensyn til omfanget af studenterinddragelse i ud- delingen af midler fra fonden, og bestyrelsen måtte ved flere lejlig- heder indskærpe over for de enkelte stipendienævn, at repræsentan- ter for de studerende burde involveres i fordelingen af stipendier og lån. Der opstod endvidere fra tid til anden grundlæggende uoverens- stemmelser mellem et stipendienævns medlemmer, som fondens be- styrelse måtte tage hånd om. I december 1961 rettede f.eks. Tandlæ- gehøjskolen i Aarhus henvendelse til bestyrelsen vedrørende en intern tvist i stipendienævnet mellem lærer- og studentsiden om fortolk- ningen af udsagnet „væsentlig overskridelse af den sædvanlige studie- tid“ i bekendtgørelsen.⁹⁹ Sagen drejede sig i korte træk om det prin- cipelle spørgsmål, hvorvidt en studerendes skønnede studieegnethed, og dermed mulighed for at oppebære støtte, kunne påvirkes af et en- kelt eksamensforsøg, som ikke blev bestået. I tilfælde som disse måtte bestyrelsen gerne træde medierende til og afgive en vejledende udta- lelse om anliggendet. Eftersom skønsretten var overdraget stipendie- nævnene, kunne bestyrelsen derimod som hovedregel ikke fremsætte autoritative afgørelser, som nævnene skulle rette sig efter, medmindre der klart kunne henvises til bestemmelser i lov eller bekendtgørelse. I det konkrete tilfælde endte bestyrelsen da også med at svare stipendie- nævnet ved Tandlægehøjskolen i Aarhus, at der „med hensyn til kri- teriet „væsentlig (...) næppe [kan] fastsættes generelle retningslinjer“ og at „afgørelsen for den enkelte ansøger i alle tilfælde bør bero på en helhedsvurdering“.¹⁰⁰

Efter endt uddeling var hvert stipendienævn forpligtet til at indsen- de en beretning om den stedfundne fordeling til uddannelsesfondens bestyrelse. Der fandtes ingen fast skabelon for disse indberetninger, som derfor vekslede i form og indhold. De fleste beretninger begræn- sede sig til at give en kortfattet kvantitativ opsummering af, hvor man- ge studerende der havde fået tildelt støtte, og hvor meget de havde modtaget grupperet efter støtteportionernes størrelse og type (stipen- dier/lån). Typisk afsluttedes beretningen med en taksigelse til fonden for de ydede midler. Gennemgangen af indkomne støtteberetninger fra stipendienævnene var et fast dagsordenspunkt på bestyrelsens mø- der hvert forår. Bevillingsskrivelser og institutionsberetninger udgjor- de tilsammen et redskab for de respektive ressortministerier til at ud- øve revision og forvaltningsmæssig kontrol med midlernes korrekte anvendelse, og det var da også primært i det lys, at bestyrelsen læste

⁹⁹ RA. Bestyrelsesmøder med referater 2, s. 467f.

¹⁰⁰ RA. Bestyrelsesmøder med referater 2, svar til Tandlægehøjskolen i Aarhus dateret 20. februar 1962.

beretningerne, som den i forhold til egne myndighedsopgaver fandt „ret intetsigende“.101

Sammenfattende kan det fastslås, at forvaltningspraksis på institutionerne generelt var uensartet og betinget af forhold som uddannelsesstedernes størrelse, økonomiske ressourcer, geografiske beliggenhed, traditioner og studentergrundlag. Bestyrelsen bragte gentagne gange over årene op i sine møder, at den savnede bedre forbindelse mellem fondens forvaltningsniveauer og frem for alt større indseende med stipendienævnenes administration. Det er sigende for dette delvis uopfyldte koordineringsbehov, at der i hele fondens næsten 20-årige eksistensperiode kun blev taget initiativ til én overordnet undersøgelse af den samlede uddannelsesfonds fordelingspraksis, en undersøgelse, hvis gennemførelse endda viste sig så kompliceret, at bestyrelsen undervejs måtte overdrage opgaven til Undervisningsministeriets økonomisk-statistiske konsulent. Undersøgelsens hovedkonklusion var da også, at nok administrerede de enkelte stipendienævn i grundreglen samvittighedsfuldt og med udgangspunkt i de opstillede trangskriterier, men ikke desto mindre var deres tildelingspraksis ganske forskelligartet og stort set uden nogen form for indbyrdes koordination. Indadtil var der således tale om en „relativ retfærdighed“ i støttetildelingen for det enkelte uddannelsessteds studenterpopulation, men der var „i almindelighed ingen muligheder for ved sammenligning med andre stipendienævn at tage hensyn til, hvorledes beløbene fordeles ved disse“.102 Konsekvensen var, at studerende på beslægtede uddannelser og med relativt ensartede økonomiske og sociale forhold, i praksis ofte tildeltes vidt forskellige støttebeløb og med et varierende balanceforhold mellem lån og stipendier. På den baggrund anbefalede den økonomisk-statistiske konsulent, at der blev skabt grundlag for en mere ensartet ydelsestildeling på institutionsniveau ved bl.a., under fondsbestyrelsens auspicer, at udbrede relevante dele af den mere systematiserede støtteadministration ved de største institutioner til de mindre.103 Dette forslag blev dog aldrig ført ud i livet under Ungdommens uddannelsesfond.

Fondens udvikling i hovedtræk

Den gennemgående stabilitet, der kendetegnede fondens organisatoriske opbygning, udgjorde alt i alt et solidt grundlag for bestyrelsens håndtering af de markante forandringstræk, der samtidig karakteriserede uddannelsesfondens rammebetingelser i perioden. Fondens lov-

101 RA. Bestyrelsesmøder med referater 2, s. 402.

102 Undervisningsministeriet 1964, s. 53.

103 Undervisningsministeriet 1964, s. 56.

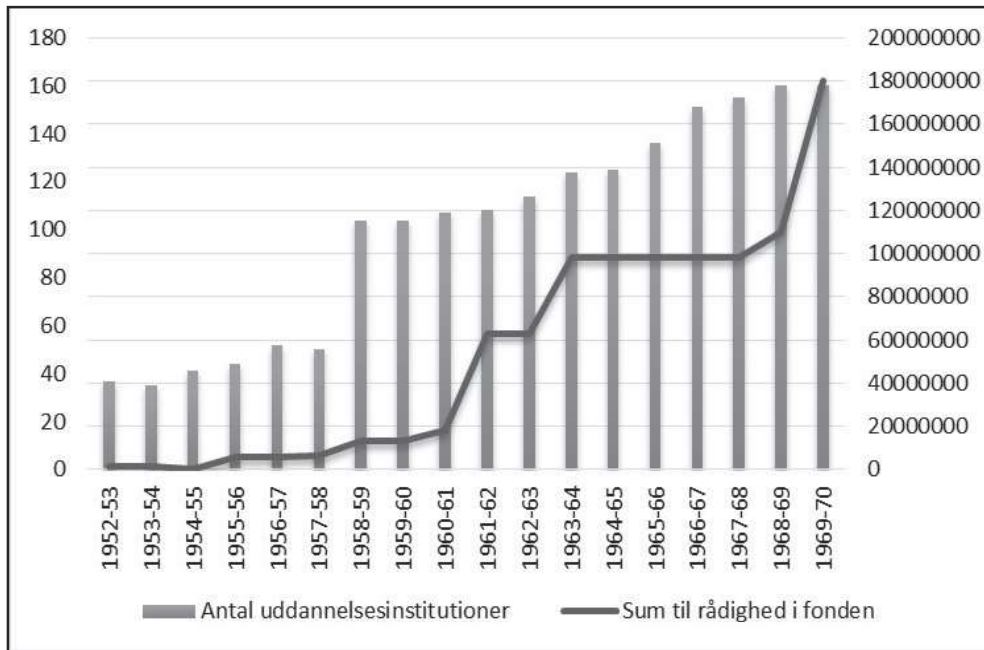
mæssige fundament var hyppigt genstand for fornyet behandling i folketingsalen som følge dels af kortsigtede revisionsklausuler i de løbende ændringslove og lovbekendtgørelser, dels som konsekvens af det stadigt stigende studentertal og det medfølgende pres på støttebevillingernes størrelse. Loven om tipsstudiefonden var i kraft i tre år, indtil den i 1955 blev erstattet af *Lov om Ungdommens uddannelsesfonds forvaltning og virksomhed*, som vedblev at være hovedlov frem til 1970, dvs. den lov, som alle senere ændringslove og lovbekendtgørelser baserede sig på. Ændringer af 1955-loven fulgte i 1958, 1960, 1961, 1964, 1965, 1967, 1968 og 1969.¹⁰⁴ Med undtagelse af loven om tipsstudiefonden i 1952 og den sidste lov om uddannelsesfonden i 1969 blev samtlige love på fondens område gennemført under socialdemokratisk ledede regeringer. De borgerlige partier i Folketinget var generelt tilhængere af statslig uddannelsesstøtte, men gik ind for en højere grad af lånebasering, end venstrefløjen inkl. Socialdemokratiet tilstræbte. De vedtagne love var således oftest politiske kompromiser, hvor Venstre og De Konservative i udvalgsbehandlingen havde held til at gennemtrumfe en større samlet andel af lån end forudsat i det oprindelige lovudkast.¹⁰⁵

Uddannelsesfondens udvikling kan inddeles i tre centrale vækstdimensioner: vækst i den samlede støtteramme, vækst i antallet af støtteberettigede uddannelsesinstitutioner og vækst i regelgrundlaget. Væksten i den samlede støtteramme var først og fremmest et udtryk for den gunstige velstandsudvikling i samfundet, som gjorde det muligt at allokere flere ressourcer til offentligt forbrug og overførselsindkomster.¹⁰⁶ Den politiske velvilje blev desuden hjulpet godt på vej af den uddannelsespolitiske virkelighed med forøgede studentertal og en vedvarende høj inflationstakt, som forringede realværdien af stipendier og lån. Det successivt stigende antal støttegodkendte uddannelsessteder var først og fremmest en konsekvens af det fleksible regelgrundlag for fondens virke, som tillod en løbende udvidelse mellem nye lovvedtagelser. Uddannelsesfondens behovsprøvede stipendie- og låneydelser kom på den måde, som tiden gik, til at dække flere og flere områder af det videregående uddannelsessystem. Endelig var væk-

¹⁰⁴ *Lov nr. 167 af 7. juni 1958; om ændring af lov om „Ungdommens uddannelsesfond”s forvaltning og virksomhed; Lov nr. 172 af 29. april 1960 om ændring af lov om (...); Lov nr. 159 af 31. maj 1961 (...); Lov nr. 192 af 4. juni 1964 (...); Lov nr. 150 af 21. april 1965 (...); Lov nr. 153 af 10. maj 1967 (...); Lov nr. 207 af 31. maj 1968 (...); Lov nr. 349 af 18. juni 1969 (...).*

¹⁰⁵ Tage Kaarsted: *De danske ministerier 1953-1972*, PFA Pension, forsikringselskabet: København 1992, s. 193 + 263. Se desuden *Folketingstidende*, forhandlinger. Diverse årgange 1955-1969.

¹⁰⁶ Petersen, Petersen og Christiansen 2012.



Figur 3: Udvikling i antal uddannelsesinstitutioner og bevillingsstørrelse. Kilde: *Ungdommens Uddannelsesfond: Mødereferater (1956-1970) 1; Lovtidende, diverse årgange 1952-1970.* Den lysegrå kurve viser den ikke-pris- og studentertalsregulerede grundbevilling til fonden i mio. kr. Antallet af institutioner under fonden 1968-69 og 1969-70 er anslået.

sten i regelgrundlaget drevet frem af behovet for at præcisere og ud- dybe bestemte lovmæssige sagsforhold i takt med fondens udvikling. Ikke mindst ønsket om at sikre en vis grad af homogenitet i stipendie- nævnenes administrationspraksis spillede ind her. I det følgende skal hovedlinjerne i fondens historik optegnes med udgangspunkt i disse tre vækstdimensioner.

Den gradvise forhøjelse af støtterammen blev for størsteparten gennemført ad lovgivningens vej (figur 3). I 1955 forhøjedes den samlede støtteramme til 6 mio. kr., med 4. mio. reserveret til stipendier og 2 mio. til lån. Samtidig blev uddannelsesstøtte fra fonden en lovbunden udgift på finansloven, budgetteret på underkonto hos Undervisningsministeriet. Ved lovændringen i 1958 blev puljemidlerne forhøjet på ny til 13 mio. kr. med ligevægt mellem lån og stipendier. Samtidig kom seminarier og husholdningsseminarier ind under fonden, dog således at de studerende her alene fik adgang til lån, og ikke stipendier. Under udvalgsbehandlingen af lovforslaget fik Venstre og De Konservative udvirket, at der blev nedsat en kommission til at se på beskatningsproblemer for studerende og videnskabsmænd. De borgerlige partier, især De Konservative, ønskede en større grad af indirekte offentlig studiestøtte og så kommissionen som en mulig løftestang til dette formål.

Udvalgets kommissorium blev senere udvidet til at omfatte de nævnte grupperes økonomiske vilkår generelt.¹⁰⁷ I 1960 blev fondens støtte-ramme forhøjet til 18 mio. kr. Året efter udkom betænkningen fra det udvalg, som var blevet nedsat i 1958. Til grund for udvalgets arbejde lå en stor undersøgelse af de studenter sociale vilkår, som Sociologisk Institut ved Københavns Universitet havde foretaget. Udvalget konstaterede blandt andet i betænkningen, at de studerendes omfang af erhvervsarbejde var blevet så stort, „at studiet [ofte] indskrænkes til den allermest nødtørftige indtæring af stoffet“.¹⁰⁸ Udvalget anbefalede bl.a. derfor, at skønsprincippet for tildelingen af uddannelsesstøtte opretholdtes under forudsætning af en markant forøgelse af den direkte og indirekte statslige støttevirksomhed. Betænkningen dannede baggrund for en større revision af loven om Ungdommens uddannelsesfond i 1961. Ved lovændringen forhøjedes den samlede støtteramme for de videregående uddannelser til 63 mio. kr. Samtidig kom seminarieområdet ind under fonden på lige fod med de øvrige støtteberettigede uddannelser. I 1964 blev der ved lov åbnet for adgang til, at de studerende kunne optage statsgaranterede bank- og sparekasselån uafhængigt af fondens administration. Rådighedsbeløbet i fonden blev sat op til 98 mio. kr. Samtidig indførtes en automatisk regulering af fondens beløbsramme på grundlag af udviklingen i studenter- og pristallet. De sidste år befandt fonden sig i en overgangssituation, hvor politikere og bestyrelse afventede resultaterne af arbejdet fra en kommission, det førnævnte von Eyben-udvalg, der var blevet nedsat i 1965 for at tage uddannelsesstøttesystemet op til en grundlæggende revision. Arbejdet trak imidlertid ud, og derfor blev støtterammen successivt forhøjet ved lov i 1968 og 1969 med hhv. 12 mio. og 70 mio. kr. Udvalgets betænkning, der udkom i 1968, blev siden i hovedtræk udmøntet i loven om Statens Uddannelsesstøtte.¹⁰⁹

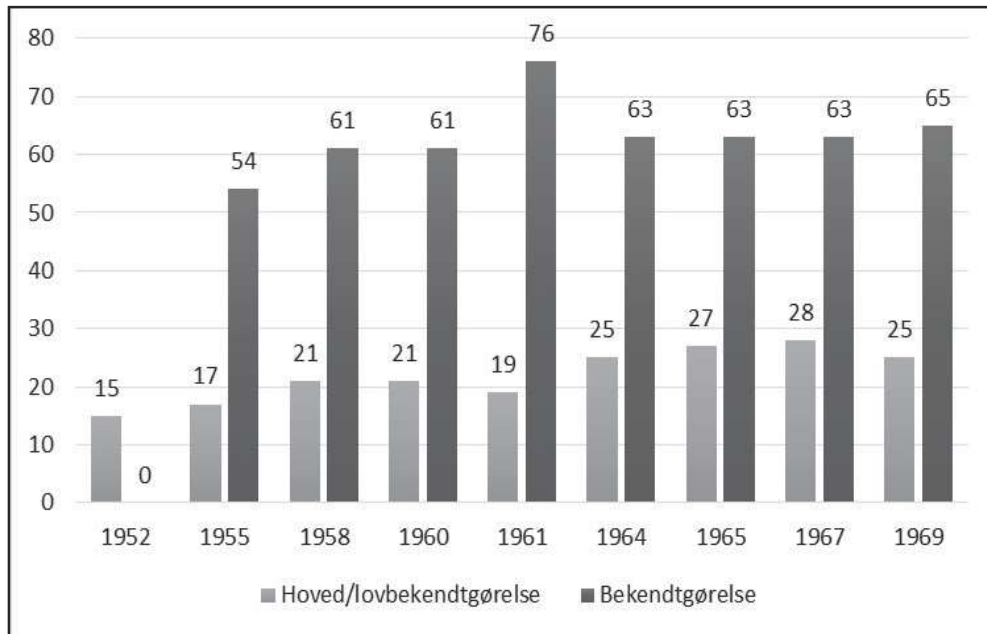
Væksten i antallet af støtteberettigede institutioner under fonden skete, i modsætning til stigningen i støtterammen, ikke først og fremmest via lovændringer, men gennem fortsatte enkeltstående og i reglen uopfordrede henvendelser fra uddannelsessteder uden for fondens virkekreds til bestyrelsen.¹¹⁰ I marts 1954 modtog bestyrelsen f.eks. ansøgninger fra Den Sociale Højskole og Den Grafiske Højskole, der begge havde status af offentlig anerkendte uddannelsesinstitutio-

¹⁰⁷ *De studerendes økonomiske vilkår. Betænkning I. Afgivet af det af Undervisningsministeriet nedsatte udvalg vedrørende de studerendes og videnskabsmændenes økonomiske vilkår.* Betænkning nr. 271. 1961.

¹⁰⁸ Betænkning nr. 271, s. 22.

¹⁰⁹ Betænkning nr. 506. 1968.

¹¹⁰ De eneste udvidelser af fondens støttekreds, der blev gennemført ved lov



Figur 4: Udviklingen i regelgrundlaget, antal sætninger i love og bekendtgørelser. Kilde: *Lovtidende, diverse årgange 1952 - 1970.*

ner, om at blive støtteberettigede lærestalter. Begge fik i dette tilfælde afslag med henvisning til omfanget af eksisterende understøttelsesmidler ved institutionerne. Oftest kunne bestyrelsen dog imødekomme tilsvarende ansøgninger. Således blev bl.a. Kursus for maskinteknikere, Elevskolen ved Odense Teater, Kalø Jægerskole og Specialkursus i husholdning ved Aarhus Universitet optaget som nogle blandt flere nye støtteberettigede uddannelsesområder i 1956. Bestyrelsen modtog ligeledes jævnligt henvendelser fra enkeltpersoner, som ønskede at få bevilget penge fra fonden i studieøjemed. Disse anmodninger blev altid afvist med henvisning til, at fonden kun ydede studiestøtte gennem uddannelsesinstitutionernes stipendienævn.¹¹¹ Samlet set voksede kredsene af støtteberettigede institutioner eller uddannelsesområder i perioden fra 35 i 1952 til omtrent 160 i 1970. I takt med, at fondens støtteområde, og dermed det samlede studentertal, voksede, opstod der nye, forvaltningsmæssige problemstillinger, som bestyrelsen måtte forholde sig til. F.eks. betød den højere gennemgangsfrekvens og mobilitet i uddannelsessystemet et større antal studieskiftere, som derved kom i kontakt med stipendieforvaltninger på flere forskellige lokaliteter uden indbyrdes sammenhængende administrationssystemer.

på det videregående område, var, da seminarierne blev inkluderet i 1958/61.

¹¹¹ RA. Bestyrelsesmøder med referater 1 og 2. Se f.eks. bestyrelsens svar til Frk. Ulla Damm.

mer i løbet af deres studietid. Sådanne udfordringer gav i enkelte tilfælde anledning til præcisering af regelgrundlaget eventuelt efter forudgående drøftelser i repræsentantskabet.¹¹²

Parallelt med udvidelserne af fondens bevillingsramme og støt-teområde skete der en synlig, men trods alt behersket vækst i regelgrundlaget for støttemidlernes fordeling (figur 4). De første revisioner af bekendtgørelsen i 1958 og 1960 omfattede kun småændringer til 1955-bekendtgørelsen, men i 1961 skete der en markant vækst i regelomfanget målt på antallet af sætninger i bekendtgørelsen som følge af især den kraftigt forhøjede støtteramme og seminariernes fuldbyr-dede optagelse i fonden.¹¹³ Som noget nyt indførtes et kriterium om „studieeffektivitet“, hvorefter en studerende som hovedregel ikke skulle kunne oppebære stipendium, men eventuelt lån i en begrænset pe-riode, hvis der forelå en „væsentlig overskridelse af de sædvanlige [ek-samens]terminer“, jf. den tidligere omtalte sag fra Tandlægehøjskolen i Aarhus. Samtidig blev det fastsat, at der som grundregel kun kunne ydes uddannelsesstøtte inden for en tidsramme svarende til den nor-merede eller normale studietid. I 1964 undergik bekendtgørelsestek-stens struktur en grundlæggende omformning, uden at det ændrede så meget på indholdssiden. Vigtigt var det dog, at der for første gang blev opstillet en konkret beløbsgrænse for, hvornår den studerendes egen formue skulle tages med i skønnet og forskellige aldersgrænser for støtteudmålingen.¹¹⁴ Tilvæksten i regelgrundlaget var i vidt om-fang en konsekvens af det voksende studentertal.

Den gradvise forhøjelse af uddannelsesfondens rådighedsbeløb gjorde det muligt, at de skønsbaserede kriterier om flid og trang, der lå til grund for tildelingen, efterhånden kunne administreres mere lempeligt. Der kunne med andre ord uddeles flere penge til en stør-re kreds af ansøgere ved de fleste uddannelsessteder.¹¹⁵ Med den sto-

¹¹² Et andet eksempel end det nævnte er spørgsmålet om reglerne for uddan-nelsesstøtte til studier i udlandet. Se RA. Bestyrelsesmøder med referater 1, „Udkast til beretning fra bestyrelsens formand til repræsentantskabet“, 1956-57, s. 7-8.

¹¹³ Optælling af sætninger som udtryk for omfanget af regler findes nærmere behandlet i M.L.F. Jakobsen og P.B. Mortensen. *Regelstaten. Væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2011*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København 2014, s. 21f.

¹¹⁴ Bestyrelsens sekretariatskapacitet fulgte derimod efter alt at dømmes ikke med væksten i regelgrundlaget. Så sent som i 1969 rådede uddannelsesfon-dens sekretariat over 70 m², i lokaler som ovenikøbet „var erklæret ulovlige af arbejdstilsynet“. RA. Ungdommens Uddannelsesfond: Bestyrelsesmøder med referater (1952-1969) 3: 1968 – 1969, ukendt dato, s. 4.

¹¹⁵ Undervisningsministeriet 1964.

re udvidelse af støtterammen i 1961 begyndte bestyrelsen at diskutere nye initiativer til at sikre en mere ensartet regelfortolkning blandt stipendienævnene, herunder udsendelsen af en let bearbejdet udgave af bekendtgørelsen i folderformat og etablering af et rejsehold, som kunne vejlede i regelspørgsmål.¹¹⁶ Fra 1965 supplerede bestyrelsen bekendtgørelsen med en egentlig regelsamling, der blev udsendt til stipendienævnene og løbende udbygget. Regelsamlingen var dog ikke mere bindende, end at der ved ansøgning herom til bestyrelsen kunne dispenseres fra dens bestemmelser. Først efter indførelsen af Statens Uddannelsesstøtte blev der tale om en decideret retsbaseret støttetildeling på et ensartet og objektivt regelgrundlag.

Konklusioner og perspektiver om uddannelsesfondens forvaltning

SU er i dag en lovbunden og universel overførselsindkomst, der gives til alle elever og studerende over 18 år i det ordinære uddannelsessystem, som samtidig opfylder visse grundkriterier.¹¹⁷ Fra 2018 og frem til 2021 udgør de budgetterede udgifter til SU-stipendier til videregående uddannelser ca. 15 mia. kr. årligt.¹¹⁸ Rødderne til det eksisterende støttesystem skal søges i den tidlige efterkrigstid, hvor Ungdommens uddannelsesfond blev indstiftet i det politiske krydsfelt mellem vedtagelsen af tipsloven og offentliggørelsen af Ungdomskommissionens betænkninger om ungdommens adgang til den højere og videregående faglige uddannelse. Mens betydningen af Ungdomskommissionens arbejde for grundlæggelsen af Ungdommens uddannelsesfond til en vis grad har været erkendt i forskningslitteraturen, er den tætte finansielle kobling mellem tipsmidler og uddannelsesstøtte for første gang beskrevet nærmere med dette studie.

Det forvaltningshistoriske perspektiv, der er anlagt i artiklen, kan bruges som en prisme til at anskue nutidens administrative indretninger igennem med det formål at blive klogere på, hvorfor de ser ud og fungerer, som de gør. Noget af det mest slående ved at beskæftige sig med forvaltningen af regelgrundlaget for den tidlige uddannelsesstøtte er, hvor mange af samtidens problemstillinger, forslag og overvejelser der kan genfindes i vore dages politiske debat om Statens Uddannelsesstøtte.¹¹⁹ De seneste års diskussioner om fremdriftsreform,

¹¹⁶ RA. Bestyrelsesmøder med referater 2, s. 483.

¹¹⁷ *Lov om Statens Uddannelsesstøtte (SU-loven)*, LBK nr. 1037 af 30/08/2017.

¹¹⁸ Uddannelses- og Forskningsministeriet: *Notat. Udgifter til forskning, SU og videregående uddannelser i 2018-2021 i forslag til finanslov for 2018*. 2017. <https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/UFU/bilag/26/1816641/index.htm>

¹¹⁹ En lignende iagttagelse, men for andre uddannelsespolitiske felter, gøres af Hansen 2017, s. 364.

uddannelsesloft og SU til udenlandske studerende bærer alle reminiscenser fra 1950'erne og 1960'ernes støtteforvaltning, skønt det ikke har været ærindet med nærværende studie at trække disse tråde. Også balancen mellem støtteadministrationens lokal- og centralforvaltning har i nyere tid været genstand for større politisk opmærksomhed.¹²⁰

Den gennemførte undersøgelse har påvist en markant stabilitet i uddannelsesfondens institutionelle strukturer over den knap 20 år lange periode, der er behandlet. Fondens bevillingsmæssige vækst skete ved løbende ændringslove med henblik på at akkommodere støttegrundlaget til det hastigt voksende studentertal, mens væksten i antallet af omfattede uddannelsesinstitutioner var mere ad hoc-præget og overvejende fandt sted på initiativ fra de enkelte uddannelsessteder. Et styrkepunkt ved den decentrale organiseringsmåde var det grundlæggende nærhedsprincip i forhold til dens klienter, de studerende. Samtidig sikrede det skønsbaserede tildelingssystem med fastlagte rammebevillinger, at udgifterne ikke kunne løbe løbsk i takt med det voldsomt stigende antal indskrevne ved de videregående uddannelser. Svagheden ved forvaltningsstrukturen var afgjort den relative uensartethed i stipendienævnenes administrationspraksis, i en tid hvor den offentlige sektor generelt gik mod et rettighedsregime og universelle velfærdsydelse. Kombinationen af et voksende bevillingsgrundlag og en ekspanderende, men heterogen samling af uddannelsesinstitutioner under fonden gjorde det vanskeligt at sikre en blot nogenlunde harmoniseret støttetildeling. Det indbyggede spændingsforhold mellem det skønsprincip, som hele fondens støtteadministration hvilede på, og hensynet til almindelige forvaltningsretlige lighedsmålsætninger blev stadig mere fremtrædende. Dertil kommer, at organisationsstrukturen i Ungdommens uddannelsesfond med sine forgrenede kommandoveje og sit skønsbaserede regelgrundlag passede dårligt ind med idealbilledet for den offentlige administration, som det tegnede sig op gennem 1960'erne. Hovedproblemer var de forholdsvis svage og uklare hierarkiske relationer mellem ministerium, bestyrelse og stipendienævn samt den spinkle kontaktflade mellem institutioner og bestyrelse, som bl.a. viste sig ved uddannelsesstedernes manglende repræsentation i fondens hovedorgan og repræsentantskabets lave mødehyppighed. Loven om Statens Uddannelsesstøtte i 1970 markerer da også et afgørende brud med den decentrale forvaltning af stipendier og lån til fordel for faste retsprincipper og en centraliseret, automatiseret behandling af støttetildelingen.

Som en perspektiverende bemærkning til studiet må det bemærkes, at statslig subsidiering af uddannelsessøgende altid tjener en flerhed

¹²⁰ Finansministeriet: *Administrationen af Statens Uddannelsesstøtte*. 1994.

af formål.¹²¹ Indførelsen og udbygningen af Ungdommens uddannelsesfond var da også motiveret af såvel socialpolitiske, samfundsøkonomiske som styringsmæssige overvejelser, der optrådte på forskellige niveauer og med skiftende vægt gennem perioden. Samtidig forekom der også argumenter imod en vidtgående udbredelse af uddannelsesstøtte, som fra tid til anden blev accentueret i den politiske debat om fondens udvikling. Det gjaldt først og fremmest bekymringen for potentielt at orkestrere en overproduktion af akademikere gennem offentlig uddannelsesstøtte samt det tilsyneladende samfundsøkonomisk ineffektive og moralsk urimelige i at tilgodese allerede privilegerede grupper i samfundet med statslige støttemidler. Ungdomskommissionen fremhævede selv tydeligt i sin betænkning fra 1951, at en støtteordning netop ikke havde til formål at øge studentertallet, men at ændre rekrutteringen til studierne.¹²² Derved understregede kommissionen, at offentlige bevillinger til uddannelsesstøtte skulle være et middel til opfyldelse af nogle højere samfundsmæssige ambitioner, men aldrig måtte blive et mål i sig selv. Begrebet „studentertilskud“, som florerede i samtidens diskussioner om fonden, blev i den henseende et sindbillede på en overdreven, skævvridende og ineffektiv uddannelsesstøtte, som kun få politikere åbent vedkendte sig at gå ind for.

Undersøgelsen efterlader flere åbne spørgsmål, som det ikke har været muligt at udforske inden for rammerne af dette studie. De vedrører for det første støtteforvaltningen på institutionsniveau, som uddannelsesfondens arkiv ikke meddeler meget om. En kortlægning af forskelle og ligheder i administrationspraksis blandt de mere end 200 stipendienævne vil kunne bidrage med værdifuld viden til forskningsfeltet. For det andet ligger der en interessant og endnu udforsket case i de såkaldte bruderklæringer. Bruderklæringerne blev taget i brug som et redskab i støtteforvaltningen fra begyndelsen af 1960'erne med det formål at dokumentere en afbrudt forbindelse mellem studerende og hjem som led i stipendienævnenes vurdering af trangskriteriet. Flere steder i kildematerialet antydes det dog, at erklæringerne, hvor en tredjepart skulle bekræfte bruddet, var forbundet med en del snyderi. Endelig vil det være interessant at få afdækket edb-teknologiens betydning for støtteforvaltningen centralt og lokalt i periodens slutning nærmere.

¹²¹ For en diskussion se f.eks. De Økonomiske Råd: *Dansk Økonomi. Forår 2018*, s. 120f.

¹²² Ungdomskommissionen 1951, s. 44.

SUMMARY

*Student support of the necessitous, able and talented.
The Administration of the Youth Education Fund
1952 – 1970*

The article aims to examine the formation and administration of the Youth Education Fund (*Ungdommens uddannelsesfond*) in the period from 1952 to 1970. In the study, a number of qualitative and quantitative sources encompassing historical statistics, minutes from the board of the Youth Education Fund and parliamentary discussions are used, some of them for the first time in research. The fund was established in 1952, at the instigation of the Youth Commission and funded with new revenues that accrued as a result of the newly lifted ban on sports betting. The fund provided publicly financed and means-tested grants and loans to students enrolled in tertiary education. The main objective of the fund was to promote social mobility in the education system by mitigating the need for students to earn a regular income in the labour market.

In terms of organization, the fund was centred around a board consisting of seven members, five officials from the central administration and two student representatives. The board was responsible for allocating the support funds in lump sums to educational institutions that were eligible for student aid. The support funds were administered by local stipend committees. The study shows that the Youth Education Fund was characterized by a large degree of organizational stability throughout the period. However, it also suffered from a lack of coordination between its different administrative components, especially between the board and the various stipend committees.

Previous research concludes that the political impact of the Youth Commission in general was negligible. However, the evidence from the present study suggests that this assertion does not extend to the Youth Education Fund, as many of the recommendations of the Youth Commission in this policy field were transferred into actual political initiatives.

One source of weakness in this study is the lack of information on the administrative praxis in the stipend committees. In spite of this limitation, the study adds to our knowledge of the political and administrative roots of the current Danish Students Grants and Loans Scheme (SU).