

ARBEIDSNOTAT

No. 01/2016

SIGVE TJØTTA

KUNNSKAPSPROBLEMET I SKOLEN



Institutt for økonomi
UNIVERSITETET I BERGEN

Kunnskapsproblemet i skolen*

Sigve Tjøtta

Institutt for økonomi

Universitetet i Bergen

29. februar 2015

Oppsummering:

Idéer påvirker praktisk politikk. Troen på sentralstyring av den norske skolen står sterkt i alle politiske miljøer. Politikere detaljstyrer innholdet i fagene. Det offentlig har i praksis monopol på skoledrift. New Public Management er den praktiske styringsideologien; en slektning av ideologien som lå bak sovjetisk planøkonomi.

Jeg argumenterer her for en alternativ idé basert på tillitt til at elever, foreldre, lærere og skoleeiere er i stand til å styre seg selv. Alternativet innebærer at elever må reelt kunne velge skole. Det må være en mer reel etableringsrett for private skoler med rett til offentlige støtte. De må kunne fastsette skolepenger fritt, stå ansvarlig for underskudd og beholde overskudd.

*Jeg takker Ivar Gaasland og Alf Erling Risa for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually slaves of some defunct economist, Keynes (1936).

The peculiar character of the problem of a rational economic order is determined precisely by the fact that knowledge of the circumstances of which we must make use never exists in concentrated or integrated form, but solely as the dispersed bits of incomplete and frequently contradictory knowledge which all the separate individuals possess. The economic problem of society is thus not merely of how to allocate «given» resources – if «given» is taken to mean given to as a single mind which deliberately solves the problem set by the «data». It is rather a problem of how to secure the best use of resources known to any member of the society, for ends whose relative importance only these individuals know. Or, to put it briefly, it is a problem of the utilization of knowledge not given to anyone in its totality, Hayek (1945, s.77-78).

1 Den norske skolen er sentralstyrt

Den norske skolen er sterkt sentralstyrt. Politikere detaljstyrer innholdet i skolen gjennom omfattende fagplaner. Kommuner og fylkeskommuner har i praksis monopol på skoledrift. Tre prosent av elevene i grunnskolen og sju prosent i videregående går i private skoler *med* statsstøtte. Det er noen få private skoler *uten* statsstøtte; i 2015 var det 265 elever i første klassetrinn av et samlet antall førsteklasinger på 65 129 som gikk på slike skoler.¹

Til tross for sterk sentralstyring står det dårlig til i den norske skolen. Hver fjerde elev går ut av grunnskolen uten elementær kunnskap i matematikk og blir vurdert av sine lærere med standpunktkarakter 1 eller 2. Frafallet på de yrkesfaglige programmene på videregående er spesielt høyt. Bare 39 prosent av elevene fullfører på normert tid, og 58 prosent har fullført innen fem år etter at de begynte (SSB). Produktiviteten er lav i internasjonal sammenheng; resultatene står ikke i forhold til innsatsen (NOU 2015:1, kap. 17).

¹ I resten av teksten bruker jeg private skoler om private skoler med rett til statsstøtte.

Troen på sentral politisk-økonomisk styring i skolen står sterkt i alle politiske partier – like sterkt som mistroen til at elever, foreldre, lærere, rektorer og skoleeiere selv er i stand til å styre. SV ønsker å pålegge skolene å tilby gratis frukt og grønt til elevene i stedet for å overlate disse beslutningene til foreldrene og den enkelte skole. Arbeiderpartiet ønsker å innføre et krav om maksimal klassestørrelse i stedet for å overlate dette til rektor. Røde og grønne politikere i Hordaland vil bestemme hvilken videregående skole den enkelte elev skal gå på i stedet for å la elever, foreldre og skole bestemme det. Høyre har programfestet forbud mot utbytte for private skoler i stedet for å ha tillit til at utbytte reguleres i samspillet mellom elever, foreldre og skoleeiere. Tidligere kunnskapsminister Øystein Djupedal fra SV ledet et utvalg som foreslår å bøtelegge kommuner som ikke følger opp mobbesaker, i stedet for å ha tillit til at foreldre, elever, rektorer og skoleeiere håndterer mobbing (NOU 2015: 2).

Alternativet til sentralstyring er desentralisering. Debatten om sentralstyring versus desentralisert styring minner om den sosialistiske kalkulasjonsdebatten i 1930-årene. På den ene siden hadde man markedssosialistene som argumenterte for at økonomien i et samfunn kan styres på samme måte som en bedrift (Lange og Taylor 1937). Kunnskap og informasjon oppfattes som objektiv i den forstand at det er *mulig* å innhente nødvendig informasjon. Utfordringen lå i å utvikle *vitenskapelige metoder* til å innhente og prosessere data. Da ville en fremskaffe nødvendig informasjon og kunnskap, som igjen skulle brukes i styringen av samfunnet og sektorer. New Public Management er dagens markedssosialisme.

På den andre siden fant man Friedrich A. Hayek (1945), som argumenterte for desentralisering som alternativ til å styre økonomier som bedrifter. Ifølge Hayek er sentralstyring av økonomien en logisk selvmotsigelse fordi kunnskapen som er nødvendig for styring, er vevd inn i valgene den enkelte tar. Kunnskap og informasjon kan ikke skilles fra

beslutninger. Kunnskap inkluderer taus kunnskap som utvikles gjennom praksis, og som er umulig å uttrykke overfor seg selv og andre.

Problemet i norsk skole er at den er for sentralstyrt. Med utgangspunkt i dagens lovverk skal jeg argumentere for to forslag til å trekke skolen i en mer desentralisert retning: 1) Elever og foreldre må reelt kunne velge skole. 2) Fri etableringsrett for private skoler med rett til offentlig støtte. Disse må kunne fastsette skolepenger fritt, stå ansvarlig for underskudd og beholde overskudd, og ellers organisere seg som frie foretak med frihet til å ansette lærere og fastsette lønn.

2 Friheten til å velge

Kjernen i forskjellen mellom sentraliserte og desentraliserte styringssystem er valgfrihet. I et desentralisert system velger to parter å samarbeide. I et sentralisert system er det utenforstående som avgjør hvem som skal samarbeide med hvem, og som regulerer samarbeidet.

Friheten til å velge skole henger sammen med skoleplikten. I Norge har foreldre *plikt* til å sende barna sine til grunnskolen i ti år. Skoleplikten går langt tilbake i tid. Danmark-Norge innførte skoleplikt på landsbygda i 1739. I byene var det i praksis skoleplikt da kirken påbød alle sognebarna i byene å gå på skole. De fleste områder i Europa har en lang historie med skoleplikt. En rekke tyske byer innførte skoleplikt allerede på 1500-tallet. Skoleplikt er nedfelt i menneskerettighetene (artikkel 26, ledd 1). Men plikten balanseres med at foreldrene har rett til *å velge* skole for barna sine (artikkel 26, ledd 3).

Å velge fritt har begrensinger. (1) Det er åpenbart alltid to parter i en valgsituasjon. Begge partene må ville inngå en avtale om samarbeid. Det er ikke nok at én part ønsker samarbeid. Det i seg selv begrenser valgfriheten. (2) Avtalen disiplinerer partene i den forstand at frivillige avtaler alltid inneholder muligheter til å gå ut av samarbeidet. Tenk på en situasjon der to parter A (elev og foreldre) og B (skole) inngår en avtale om samarbeid: A skal gå på skole B, og B aksepterer A som elev. Avtaler kan brytes uten å måtte begrunne det. A kan avbryte samarbeidet og velge en annen skole. B kan også bryte samarbeidet dersom A bryter avtalen (for eksempel hvis elev A mobber andre medelever). Slike begrensinger – både implisitte og eksplisitte – disiplinerer partene og begrenser valgfriheten. Et desentralisert styringssystem er basert på frihet til å velge, men valgfriheten er begrenset fordi begge må ville samarbeide, og fordi avtalen kan avsluttes dersom en av partene ønsker det.

Denne frivilligheten står i kontrast til et sentralisert styringssystem. Der kan tredjepartene C (skolepolitikere) og D (skolebyråkrater) bestemme både hvilket par av A og B som skal samarbeide, og detaljstyre *hvordan* de samarbeider. Her skal jeg fremme fire argumenter for det desentraliserte styringssystem:²

Lokalkunnskapsargumentet

Partene A og B har unik kunnskap om deres lokale situasjon. Hver enkelt kjenner bedre egne mål og egne muligheter enn en utenforstående. Det betyr ikke at hver enkelt er perfekt rasjonell; det betyr at hver enkelt av A og B har *relativt* bedre kunnskap om sine respektive situasjoner og deres unike partnerskap enn eksterne tredjeparter C og D. Partene A og B kan ta beslutninger som C og D er uenige i, og de kan ta beslutninger som de i ettertid angrep på, i den forstand at de hadde valgt annerledes om de viste det det vet nå.

² Argumentasjonen følger Otteson (2014: s. 38–41; s. 166–169).

Lokalkunnskapsargumentet for den desentraliserte løsningen står i kontrast til Produktivitetsutvalget rapport (NOU 2015:1, s.444–445), som begrunner offentlig inngripen i skolen med at folk har «begrenset rasjonalitet»; de har «problemer med å beregne faktisk nytte og kostnad ved ulike handlingsalternativer, ... samt motstand mot endring». Med andre ord sies det at foreldre, elever, lærere, rektorer ikke vet sitt eget beste, og derfor må eksperter bestemme for dem. Produktivitetsutvalget ser ut å forveksle folk i det virkelige livet med aktører i økonomiske modeller. Det er vanskelig å avveie nytte og kostnader. Folk kan i ettertid angre på beslutningene sine, men skolepolitikere og skoleeksperter gjør også feil. De feilene tenderer til å være større enn feilene til dem som er direkte involvert, fordi de ikke har lokalkunnskapen som er knyttet til tid, rom og situasjon. Skolepolitikere og eksperter har også svakere insentiver.

Insentivargumentet

Partene A og B erfarer og bærer de direkte konsekvensene av sine beslutninger. De har derfor sterkere insentiver enn utenforstående til at beslutningene skal bli riktige. Dersom en elev mistrives på skolen, er foreldrene nærmere til å se det. Foreldrene sympatiserer også med barnet på en annen måte enn en utenforstående. Foreldrene har også sterkere insentiver til at deres barn skal trives på skolen. Lærerne i klassen er også de nærmeste til å se sine elever, og de er både i bedre stand og har sterkere insentiver til å hjelpe sine elever enn utenforstående. Siden partene A og B erfarer konsekvensen av beslutningene mer direkte, er de også bedre i stand til og har sterkere insentiver enn utenforstående C og D til å gjøre det som er riktig. Av samme grunn er de også bedre i stand til å *tilpasse* seg endrede omstendigheter. Partene lærer av erfaringene og kan raskere justere underveis enn utenforstående, som nødvendigvis har større avstand.

Adam Smith observerte at utenforstående parter C og D også har en tendens til å tenke at A og B kan beveges som sjakkbrikker. De overser at i livets sjakkspill har hver enkelt A og B egne regler for sine bevegelser, og at de derfor kan bevege seg i helt andre retninger enn det C og D tror (Smith 1759, TMS).

Det moralske argumentet

Å akseptere og tillate A og B friheten til å kunne velge selv og å være ansvarlige for egne valg er en moralsk manifestasjon av likeverd. Sentralt for mennesket som moralsk vesen er ferdigheten til å vite hva som er rett og galt. Denne ferdigheten utvikles gjennom erfaring og tilbakemeldinger: gode tilbakemeldinger på gode vurderinger og dårlige tilbakemeldinger på dårlige. Slike tilbakemeldinger ansvarliggjør den enkelte. En sentralisert løsning der C og D overprøver individers valg, undergraver denne erfaringsbaserte ferdigheten til å vurdere hva som er rett og galt. En sentralisert løsning intervensjonerer i folk sine valg og innskrenker dermed menneskers mulighet til å utvikle god dømmekraft.

Utgangspunktet for en frivillig samarbeidsavtale mellom A og B er at de sier til hverandre: «Jeg betrakter deg som likeverdig, og derfor foreslår jeg disse betingelsene for samarbeid til vårt felles beste, men du står fritt til å si 'nei'». I et sentralstyringssystem kan tredjepartene C og D *hindre* at A og B samarbeider selv om A og B selv vurderer samarbeidet som nyttig for dem selv. Det C og D i realiteten sier til A og B, er: «Dere kan ta gale beslutninger. Vi vil bestemme om dere kan samarbeide eller ikke. Dere må adlyde vår dom». En slik prosedyre forutsetter manglende respekt for andres dømmekraft. Den reflekterer mistillit til A og Bs vurderinger. Prosedyren innebærer at de ikke er likeverdige moralske mennesker. De blir umyndiggjort.

I et desentralisert system inngår partene A og B et frivillig et samarbeid og bærer ansvar for valgene. Dette bygger på at partene oppfatter hverandre og oppfattes av andre som likeverdige moralske mennesker.

Usynlig hånd-argumentet (effektivitetsargumentet)

Usynlig hånd-argumentet til Adam Smith er at vi i vår streben for å bedre vår egen situasjon vil forbedre situasjonen for fremmede – selv om det ikke er intensjonen. Poenget er ikke at folk handler uten intensjon, men at folk med utgangspunkt i sin lokale kunnskap og sine egne mål for øye forøker å forbedre sin egen og sine nærmeste situasjon uten særlige tanker på hvilken effekt valgene har på fremmede.

Foreldre og elever forsøker å gjøre det de tror er det beste for dem. Private skoleeiere streber etter å tilby en god skole ut fra sine kunnskaper og interesser. Usynlig hånd-argumentet går altså ut på at hvis elver, foreldre og skoleeiere får anledning til å inngå frivillige samarbeidsavtaler, vil det bidra til å forbedre livssituasjonen til fremmede både nå og i fremtiden. God og riktig skolegang tilpasset den enkelte elevs interesser og ferdigheter gjør at elevene som voksne kan bidra til å hjelpe fremmede i fremtiden.

Usynlig hånd-argumentet svarer til velferdsteoremet i økonomisk teori. En fri konkurranseøkonomi er Pareto-optimal. Det er ingen sløsing i den forstand at ingen kan få det bedre uten at noen får det verre. Utviklingen av frikonkurransemodellen er en milepæl i økonomifaget, men på veien forsvant innsikten til Adam Smith om priser som prosess til å oppdage kunnskap. Priser inkluderer skolepenger, lønn og utbytte. Friheten til å sette priser er en måte å oppdage kunnskap som ellers ikke ville ha vært der.. Priser er konsekvenser av

frivillige avtaler. Hvordan står det til med friheten til å inngå frivillige avtaler i norsk skole?

Den står svakt.

3 Dagens skole: Friheten til å velge skole og å etablere skole er begrenset

I prinsippet har foreldrene rett til å velge skole i Norge. I praksis er retten svært begrenset. Kommunene har ansvar for offentlige grunnskoler og kan velge om de vil innføre fritt skolevalg i sin kommune. I kommuner *uten* fritt skolevalg kan altså ikke foreldre velge hvilken kommunal skole barna deres skal gå på. I kommunene med fritt skolevalg er det etablert praksis at foreldre må søke om å bytte mellom kommunale skoler «når det synliggjøres behov og grunner for det».³

Denne søkeprosedyren er ikke et reelt valg. I en *reell* valgsituasjon er det foreldre og elever seg «velger seg bort» fra en skole og «velger seg til» en annen. I en reell valgsituasjon er det heller ingen krav om å synliggjøre «behov og grunner for det [valget]». Det at foreldre ønsker å flytte barna fra en skole, har mange årsaker. Noen går det an å sette ord på. Andre går det ikke an å sette ord på, selv om man ville det. Å si «nei takk» til en samarbeidspartner uten å måtte begrunne valget er en sentral betingelse for frie valg. Det er sentralt i det moralske argumentet for en mer desentralisert skole.

I den grad det finnes private skoler å velge mellom, vil friheten være mer reell. Det største innslaget av alternativer til den offentlige skole er private skoler *med* statsstøtte.⁴

³ Fra [Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmeside](#).

⁴ Det er tillatt å etablere private skoler *uten* statsstøtte, men det er få slike. I 2014 var det i 264 elever i første årstrinn og 149 elever i tiende årstrinn på slike skoler (SSBs utdanningssider). Etableringsfriheten for private skoler uten statsstøtte er i realiteten innskrenket fordi den reelle etterspørselen etter slike skoler er begrenset til en liten del av den velstående delen av en befolkning. For foreldre med alminnelig inntekt kommer skolepenger i tillegg til skolepengene som betales over skatteseddelen. På videregående nivå er det noe flere private

Restriktive etableringsregler for private skoler med statsstøtte

I en normal regulering av økonomiske aktiviteter er det vanlig med en liste over forbudte aktiviteter. I skolesektorene er det omvendt; listen angir tillatte skoletyper. For å etablere en privatskole med rett til statsstøtte trengs det godkjenning av Utdanningsdirektoratet. Den blir godkjent på særskilte grunnlag som : livssyn, anerkjent pedagogisk retning (som Montessori- eller Steiner-pedagogikk), særskilt tilrettelagt videregående opplæring i kombinasjon med toppidrett, videregående opplæring i små og verneverdige håndverksfag og videregående opplæring i yrkesfaglige utdanningsprogram.

Det er altså tillatt å etablere private skoler med Steiner-pedagogikk, men forbudt å etablere private skoler med alminnelig pedagogikk. Listen over tillatte skoletyper bør snus rundt til en liste over skoletyper det er forbudt å etablere. Det vil gjøre friheten til å velge skole mer reell.

Forbud mot utbytte

I følge Privatskoleloven skal

«Alle offentlige tilskot og skolepengar [...] kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan [...] gi utbytte eller på annan måte overføre overskotet til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd».

«En privat skole med utbytteforbud» er et oksymoron. Et tankeeksperiment:

skoler *uten* statsstøtte. Frisør- og stylistiskoler er eksempler på det. Det kan også være privat undervisning knyttet til type «på jobb-undervisning», for eksempel ved at ungdommer lærer kokkefaget ved å arbeide på et godt kjøkken til lav lønn. Det også mulighet for privatundervisning utenfor skoletiden.

Noen erfarne lærere opplever at sammenhengen mellom teori og praksis i yrkesfagene fungerer dårlig og har en idé om å bedre denne sammenhengen. For å prøve ut ideen vil de starte en privat videregående skole. Den lokale banken synes ideen er god og gir lån dersom lærerne skaffer 5 millioner kroner i egenkapital. Lærerne kontakter profesjonelle investorer som også vurderer prosjektet som positivt, men takker nei siden de ikke kan ta ut utbytte. Lærerne skyter da inn egenkapital selv ved å ta opp lån med pant i husene sine.

Utfordringen er: Hvordan skal lærerne få ut penger fra skolen til å betale avdrag og renter på pantelånene uten å bryte utbytteforbudet? Det er umulig. Ubegrenset veldedighet er den eneste måten å kunne drive en privat skole med utbytteforbud på. Selv med begrenset veldedighet kan skoleeierne allikevel komme i en situasjon der de må bryte utbytteforbudet dersom skolen skal fortsette. Utbytteforbudet er med på å drive lovlidige borgere til lovbrudd.

Utbytteforbudet for privatskoler med statsstøtte bør fjernes. Utbytte og profitt er en del av prissystemet i det økonomiske systemet – de gir tilbakemeldinger på hva som fungerer og ikke.⁵ Friheten til å kunne beholde overskudd og stå ansvarlig for underskudd er helt grunnleggende for innovasjon – også i skolesektoren.

4 Innovasjon i et sentralstyrt og desentralisert system

En innovasjon er ny ide som endrer *praksis*. En ide blir først en innovasjon når den blir en ny praksis. I det daglige er det tusenvis av ideer som prøves ut. I skolen kan det være snakk om vurderingsformer, tilbakemeldinger til elevene, lekser, skoleledelse, skolepenger,

⁵ Da vil private skoler med statsstøtte behandles på samme måte som andre offentlige finansierte aktiviteter som fastleger, fysioterapeuter, private sykehus og bønder. Ingen av dem har utbytteforbud.

finansieringsformer, klassestørrelser, bruk av IKT i skolen, varm mat til elevene og tiltak for mobbing. Slike tilsynelatende små ideer som prøves ut, er kjernen i en innovasjonsøkonomi.

Hvordan evaluerer man om en idé er god eller dårlig? Hvem skal evaluere?

I et sentralstyrt system tyr en gjerne til den vitenskapelige metode. Et eksempel på den vitenskapelige tenkemåte er John Hattie's bok *Visible Learning*. Boka samler 800 metastudier som igjen aggregerer opp 50 000 forskningsrapporter. Rapportene ser på effekten av elevers læring av ulike tiltak. For å kunne sammenlikne mellom dem normaliserer Hattie læringseffekten til endring i gjennomsnittsverdi per standardavvik. Hattie argumenterer for at tiltak med større effekter enn 0,4 er interessante. Denne formen for tenking ser ut til å stå sterkt i den norske skole, og avisene rapporterer om at Hatties bok ble mottatt som om den var en bibel (Aftenposten 29. april 2015). Slike statistiske analyser kan si noe om effekter over populasjoner, på gjennomsnitt og på deler av fordelingen som kvartiler, men de har mindre verdi på individnivå fordi hver enkelt elev, skole og lærer er unik.

I et desentralisert system er evalueringsmetoden prøving og feiling med tilbakemeldinger, som at elever søker seg til en spesifikk skole, og at skolen går med overskudd. I en reell beslutningssituasjon inngår en avveining av kostnader og nytte. Om en skole skal ansette en ekstra lærer, må nytten veies opp mot kostnaden. Kostnaden er nytten av alternativet som ble valgt bort. Alternativet kan for eksempel være at noen fra den eksisterende lærerstaben underviser mer. Vurderingen av nytten av det som velges bort kan bare gjøres av den enkelte beslutningstaker. Det er derfor umulig for en utenforstående (forsker eller byråkrat) å beregne kostnader og nytte – umulig fordi disse beregningene er vevd inn i selve beslutningene.

I et desentralisert system avveies kostnader og nytte av de direkte involverte: foreldre, elever, lærere, rektorer og skoleeiere. Avveiningene avhenger av den spesifikke lokalkunnskapen. Lokalkunnskapsargumentet og insentivargumentet gjør at evalueringsmetoden er bedre i desentraliserte system.

Tiltaksvurdering gjennom prøving og feiling med reelle tilbakemeldinger står sentralt i desentralisert styring. For at det skal fungere, må den enkelte få mulighet til å prøve ut nye ideer, og det må være mekanismer som gir tilbakemeldinger. Å få muligheten til å prøve ut nye ideer er for eksempel å kunne starte en privat skole. En av tilbakemeldingene er om det søker seg elever til skolen. Tidligere var den norske skolen mer desentralisert enn det den er i dag. Det ga større rom for å prøve ut nye ideer og mer rom for innovasjon.

5 Noen historiske eksempler på innovasjon i skolene

Etablering av private skoler er innovasjoner som bidrar til å endre rådende oppfattelser av hvordan skoler skal drives. Historisk har det vært større rom for innovatører enn det er i dag. Tidligere fikk innovatørene muligheten fordi det ikke var noe eksplisitt forbud mot etablering.

Fremveksten av realskoler for over 250 år siden er et eksempel på en slik innovasjon. Realskolene ble opprettet fordi borgere mente fagene på latinskolen var mindre relevante. Realskolene fokuserte på «reelle» levende språk (engelsk, fransk og tysk) i motsetning til latinskolene som fokuserte på et dødt språk. De la også mer vekt på praktiske fag som bokholderi, brevskrivning og navigasjon. Realskolene var privat eid og finansiert med skolepenger.

Til forskjell fra i dag hadde borgerne den gang en reell *mulighet* for å opprette slike skoler. I 1783, da Trondhjems borgerlige realskole ble etablert som den første av sitt slag, var omstillingen fra en økonomi basert på privilegier til fri etablering i full gang i Danmark-Norge. Kirken kunne derfor ikke hindre etablering av realskoler som utfordret kirkens idé om latin som det sentrale språkfaget. De finansielle konsekvensene for foreldrene var heller ikke så store, siden de måtte betale skolepenger uansett om barna deres gikk på latinskolen eller på realskolen. En annen forskjell var at jenter fikk adgang til realskolen, mens latinskolen var forbeholdt gutter. Å åpne for jenter kan være et resultat av et genuint ønske om å gjøre det, eller det kan ha vært av nødvendighet, siden betalende jenter bidro til å sikre realskolene finansielt.

Sofie Lindstrøms og Ulrike Pihls pikeskoler ble etablert i Bergen som private betalingskoler på midten av 1800-tallet. Den gangen var det forbud mot kvinnelige lærere i middelskolen, men forbudet omfattet ikke private skoler. Sofie Lindstrøm og Ulrike Pihl så muligheter: Mange kvinner ønsket å arbeide som lærere, og kvinnelønnen var lavere enn menns lønn. De var innovatører og utfordret den rådende idéen om at kvinner ikke skulle undervise i middelskolen. De lyktes. Skolene ble drevet som private skoler frem til Bergen kommune overtok driften av dem i 1920-årene.

Landsgymnasene ble drevet frem av lokale ildsjeler med ønsker om å fremme nynorsk og at landsungdommene skulle få et skoletilbud som kunne måle seg med katedralskolene i byene. De tre første (Sandane, Orkdal og Bryne), som ble startet i perioden 1916–1930, var alle organisert som private foretak med skolebetaling.

Den samiske ungdomsskolen ble etablert som en privat betalings-skole av Finnemisjonen i 1936. Etableringen utfordret det rådende syn på om å begrense samisk kultur og språk i den offentlige skolen. Den private samiske ungdomsskolen var den eneste skolen som gav regelmessig undervisning i samisk språk, kultur og historie, og «har utvilsomt bidratt til et omslag i opinionen» (NOU 1985:14).

6 Innovasjon i skolen i dag er begrenset

Dagens regelverk for etablering av private skoler er restriktivt. I praksis fungerer loven som et etableringsforbud. Det hindrer etablering av skoler som kan utfordre dagens rådende ideer. Regelverket hemmer innovasjon.

En av ideene i Reform 94 er å knytte teori og praksis sammen i yrkesrettede utdannelser. Selve ideen ble initiert sentralt og iverksatt for alle videregående skoler – offentlige så vel som private. Teori fikk dermed en mer sentral plass i læreplanen for yrkesrettede utdannelser.

Lærlingekompaniet søkte om å etablere en privatskole for kokker og servitører i Oslo. De har en idé om å forbedre den vanlige skolen. Lærlingekompaniet ser at bransjen har et rekrutteringsproblem, samtidig som færre ungdommer søker seg til de offentlige kokkeskolene. De tror at tidligere spesialisering og tett integrering av teorifagene i praksis kan øke rekrutteringen og redusere frafallet. Søknaden ble avslått fordi opplegget var *for likt* den offentlige videregående skolen (Aftenposten 18. mai 2015).

Avslaget hindret effektivt den private kokkeskolen i å prøve ut sine ideer. Om den private kokkeskolen hadde fått tillatelse til å etablere seg, ville tilbakemeldingene ha vært der. Det må

være nok elever til at skolen får dekket sine utgifter. En innvending er at elevene ikke vet nok om kvaliteten på skolen før den er etablert. Det er sant nok, men slik er det med all innovasjon. Vi kan ikke vite om ideen er god før den er prøvd ut i praksis. Men den private kokkeskolen har sterke insentiver til å lykkes. Lærere, rektor, og skoleeiere har insentiver til å opparbeide seg et godt renommé for å tiltrekke seg elever. Skolen må overbevise elever og foreldre om å velge sin skole. Vurderingen av og kontrollen med om ideen var god eller dårlig ville dermed ha vært delegert til elever og foreldre.

Med friere etablering av private skoler vil man åpne muligheten for folk til å prøve ut sine ideer. Gevinst og tap er kontinuerlige tilbakemeldinger på om de lykkes med det. I den offentlige skolen er slike tilbakemeldinger svakere. De går gjennom det politiske systemet. Det er ingen tvil om at skolepolitikere, byråkrater og rektorer ønsker en god skole, men tilbakemeldingene er svakere. Det er vanskeligere for utenforstående å vite hvor skoen trykker. De kan også tendere til å beskytte seg selv mot evaluering av egne beslutninger ved å hindre etablering.

Hordaland fylkeskommune slo sammen sine videregående skoler i Bergen sentrum til én stor skole, Amalie Skram videregående skole, for 1000 elever. Rett etterpå avslo fylkeskommunen en søknad fra Akademiet om å etablere en privat skole i sentrum. Begrunnelsen var overkapasitet av slike skoler i Bergen sentrum. Uten å ta stilling til om etableringen av Amalie Skram var god eller dårlig, er det åpenbart at politikerne og byråkratene kan beskytte seg mot en slik evaluering ved å hindre etablering av nye skoler. Gjennom å hindre etablering av konkurrerende skoler kan etableringen av Amalie Skram fremstå som en suksess.

Bergen Bygg & Anlegg AS søkte om å etablere en privat videregående skole i Bergen.⁶ I sakspapirene går det frem at det er for få søkere på bygg og anlegg i forhold til behovet i arbeidslivet. Skolens idé er å la elevene, etter gjennomført opplæring, få kontrakt som lærling i en bedrift og deretter fagbrev. Dette er det samme som i den offentlige skolen men fordi eierne har tetter kontakt med aktuelle bedrifter er tror de at de er bedre til å få gode kontrakter med bedrifter. Fylkesrådmannen anbefalte å avslå søknaden fordi en økning på 150 elevplasser vil føre til at fylkeskommunen må legge ned flere av sine skoler (sakspapirer, fylkesrådmannen 21.10.2015).⁷

Fylkesrådmannen har god grunn til å frykte at tilbudet i den offentlige skolen må legges ned dersom den private skolen lykkes. Den viktigste grunnen er at de yrkesfaglige studieretningene fungerer dårlig og har et stort frafall. Dersom den private skolen lykkes, er det fordi elevene vurderer det private tilbudet som bedre enn fylkeskommunens, selv om elevene må betale skolepenger. Dersom den private skolen lykkes, vil det bety at fylkespolitikerne må legge ned klasser og skoler. Fylkeskommunale videregående skoler utgjør omtrent halvparten av aktivitetene til Hordaland fylkeskommune – den andre store aktiviteten er kollektiv transport. Dersom fylkeskommunen blir utkonkurrert av private skoler, legger det press på å legge ned hele fylkeskommunen. Uten videregående skoler halveres fylkeskommunens oppgaver.

⁶ Eierne er bransjeorganisasjonen Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg Vestenfjelske Avdeling.

⁷ Utvalget for opplæring og helse sluttet seg til rådmannens forslag i møte 20. november (<http://www.hordaland.no/Aktuelt/Nyhende/Nei-til-privatskule-i-yrkesfag/>). Senere ble saken omgjort.

7 Tilbudsdrevet skole

Mangel på fri etablering av private skoler gjør at den norske skolen i praksis er tilbudsdrevet. Skolepolitikere og eksperter har større innflytelse på innholdet i skolen enn elevene og foreldrene ville hatt med en friere etablering av skoler. Problemet med en tilbudsdrevet skole er at man ender opp med fagplaner som pedagoger og skolepolitikere synes elevene *burde* hatt, og ikke med det foreldrene og elevene faktisk ønsker.

For 250 år siden advarte Adam Smith mot 100 prosent offentlig finansiering av skolen. I Skottland på den tiden var det enkelte kirkesogn som hadde ansvar for at foreldrene overholdt skoleplikten. Lærerne ble finansiert delvis med sognets fellesmidler og med skolepenger fra foreldre. Smith fryktet at om læreren ble fullfinansiert av sognet, ville lærerne legge mer vekt på latin – som lærerne oppfattet som interessant og viktig – og mindre vekt på lesing, skriving og regning – som foreldre oppfattet som viktig. Brukerbetaling gjør at foreldre og elevene får mer reell innflytelse over innholdet i skolen.

Den teoretiske innrettingen av yrkesfaglig skoleretning fra Reform 94 er kanskje dagens latin. Ideen er tilbudsdrevet, initiert og styrt av skolepolitikere og byråkrater. Den blir effektivt beskyttet av forbud mot etablering for de som ønsker å utfordre ideen. Er mer teori i yrkesfagene en god idé? Ingen vet. Den eneste måten å finne ut av det på er å prøve ut noe annet i praksis, akkurat slik den private skolen i kokkefag i Oslo ønsket. Om de hadde lyktes med sine ideer, ville flere elever ha søkt seg til skolene.

Begrensingen i etablering av skoler fører til at flere velger internasjonale skoler og Montessori- og Steiner-skoler enn de ville ha gjort med fri skoleetablering. Foreldre velger bort en bestemt skole fordi de *erfarer* at skolen er dårlig for deres barn. Det kan være for mye

eller for lite lekser, om barna trives i klassen med den bestemte læreren, eller det kan være fagprofil (for mye eller for lite «latin»). Foreldre velger å la barna sine gå på internasjonale skoler og Steiner-skoler fordi de vurderer det som det beste alternativet. Ikke nødvendigvis fordi de er spesielt opptatt av internasjonalisering eller Steiner-pedagogikk, men fordi disse *eksisterende* alternativene fremstår som bedre enn skolen de tar barna ut av. Noen av disse foreldrene hadde sendt barna sine til en alminnelig norsk privat skole dersom det hadde vært et tilgjengelig valg for dem. Begrensingen i skoleetablering fører til en selvforsterkende tendens av «anerkjente» pedagogiske retninger som Montessori- og Steiner-pedagogikk. Disse retningene fremstår som «anerkjente» fordi flere velger dem enn om skoler med vanlig pedagogikk hadde vært et reelt valg. Med fri skoleetablering ville flere ha valgt alminnelige norske skoler, og disse pedagogiske retningene ville ha blitt mindre «anerkjente».

Den gode skolen utvikles i interaksjonen mellom skoletilbydere på den ene siden og foreldre og elevers ønsker og forventninger på den andre siden. Navet i denne prosessen er fritt skolevalg, fri etablering av private skoler og stor grad av frihet for den enkelte skole til å velge pedagogikk, organisasjonsform og finansiering.

8 Tre forslag for å få en mer desentralisert skole

Jeg avslutter med tre forslag til endringer i dagens skolelov som vil gi et mer desentralisert styringssystem:

- 1) I dag kreves det særskilte grunnlag for å etablere en privat skole med rett til statstilskudd.

 Dette må snus rundt. Det må være tillatt å etablere private skoler med vanlig pedagogikk.

- 2) Fjern utbytteforbudet – godkjente private skoler må kunne beholde overskudd og stå ansvarlig for tap. Godkjente private skoler må selv kunne bestemme organisasjonsform, pedagogikk og skolepenger.

- 3) Fylkeskommunene må få begrenset deres mulighet til å hindre etablering av private videregående skoler. Dagens regelverk beskytter fylkespolitikere og fylkesbyråkrater mot kontroll fra foreldre og elever.

REFERANSER

Hayek, F. (1945) *The Use of Knowledge in Society*. American Economic Review 35(2), 519–30 i Hayek (1948).

Hayek, F. (1948) *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press.

Hattie, J. (2009) *Visible Learning. A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. London: Routledge.

Keynes, J.M. (1936/1973) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan Press.

Lange, O. og F. M. Taylor (1938) *On the Economic Theory of Socialism*. New York: McGraw Hill.

NOU 1985:14. *Samisk kultur og utdanning*.

NOU 2015:1. *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.

Otteson, J. (2014) *The End of Socialism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, A. (1759/2009). *The Theory of Moral Sentiments*. London: Penguin Books.

Smith, A. (1776/1991). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. The Theory of Moral Sentiments*. New York: Prometheus Books.

Institutt for økonomi
Universitetet i Bergen
Postboks 7800
5020 Bergen
Besøksadresse: Fosswinckels gate 14
Telefon: +47 5558 9200
Fax: +47 5558 9210
www.uib.no/econ/