



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.
13/6051

Vår ref.
14/151-13 670.00/JAST

Dato:
Oslo, 10.03.2014

Høring - Forslag om endringer i privatskoleloven - innføring av midlertidig dispensasjonsbestemmelse

Landsorganisasjonen i Norge viser til departementets brev av 10. januar 2014 om Forslag til endringer i privatskoleloven – Innføring av midlertidig dispensasjonsbestemmelse.

LO krever at dispensasjonsforslaget ikke fremmes

LO er som kjent sterkt mot at fellesskolen skal undergraves av kommersielle interesser. Å innføre markedskultur og konkurranse på en offentlig tjeneste som undervisning av barn og unge må ventes å ha betydelige negative virkninger både på kort og lang sikt. Dårlige erfaringer med de svenske friskolene så vel som med de privatskolene som ble etablert i forbindelse med Bondevik II-regjeringen, er da også både som forventet og nedslående.

LO er mot en liberalisering av privatskoleloven, også mer begrensede endringer. Vi skal komme nærmere inn på problemene med skolemarkeder under. Særlig sett i lys av de erfaringene man har hatt de siste årene, og de bekymringer en mulig kommersialisering vekker i et nær samlet skole-Norge, er det dessuten urovekkende at departementet ønsker å gjennomføre en straksåpning for et ukjent antall kommersielle privatskoler uten forsvarlig saksbehandling. Et bredere saksgrunnlag skal legges fram først i høst når "mer omfattende og permanente lovendringer" i privatskoleloven vil bli sendt på høring.

LO registrerer at den foreslåtte dispensasjonshjemmelen er ment å være "en ren unntaksbestemmelse som kun vil være aktuell i et fåtall tilfeller", kun "vil bli gitt hvor den omsøkte skolen har et pedagogisk tilbud eller en organisering av undervisningen som er nyskapende" og at søknader om dispensasjon "vil bli gitt en helhetlig vurdering" hvor det særlig vil bli lagt vekt på negative konsekvenser for den offentlige skolestrukturen eller etablerte private skoler i området.

Dette er ikke betryggende. For det første er det uheldig at rettsstilstanden blir uklar. Hva betyr "nyskapende" rettslig sett? Hva betyr "helhetlig" i praksis? For det andre er det vanskelig å forstå at ikke dispensasjonene vil skape føringer for ny lov eller praktisering av denne, eventuelt at det blir forskjeller mellom privatskoler etter dispensasjonsadgangen og etter ny lov, eller at skoler med dispensasjon må underlegges et nytt rettslig rammeverk etter den varslede lovendringen. For det tredje vil det gis fordeler til enkelte privatskoler som kan

etablere seg nå gjennom dispensasjon, i forhold til privatskoleinitiativ som ligger litt lenger fram i tid (jf. også at det legges opp til at man skal ta hensyn til etablerte privatskoler ved godkjenning).

Det er videre spesielt at departementet alt nå kan konkludere med at unntaksbestemmelsen kun vil være aktuell i et fåtall tilfeller, samtidig som "et fåtall tilfeller" er uklart. For det første: Hva betyr et "fåtall"? Tenker departementet seg 3, 5, 10, 20 eller 50? Eller enda flere? For det andre: Når man skriver "et fåtall tilfeller", menes da et fåtall enkeltskoler eller et fåtall skolekonserner (dispensasjonssøknader)? Dette kan utgjøre en meget stor forskjell. For det tredje: Hva skjer hvis man får inn flere søknader enn ventet, for eksempel på flere steder i landet enn antatt, og som i utgangspunktet tilfredsstillende den tolkning av dispensasjonsadgangen man hadde tenkt seg? Vil man da stramme inn på tolkningen, eller strekke tolkningen av "et fåtall tilfeller"?

Generelt vil LO anta at mange av de samme problemene som dukker opp hvis man vil lage en ny privatskolelov, også vil dukke opp hvis man skal lage en dispensasjonsadgang. Dermed krever hensynet til forsvarlig saksgrunnlag, og rettferdig behandling av enkeltsøkere over tid, en langt grundigere høring enn det som nå foreligger.

På grunnlag av høringsnotatet er det ikke mulig å bedømme rekkevidden av departementets forslag på en forsvarlig måte, samtidig som vi mener norsk skole skal være fri for kommersialitet og er bekymret over de erfaringene vi har hatt med kommersielle privatskoler både i Sverige og Norge de siste årene.

LO krever derfor at det ikke fremmes lovforslag om dispensasjon for privatskoler. Kravet om alternativt formål for private skoler må opprettholdes. LO forutsetter også at begrensninger og føringer som følge av EØS og WTO gjennomgås nøye i eventuelle framlegg overfor Stortinget.

Varige endringer - ulemper på kort og lang sikt må tas på alvor

Hvis regjeringen skal foreslå endringer i privatskoleloven i tråd med Sundvolden-erklæringen gjennom et større lovarbeid, er det etter LOs syn helt nødvendig å ta på alvor de mange mulige ulempene kommersielle privatskoler kan medføre på kort og lang sikt.

Sporene fra Ot.prp. nr. 33 (2002-2003) Om lov om frittstående skolar (friskolelova) skremmer i så måte. Ot.prp. 33 (2002-2003) var en tynn, juridisk preget proposisjon. Den var utilfredsstillende både i forhold til konkrete konsekvenser (hva skjer for offentlige skoler, kommunenes styring av skolestrukturen), og i forhold til de prinsipielle og bredere sidene (som spørsmålet om friskolene vil føre til konkurranse om elever mellom skolene).

Det er naivt hvis departementet tror, slik regjeringserklæringen kan gi inntrykk av, at en offentlig tjeneste som undervisning reagerer likt på konkurranse og marked som vanlige private varer og tjenester. Undervisning av barn og unge ligger langt unna vanlige produkter som egner seg for markeder. Det handler blant annet om at undervisning er en kombinasjon av en svært kompleks og individuell tjeneste, at barn og unge er uerfarne som "kunder" (mens foreldrene vanskelig kan måle kvaliteten godt) og at skolegang dekker et grunnleggende behov med effekter både her og nå og som kan vare livet ut.

LO viser til at framtidens nærings- og arbeidsliv etter alt å dømme vil være preget av enda raskere endringer i teknologi, produkter og produksjonsprosesser enn i dag. Sosial læring og god endrings- og samarbeidskompetanse vil dermed trolig bli enda viktigere enn i dag. En markedsdreining i norsk skole som fører med seg mer ensidig vekt på målbar kunnskap, er i et

slikt perspektiv umoderne. Det vil heller svekke enn styrke norske arbeidstakere og norsk næringsliv i framtida.

Det er videre grunn til å minne om at selv et fåtall kommersielle privatskoler, eller endog bare én i et område, kan påvirke de offentlige skolenes atferd. Hvis for eksempel en privat skole legger sterk vekt på utad synlige resultater framfor like viktige, men mindre synlige formål (karakterer framfor sosial læring), vil dette i praksis kunne presse fram tilsvarende endringer i den offentlige skolen.

Noen mulige uheldige effekter av en utvikling mot mer markedskultur i norsk skole, og som et eventuelt og kunnskapsbasert lovarbeid etter LOs syn må forholde seg seriøst til, er disse:

1. *Fra fellesskole mot sorteringsskole.* Elevene i kommersielle privatskoler blir ikke noe "tilfeldig utvalg". Skolene vil ønske å tiltrekke seg best mulige elever og ressurssterke foreldre som kan bidra, både fordi det trekker gjennomsnittresultatene opp (som er god markedsføring) og fordi det kan redusere behovet for ressurser i undervisningen. Ressurssterke foreldre vil kanskje i større grad forsøke å få sine barn inn på det de antar er de beste skolene. Slik kan gode og onde sirkler for skoler skapes på et misvisende grunnlag. En markedskultur mer fokusert på konkurranse om elever og skolevalg vil også kunne stimulere til skoler med mer segregering for eksempel etter etnisitet eller kjønn.
2. *Skolehverdag mer preget av det som måles og ses.* Konkurranse om elever i et skolemarked vil kunne skje mye på grunnlag av gjennomsnittskarakterer og elevsammensetningen, og dyktighet i markedsføring. Disse forholdene vil gjerne ha begrenset sammenheng med reell kvalitet (hvor mye læring skolen reelt tilfører, i samarbeid med eleven). Det er sannsynlig at oppmerksomheten blir dreid vekk fra helhetlig undervisning på barnas premisser og over mot hva som kan bidra til økt interesse og etterspørsel fra foreldrene.
3. *Offentlige skoletilbud må legge ned.* Generelt vil en økt elevplass i privatskole måtte bety en elevplass mindre i den offentlige skolen, og en nyetablert privatskole bety at en offentlig skole må legge ned. Omfanget i enkelte lokalmiljøer vil riktignok begrenses av at det skal tas hensyn til den helhetlige skolesituasjonen i området.
4. *De offentlige skolene som videreføres, vil påvirkes av markedstenkingen.* En mer markedspreget norsk skole vil bidra til at også de offentlige skolene må konkurrere om elever, siden de ellers mister bevilgninger og må trappe ned. Selv om det selvsagt har betydning hvor mange kommersielle privatskoler som etableres, er det derfor åpenbart at de offentlige skolene kan påvirkes av bare én eller få privatskoler i området. De offentlige skolene må ventes – i større eller mindre grad – å tilpasse seg den markedstenkingen som legges til grunn i private skoler.
5. *Offentlige skoler uforskyldt inn i ond sirkel.* Også utmerkede offentlige skoler kan miste elever pga. feiltolkede karaktermålinger, at de fortsetter å undervise "i bredt" og ikke fokuserer på det lettest målbare eller som følge av "uheldig" elevsammensetning. Svekket økonomi og stigmatisering kan føre disse skolene inn i en ond sirkel. Videre kan dyktige lærere i en slik situasjon presses eller lokkes over i "gode" skoler, særlig hvis markedstenkingen også slår sterkere inn i lønnsdannelsen for lærere.
6. *Karakterinflasjon.* Hvis vi får en skole mer preget av konkurranse om elever og foreldres gunst, og hvor karakterer er viktig i markedsføringen, må vi regne med press for karakterinflasjon. I Sverige har vi sett problemer med karakterinflasjon i privatskoler, og dette er blitt tema også i Norge. I en mer konkurransepreget situasjon vil karakterinflasjon trolig smitte til offentlige skoler. En konsekvens kan kanskje bli at bare prøver med ekstern eller uavhengig evaluering kan gi grunnlag for offentliggjorte karakterer, noe som kan redusere elevenes innsats i det daglige.

7. *Omgåelse av utbyttere regulering.* Erfaringene i Norge i forbindelse med Utdanningsdirektoratets tilsyn viser at en regulering av utbytte omgås, særlig gjennom for høy prising av innkjøpte tjenester fra nærstående familie og selskaper. I Sverige, hvor utbytte tillates, har store midler gått til investeringsselskaper i skatteparadiser.
8. *Konkurser.* Erfaringene særlig fra Sverige viser at konkurser blant kommersielle privatskoler er et reelt problem, som går ut over uskyldige elever.
9. *Mer offentlige ressurser og byråkrati til kontroll og styring.* Både for å kontrollere privatskolene, håndtere konkurser og styre det samlede skoletilbudet kreves mer ressurser og byråkrati – som ellers kunne kommet elevene til gode.
10. *Mer ensretting?* Hvis store skolekonserner får innpass som i Sverige, vil kommersiell skolekonkurranse kunne bety ensretting og standardisering av undervisningen heller enn økt mangfold.
11. *Utstøting av svakere elever.* En styrke ved den rammefinansierte fellesskolen er at den er for "alle". Vi må anta at kommersielle skoler i hvert fall etter hvert vil regne på om den enkelte elev eller særlige elevgrupper "lønner seg" eller ikke. For svakere elever, eller generelt for elever med særlige behov eller med mindre gode karakterer, vil den stipulerte stykkprisen kunne være for lav i forhold til kostnadene. Skal dette fanges ordentlig opp og motvirkes, kreves finmaskede systemer med påfølgende byråkrati og kontrollbehov, som sykehusenes DRG-system. I praksis er det stor fare for at en markedspreget skole med kommersielle aktører fører til direkte og indirekte utstøting av elever med særlige behov.
12. *Press mot at lommeboka skal bestemme og på offentlige budsjetter.* I en situasjon hvor det er skapt forventninger om "fritt brukervalg" og noen skoler oppfattes som mer attraktive enn andre, må vi regne med køer både til enkelte offentlige og enkelte private skoler. Da kan også presset komme for at foreldre skal kunne betale seg til en bedre plass for sine barn, i første omgang i form av høyere egenandeler på skoleturer, PCer osv. Kritikk mot køer, økte egenbetalinger og utstøting av svake elever vil dessuten gi press mot offentlige budsjetter.
13. *Svekkelse av den norske samfunnsmodellen.* Som kjent har den norske og nordiske modellen i flere tiår gitt gode resultater både for fordeling, effektivitet og likestilling. Fellesskolen er et av de viktigste elementene i den norske modellen. En god, felles skole bidrar til et godt samfunn preget av tillit, i tillegg til at den sikrer at kompetanse også til svakere grupper. Et samfunn med økende forskjeller og segregering blir mer ustabil og kostbart for alle, også de ressurssterke.

Omfanget og styrken av slike og andre uheldige effekter vil variere i alvorlighetsgrad og avhenge av den konkrete utformingen av en mer markedspreget skolesektor. Blant annet vil mulighetene for "siling" ved inntak, den praktiske utformingen av tiltak for å sikre at skattepengene kommer barna til gode, og rammene for reklame i og for skolene ha betydning. Konsekvensene vil også være noe ulike avhengig om man ser på barneskolen, ungdomsskolen eller videregående skole osv. Poenget er at mange med rette er bekymret for slike og andre uheldige effekter på kort og lang sikt, og at et større lovarbeid må ta dem på alvor.

Det er for øvrig også slik at ofte påståtte fordeler med mer markedstenkning i skolesektoren, som effektivisering og innovasjon, kommer i et annet lys og bør ses kritisk på hvis man tar hensyn til de særtrekk undervisningstjenester har i forhold til vanlige private produkter. Videre vil det på dette området ikke være snakk om en markedstilpasning med fri prisdannelse, men i hvert fall i første omgang utvikling av et "kvasimarked" med faste priser. Da vil prisene ikke gi de markedssignaler som til vanlig gir positive virkninger for effektiv produksjon og distribusjon av private varer og tjenester.

Vi vil understreke at LOs avvisning av økt omfang av private, kommersielle skoler i Norge ikke betyr at dagens fellesskole ikke fortsatt må videreutvikles og forbedres. For eksempel

synes det som om det har vært et tiltakende "målehysteri" innenfor skolesektoren, og det er selvsagt mye som kan og bør gjøres for å forbedre den offentlige skolen.

Yrkesfagskoler og bransjeorganisasjoner

Departementet skriver følgende: "Ved vurderingen av eventuelle søknader om yrkesfagskoler, vil departementet legge stor vekt på om søknaden støttes av vedkommende bransjeorganisasjon."

Når departementet her bruker begrepet "bransjeorganisasjon" betyr det så langt vi kan se at partenes tradisjonelle felles innflytelse blir brutt opp og at regjeringen ensidig vil la arbeidsgivers oppfatninger bli gjeldende. Vi mener dette er et brudd med lang og god tradisjon, og at regjeringen har sviktende tillit til eget system med faglige råd. Videre vil det for den yrkesfaglige delen av forslaget være et brudd på ILO konvensjon nr. 142. Vi mener derfor at hvis det skal etableres tilbud, særlig innenfor yrkesfagene, er det nødvendig med styringssystemer og representativitet som ivaretar kravene i ILO 142 og partenes gjensidige rett til innflytelse.

Med vennlig hilsen
LANDSORGANISASJONEN I NORGE

Tor-Arne Solbakken
(sign.)

Stein Reegård
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.