

## Skolen vet best!

Norge trenger en skole som gir befolkningen oppdatert kunnskap og ferdigheter til å takle en verden med stadig økende krav til kompetanse. Dette er nødvendig, ikke bare ut fra hensynet til effektiviteten i det norske samfunnet og dermed vår velstand og velferd, men som et selvstendig mål.

Kunnskap, kompetanse, dannelse og kultur er den viktigste ressursen et land kan ha, men den er også viktig for at hvert enkelt menneske skal kunne virkeliggjøre sine drømmer. Skolen skal gi elevene kunnskaper og ferdigheter som kan komme til nytte i arbeidsliv og samfunnsliv, men kunnskap handler ikke bare om produksjon og bruttonasjonalprodukt. Kunnskap er også et gode i seg selv. Den bedrer livskvaliteten, åpner muligheter og gjør det lettere å forstå verden.

Det er også et selvstendig mål at skolen skal favne alle. Den skal gi elevene likeverdige muligheter, uavhengig av geografisk tilhørighet, kulturell bakgrunn og foreldrenes økonomiske evner.

Norge har gode forutsetninger for å skape en god skole og har gjort mye for å lykkes med det. Ressursinnsatsen er blant de aller høyeste i verden. Vi bruker svært mye penger på norsk skole. Vi har også svært mange ansatte i norsk skole. Begge deler skal vi fortsette med, men det er på tide å skifte fokus: Vi kan ikke bare diskutere hvor mye ressurser vi tilfører skolen. Vi må også diskutere hva vi *får ut av* ressursinnsatsen. Internasjonale undersøkelser viser at på tross av høy ressursinnsats skårer norske elever middels i analyser av deres basisferdigheter.

Dersom vi skal oppnå bedre resultater, må vi foreta grunnleggende endringer i måten vi styrer norsk skole på. Tidligere har vi lagt for mye vekt på å detaljregulere ressursbruk og prosesser fra toppen. Våre erfaringer og internasjonal forskning viser at denne modellen ikke fungerer godt nok. Vi må desentralisere ansvar, bedre kvalitetskontrollen og gi økt innflytelse til brukerne. Skolen skal styres nedenfra, ikke ovenfra, innenfor nasjonalt opptrukne mål. Hensikten er ikke å spare penger, men å få mer igjen for de ressursene som skolen allerede disponerer.

Utdannings- og forskningsdepartementet har satt i gang et omfattende moderniseringsprosjekt for norsk grunnsopplæring – grunnskolen og videregående opplæring – under mottoet *Skolen vet best!* Dette dokumentet er utarbeidet av prosjektet og skisserer viktige utfordringer for norsk skole, basert på nasjonale og internasjonale undersøkelser og sentral forskning pr. oktober 2002.

Kristin Clemet  
Utdannings- og forskningsminister

Skolen vet best! .....	1
Sammendrag.....	3
1. Norge har gode forutsetninger.....	11
2. Resultatene er middels .....	13
2.1 Hovedresultater fra internasjonale undersøkelser .....	13
2.2 Læringsutbytte og andre mål i læreplanen.....	15
2.3 Mange svake elever.....	16
2.4 Uro og svake læringsstrategier .....	17
2.5 Inntrykk av skolen.....	18
2.6 Liten kunnskap om kvaliteten.....	19
2.7 Forklaringer på Norges høye utgiftsnivå.....	21
3. Penger er nødvendig, men ikke nok .....	24
3.1 Internasjonal forskning.....	24
3.2 Norsk forskning.....	27
3.3 Om enkelte virkemidler.....	29
4. Hva skaper en god skole? .....	33
4.1 Gode lærere .....	33
4.2 Fagorganisasjoners innflytelse .....	36
4.3 Selvstyre.....	37
4.4 Valgfrihet mellom skoler .....	39
Hva må gjøres?.....	46
Vedlegg: Erfaringer med valgfrihet i fem land .....	46
Referanser.....	55

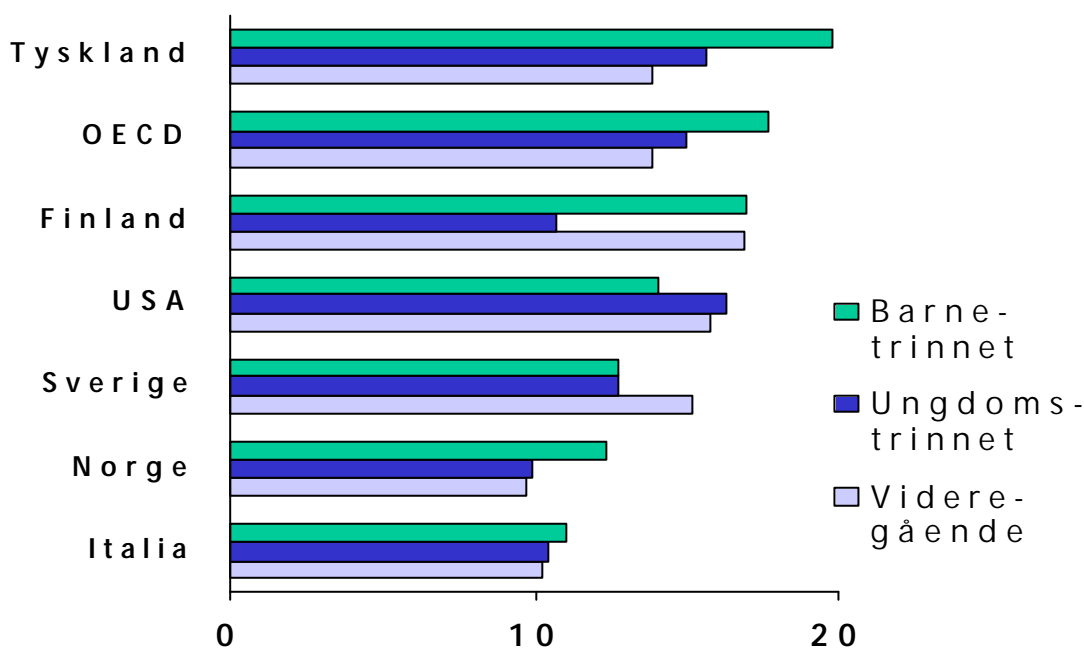
# Sammendrag

## Store ressurser

Norge har gode forutsetninger for å skape en kvalitetsskole. Norge er et rikt land der de voksne er høyt utdannet. Få land bruker mer penger på skolen enn Norge. I 1999 lå utgiftene til hver elev i barneskolen 43 prosent over gjennomsnittet i OECD (målt i kjøpekraft), 42 prosent over gjennomsnittet i ungdomsskolen og 32 prosent over i videregående skole (OECD, 2002).

De høye utgiftene i norsk skole i forhold til andre land skyldes bare i mindre grad norsk geografi. Driftsutgiftene i de ti kommunene med flest elever ligger bare omkring 4 prosent under landsgjennomsnittet når vi ser bort fra skyssutgiftene, som utgjør omkring 2 prosent av samlede utgifter. Integrering av funksjonshemmede og andre ressurskrevende elever i norsk skole kan heller ikke forklare mye av forskjellen. Hovedårsaken til de høye kostnadene i Norge er at vi har svært mange lærere i forhold til andre land. I OECD-landene er det i gjennomsnitt mellom 40 og 50 prosent flere elever pr. lærer enn i Norge. Det gir gode muligheter for å forbedre skolen, siden gode lærere er skolens viktigste ressurs.

Figur 1 Elever pr. lærer, 2000



Kilde: OECD, 2002

## Resultatene kan forbedres

En god indikasjon på kvaliteten i norsk skole får vi gjennom å sammenligne oss med andre land. Det er foretatt flere sammenligninger som måler læringsutbytte. OECD-land dominerer disse undersøkelsene. Dette er også det mest naturlige sammenligningsgrunnlaget for Norge, siden vi deler økonomisk nivå og langt på vei kulturbakgrunn med de fleste OECD-land. De internasjonale undersøkelsene er gjennomført i lesing, matematikk og naturfag. Dette er ikke tilfeldig. Morsmålet er svært viktig både for å fungere i samfunnet og som redskap i de øvrige fagene. Matematikk og naturfag egner seg best for internasjonale undersøkelser, siden dette er de fagene som lettest lar seg sammenligne over landegrensene.

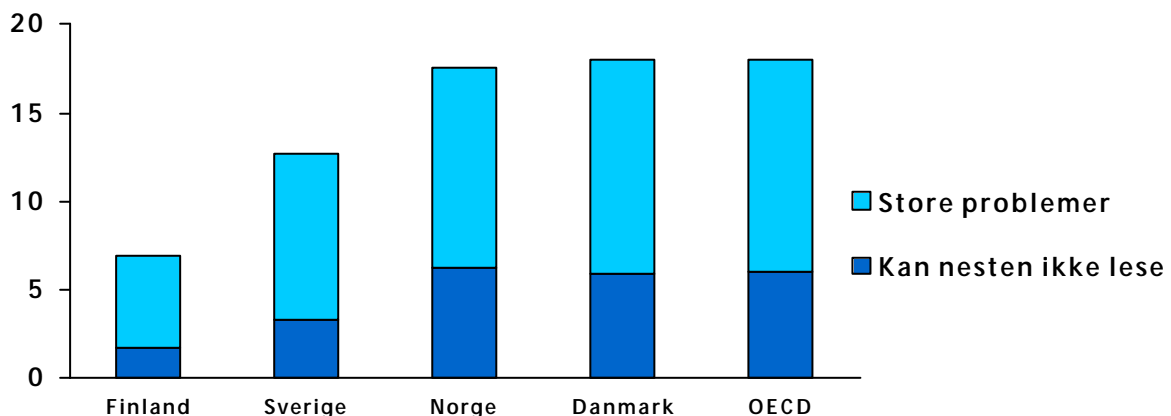
De fleste internasjonale undersøkelser omhandler barneskolen og ungdomsskolen, mens videregående utdanning er mindre undersøkt. Det gjelder i særlig grad yrkesopplæringen, som derfor faller utenom rammene av dette dokumentet.

Undersøkelsene viser at norske elevers resultater bare er middels. Den siste store undersøkelsen – PISA – ble gjennomført i regi av OECD i 2000 (Lie et al., 2001, OECD 2001b). PISA-undersøkelsen er den mest omfattende internasjonale undersøkelsen så langt, og måler det som kalles funksjonell kompetanse i lesing, naturfag og matematikk blant 15-åringer. I tillegg til å måle faglig kvalitet gir den informasjon om holdninger, motivasjon og læringsstrategier. Blant 31 land er Norge nr. 17 i matematikk og nr. 13 i lesing og naturfag. Også i den internasjonale leseundersøkelsen fra 1991 (IEA) og matematikk- og naturfagundersøkelsen fra 1995 (TIMSS) er resultatene midt på treet. For avgangstrinnet i videregående skole lå imidlertid TIMSS-resultatene helt i toppen, særlig i naturfag (Lie et al, 1998).

Den norske PISA-rapporten slår fast at sammenhengen mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og læringsutbytte er omtrent den samme i Norge som i gjennomsnittet av OECD-land. Den norske enhetsskolen har altså ikke lyktes spesielt godt med å kompensere for forskjellene i elevenes hjemmebakgrunn (Lie et al., 2001).

PISA-undersøkelsen viser også at forskjellene mellom elevene i Norge er større enn i de fleste land. Derfor har vi også mange elever med svake ferdigheter. Hele 17,5 prosent av elevene har slike leseproblemer at OECD konkluderer med at det kan hindre dem i deres videre utdanning. Svake ferdigheter vil selvsagt også påvirke mulighetene til fullverdig deltakelse i arbeids- og samfunnsliv for øvrig.

Figur 2 15-åringer med store leseproblemer, prosent, PISA



Kilde: OECD, 2001b

Norge skårer også dårlig på læringsstrategier. Norske elever gjorde det aller dårligst innenfor kontrollstrategier, dvs. hvordan elevene kontrollerer og prøver ut hva de har lært. Norge er også blant de aller dårligste innenfor utdyping, dvs. hvordan elevene klarer å knytte ny kunnskap sammen med eksisterende. PISA-undersøkelsen viser også at læringsmiljøet i norske skoler, i form av uro i klassen og umotiverte og udisiplinerte elever, er blant de dårligste i OECD. På en indeks over en rekke spørsmål som elevene har besvart om

disiplinforholdene i klassen, skårer Norge dårligst av samtlige OECD-land, bortsett fra Italia og Hellas.

Også nasjonale prøver gir grunn til bekymring. Nasjonale kartleggingsprøver i leseferdighet viser at 3.-klassingene i 2000 og 2001 leste noe dårligere enn 2.-klassingene i 1994 og 1997 (Engen et al., 2001). Ferske resultater fra kartleggingsprøvene for 7. klasse viser en til dels kraftig forverring fra 1994 til 2001 (Solheim et al., 2002). Det er definert en såkalt bekymringsgrense for å måle forekomsten av svake lesere. I 1994 lå 20 prosent av elevene under denne grensen (uveiet snitt av sju tester). I 2001 økte andelen til 26,8 prosent. Norsk Matematikkråds regelmessige undersøkelser av grunnleggende ferdigheter i matematikk for de studentene som begynner på matematikk-krevende studier, har sunket kontinuerlig siden undersøkelsene startet i 1982.

Både de internasjonale og nasjonale undersøkelsene tegner et bilde av middels kvalitet i norsk skole på barne- og ungdomstrinnet. Dette er ikke tilfredsstillende, spesielt ikke når Norge samtidig er blant de landene som bruker aller mest penger på skolesektoren.

#### *Andre mål enn læringsutbytte*

Læreplanen slår fast at skolen ikke bare skal gi elevene en faglig skolering som setter dem i stand til å fungere tilfredsstillende i samfunnsliv og yrkesliv. Den skal også gi dem en sosial og personlig ballast som gjør dem skikket til å leve som fullverdige og helstøpte mennesker. De skal læres opp til å realisere sine iboende muligheter, men også til å vise empati, omsorg og solidaritet med andre.

Undersøkelser av kvaliteten i skolen kritiseres ofte for å være for snevert innrettet mot rene fagkunnskaper. Det er klart at mange av de målene læreplanen setter, ikke fanges opp av slike undersøkelser. Mange av dem er svært vanskelige å måle i det hele tatt, og mange av dem bør ikke måles.

Implisitt i denne kritikken synes det imidlertid å ligge en forventning om negativ sammenheng mellom læringsutbytte og andre mål i skolen, som trivsel, sosiale ferdigheter, holdninger og engasjement. Påstanden er altså at dersom vi fokuserer for mye på læringsutbytte, går det på bekostning av andre mål. Internasjonale undersøkelser gir ikke noe grunnlag for å bekrefte en slik antakelse.

En skole der elevene oppnår godt læringsutbytte, er også en skole der det er mer sannsynlig at eleven trives, og at forholdet mellom lærer og elev er godt. Det fremgår også av PISA-undersøkelsen (Lie et al., 2001). Den viser også at norske elevers trivsel ligger noe over gjennomsnittet, men at forholdet mellom lærer og elev er langt dårligere enn gjennomsnittet.

I 1999 ble det gjennomført en internasjonal undersøkelse av elevenes ”demokratiske beredskap og vilje til engasjement” i 9. klasse og 2. klasse i videregående skole – Civic-undersøkelsen. Norske elever skårer godt over middels i denne undersøkelsen, både i de delene som måler kunnskaper og ferdigheter om demokratiet og politikk, og i de som måler holdninger og engasjement (Mikkelsen et al., 2001, Mikkelsen et al., 2002).

Sammenholder vi skåre for demokratikunnskaper og ferdigheter med PISA-resultatene, finner vi ingen sammenheng mellom de to, verken positiv eller negativ. Det samme gjelder sammenhengen mellom PISA-skåre og holdninger og engasjement, dersom vi ser bort fra land som nylig har erfaringer med diktatur og konsentrerer oss om stabile demokratier. Denne

undersøkelsen gir ingen indikasjoner på at land som oppnår godt læringsutbytte i basisfagene, gjør det på bekostning av elevenes holdninger og engasjement.

#### *For liten kunnskap om kvaliteten*

Vi vet mye om ressursbruken i norsk skole, men vi vet langt mindre om resultatene, både i form av læringsutbytte og oppnåelse av skolens øvrige mål. Internasjonale undersøkelser har hjulpet oss til å se kvaliteten i norsk skole i perspektiv, men dette er ikke nok.

Selv om hvert enkelt lærested i opplæringsloven pålegges ansvar for vurdering av sin virksomhet, og skoleeier skal se til at vurderinger gjennomføres, er det under halvparten av kommunene som driver systematisk kvalitetsoppfølging av sine skoler. Norge er dessuten ett av få land i Vest-Europa som mangler et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen utover eksamen.

Manglende kunnskap om kvaliteten er i aller høyeste grad et problem for lokale skoleeiere og den enkelte skole. Det er et problem for elever og foreldre, som ikke vet om deres skole er god, og det er et problem for sentrale myndigheter, som utformer hovedlinjene i utdanningspolitikken.

#### **Mange positive sider ved norsk skole**

I dette dokumentet har vi lagt vekten på kvalitetsproblemene i norsk skole, fordi det først og fremst *er dette vi må gjøre noe med*. Det er samtidig viktig å huske at norsk skole har mange positive sider.

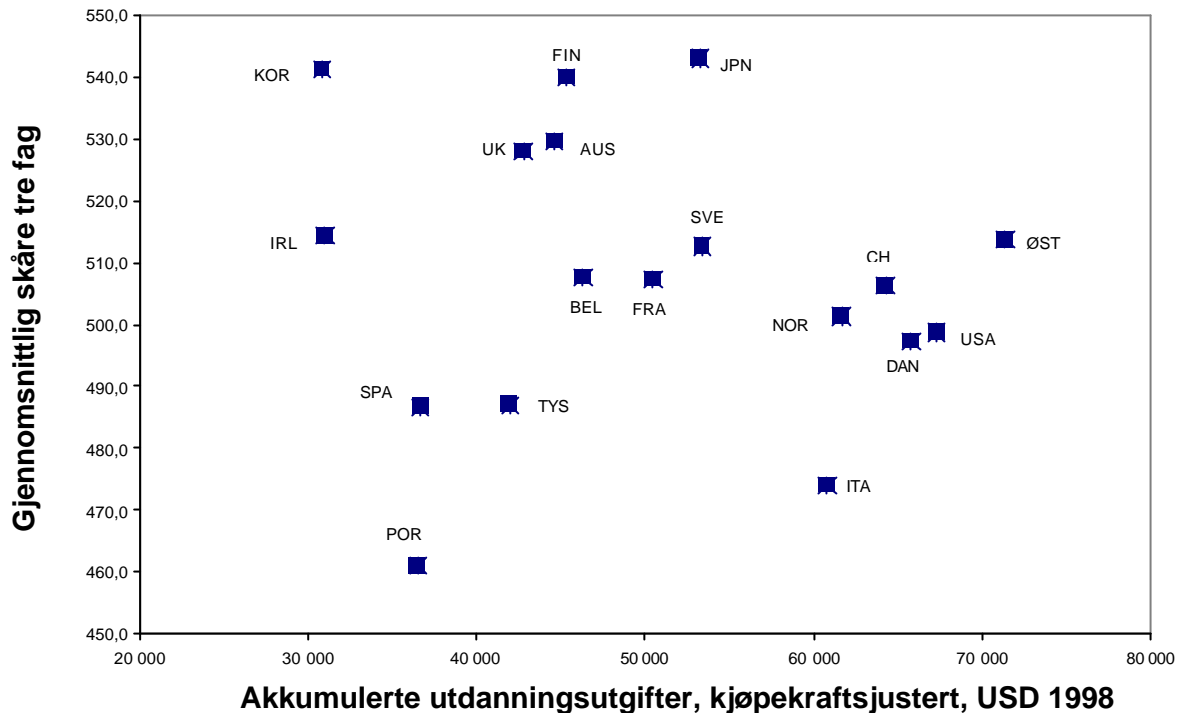
- Skolen er i all hovedsak gratis (skattefinansiert) for brukerne.
- Gjennom stor geografisk spredning og mange små skoler er det god tilgang til skoler nær hjemstedet.
- Norge ligger helt i toppen når det gjelder deltakelse i utdanningen og lengden på denne – vi har et høyt utdanningsnivå.
- Elever med spesielle behov er i all hovedsak integrert i den allmenne skolen.
- I forhold til andre OECD-land er frafallet i videregående opplæring relativt lavt.
- Spørreundersøkelser viser at norske elever trives godt i skolen.

#### **Penger er ikke nok**

Norsk skoledebatt har i stor grad dreid seg om tilførsel av mer ressurser. Vi har ovenfor sett at norsk skole har store ressurser, men skaper middels resultater. Det er imidlertid ikke noe særnorsk fenomen at det er liten sammenheng mellom ressurser og resultater.

Svært mye forskningsinnsats er lagt ned for å undersøke denne sammenhengen. Selv om det står en viss faglig strid om denne forskningen, er det de færreste undersøkelser som finner en positiv effekt av noen betydning etter at et visst ressursnivå er passert. Norge er langt forbi et slikt nivå. Tyngdepunktet i forskningen tyder på at sammenhengen er ganske svak eller ikke mulig å finne (Hanushek, 1986, 1996, 1997 og 2002b, Wößmann, 2001, Greenwald et al., 1996a og 1996b, Krueger, 2000).

*Figur 3 Sammenheng mellom læringsutbytte og kjøpekraftskorrigerte utgifter pr. elev, PISA*



Kilde: OECD 2001b

Note: Alle OECD-land med tilgjengelige data, med unntak av dem med samlede utgifter frem til 15 år på under USD 30 000 dollar (Hellas, Ungarn, Tsjekkia, Polen, Mexico). Dette utgjør halvparten av Norges nivå.

Det samme svaret kommer ut av undersøkelser både innenfor det enkelte land, over tid og mellom land. Figur 3 viser læringsutbytte i PISA i forhold til det samlede utgiftsnivået frem til eleven er 15 år. Den viser de OECD-landene som har tilgjengelige data, og unntatt de landene som bruker mindre enn halvparten så mye penger som Norge. Disse er ikke særlig relevante for å forstå effekten av en ekstra krone inn i norsk skole. Sammenhengen mellom høye utgifter og læringsutbytte er svakt negativ. Heller ikke i TIMSS-undersøkelsen fra 1995 er det mulig å finne noen sammenheng mellom ressurser og resultater (Wößmann, 2000).

Norsk forskning bekrefter de internasjonale funnene. Det er nylig lagt frem resultater fra et norsk forskningsprosjekt (*Fra ressurs til resultat*) som har foregått fra 1997 til 2002 og omhandler nærmere 3 000 elever i 9. og 10. klasse. Forskerne finner at mindre enn én prosent av forskjellene i læringsutbytte kan tilskrives ulike ressurser i skolene (Birkemo, 2002). Tidligere har norske forskere kommet til lignende konklusjoner når det gjelder videregående skole (Bonesrønning og Rattsø, 1994).

Disse resultatene gjelder forholdet mellom samlede økonomiske ressurser og resultater. Dersom vi isteden bryter opp ressursene i sine enkelte bestanddeler, er det fremdeles vanskelig å finne noen klare sammenhenger, både i internasjonal forskning og i det som finnes av norsk forskning. Færre elever pr. lærer gir ingen systematisk bedring i resultatene. Mindre klasser synes sjelden å gi bedring av betydning i læringsutbyttet. Noen studier viser en viss positiv effekt for de yngste klassetrinnene på barnetrinnet. IKT-utstyr og bedre fysisk læringsmiljø er viktig i seg selv, men vi har ikke forskning som entydig viser at dette har noen innvirkning på læringsutbytte.

En vesentlig del av skolens ressurser blir tildelt som styrkingstiltak til delingstimer og spesialundervisning. Dette kan dreie seg om mindre elevgrupper på fast eller midlertidig basis, ekstralærer i klassen, hjelp til enkeltelever eller egne grupper utenfor skolen. Effekten av slike tiltak rettet mot 10. klasse er studert i prosjektet. Konklusjonen er at det er beskjedne sammenheng mellom ekstraressurser og faglig fremgang. Effekten synes å variere mellom tiltakene, og er i noen tilfeller positiv, i andre tilfeller negativ (Birkemo, 2002).

Det ville selvsagt være en feilslutning å trekke den konklusjonen at norsk skole ville bli bedre dersom vi brukte mindre penger. Men forskningen viser at mer ressurser til skolen ikke uten videre vil bedre resultatene. Det vil alltid, uansett utgiftsnivå, være avgjørende *hvordan ressursene utnyttes*, særlig når man allerede har så store ressurser til disposisjon som norsk skole har. Derfor vil vi både kunne finne tilfeller der mer penger vil gi bedre resultater, og tilfeller der pengebruken kan reduseres uten at det går ut over resultatene.

### **Gode lærere viktige**

Elevenes bakgrunn har stor betydning for hvor godt de klarer seg på skolen. Den kan imidlertid ikke skolen gjøre så mye med. Det skolen kan gjøre noe med, er den læringen som skjer i skolen. Ett resultat går igjen i skoleforskningen – *den enkelte lærer spiller en stor rolle.*

Den største studien av lærerkvalitet ble foretatt i Texas over tre år i midten 1990-årene, og omfatter mer enn en halv million elever på fire klassetrinn, på mer enn 3 000 offentlige skoler (Rivkin et al., 2002). Den viser at selv om sosioøkonomisk bakgrunn har meget stor betydning for læringsutbyttet, er betydningen av å ha en god lærer over mange år i barneskolen enda større. Forskerne illustrerte forskjellene med at *en god lærer kan gi sine elever halvannet års progresjon i løpet av et skoleår, mens en dårlig lærer bare hjelper dem et halvt år fremover.*

For å få gode lærere er det viktig å rekruttere de beste, å dyrke dem vel, og å gi dem frihet og belønning for gode resultater. Det siste er viktig, fordi skoleforskningen viser at forskjellen mellom en god og en dårlig lærer ikke først og fremst ligger i hva slags utdanning eller hvor lang erfaring læreren har. Det dreier seg i høy grad om personlige egenskaper og motivasjon. God utdanning og formell kompetanse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for å bli en god lærer.

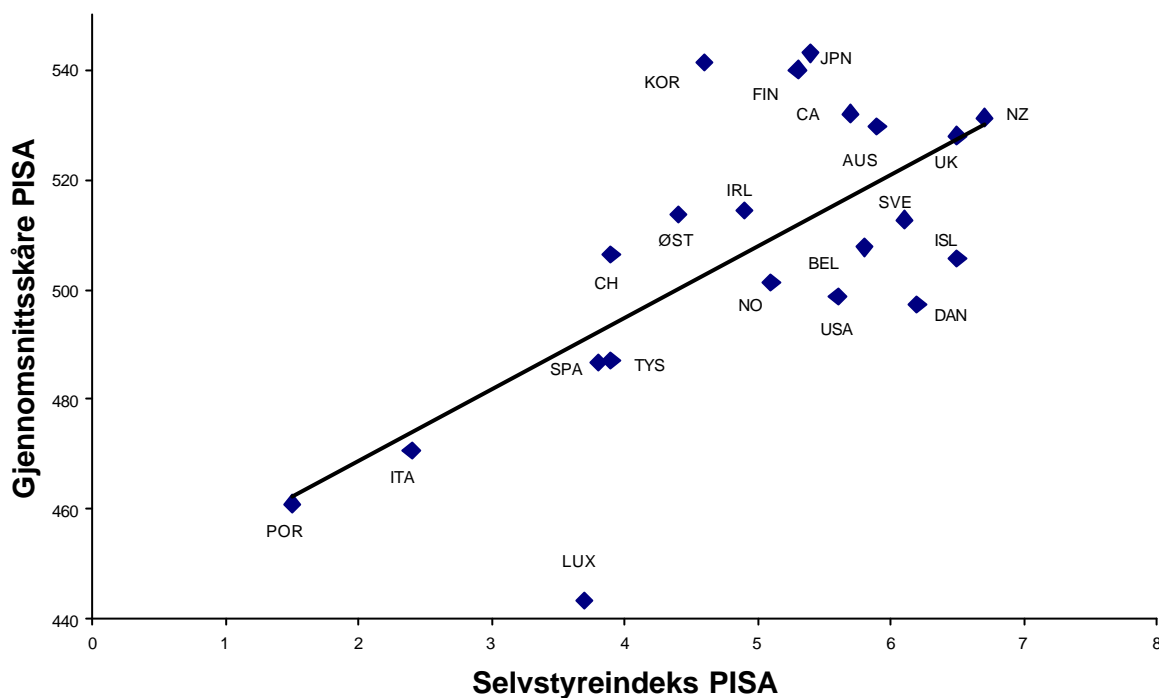
Lønnsdannelsen for lærere og skoleledere var inntil 2000 svært sentralisert og rigid i Norge. Fra 2000 er det åpnet for lokale lønnsforhandlinger. Det vesentligste av lønnstilleggene forhandles fremdeles sentralt, men den lokale andelen er økende. Generelt er det likevel slik i Norge at læreryrket er ett av stadig færre yrker der det er liten sammenheng mellom resultater og lønn.

### **Lokal handlefrihet virker**

De store internasjonale undersøkelsene i det siste tiåret har gjort det mulig å teste hvordan organiseringen av skolesektoren påvirker læringsutbytte. Både TIMSS-undersøkelsene fra 1995 og PISA fra 2000 viser at læringsutbytte øker når sentrale myndigheter overlater beslutninger om driften til den enkelte skole, men fastsetter fagplanene og står for sentrale eksamener (OECD, 2001a, Wößmann, 2000). Det gir altså en positiv effekt at skolen får større frihet til å organisere undervisningen og vektleggingen av de fagene den tilbyr, og til å prioritere innenfor sin egen ressursramme. I PISA-undersøkelsen er det utarbeidet en indeks som forsøker å sammenfatte graden av selvstyre i skolene. Figur 4 viser en meget klar sammenheng mellom skolens handlefrihet og læringsutbyttet.



Figur 4 Sammenheng mellom læringsutbytte og skolens selvstyre, PISA 2000



Kilde: OECD, 2001b

Note: Indeks for skolens selvstyre, der 10 utgjør maksimalt selvstyre og 5 = OECD-gjennomsnittet. indeksen består av følgende deler: Ansettelse og oppsigelse av lærere, lønnsfastsettelse for lærerne ved ansettelse og senere lønnsjusteringer, utforming av skolens budsjett og fordeling av ressursene innenfor skolen, disiplinærtiltak, vurderingsformer for elevene, kontroll over elevopptak, valg av lærebøker og bestemme innholdet i fagene.

Figuren viser alle OECD-land med tilgjengelige data, bortsett fra de fattigste (Hellas, Ungarn, Tsjekkia, Polen og Mexico).

Norge har en relativt sentralisert beslutningsstruktur i skolen, selv om det er foretatt en viss oppmykning i de senere år. Alle internasjonale sammenligninger viser at Norge ligger på gjennomsnittet eller til dels betydelig under i desentralisering av makt til skolene (OECD, 2001a, Eurydice, 2000 og 2002). Det er derfor betydelig rom for desentralisering og delegering av ansvar.

Norge har tradisjon for omfattende forsøks- og utviklingsvirksomhet når det gjelder både pedagogikk og organisering. Det blir nå gjennomført 343 godkjente lokale forsøk med avvik fra dagens bestemmelser i opplæringsloven. De fleste av disse dreier seg om å myke opp klasseorganiseringsregler og avvik fra regler om fag- og timestfordeling. De statlige utdanningskontorene har evaluert 32 skoler som satte i gang forsøk i skoleåret 2001/02. Det kom ikke negative tilbakemeldinger fra en eneste av disse skolene. Samtidig er om lag 600 forsøk godkjent med avvik fra bestemmelsene i arbeidstidsavtalen. En rekke forsøk er kombinerte forsøk etter både opplæringsloven og arbeidstidsavtalen. Forsøkene etter arbeidstidsavtalen evalueres av SINTEF, som skal legge frem sin rapport i desember 2002.

## Valgfrihet virker

I de senere år har flere land gjort det lettere å velge skole innenfor rammen av offentlig finansiering, mens andre land har lange tradisjoner på dette området. Selv om forskningen på virkningene av disse reformene i mange tilfeller er fersk og ikke helt entydig, begynner det å bli mulig å se et mønster.

Læringsutbytte for dem som velger seg bort fra den offentlige nærskolen, tenderer til å ligge høyere enn for andre elever. Dette gjelder også, om enn i noe svakere grad, dersom man tar hensyn til elevenes ulike forutsetninger. Men mer interessant er det å vurdere hvordan valgfriheten slår ut for dem som velger å bli i den offentlige skolen. Den tilgjengelige forskningen viser at økt valgfrihet også hever de skolene som blir utsatt for ”konkurranse” (Wöbmann, 2000, Belfield og Levin, 2002, Hoxby, 2001, Bergström og Sandström, 2001 og 2002a). Dette resultatet er foreløpig ikke særlig robust. Derimot kan vi med større sikkerhet fastslå at økt konkurranse *ikke svekker* læringsutbytte for de elevene som ikke velger seg bort.

Det er ikke slik at de som velger en annen skole, entydig kommer fra økonomisk privilegerte hjem. I Norge viser tall fra Statistisk sentralbyrå at en større andel av elevene i private grunnskoler har foreldre med lave inntekter enn de som går i offentlige skoler. I Sverige har hele 23 prosent av elevene i friskolene minst én utenlandskfødt forelder, mot 17 prosent i de kommunale skolene (Svenskt Näringsliv, 2001).

# 1. Norge har gode forutsetninger

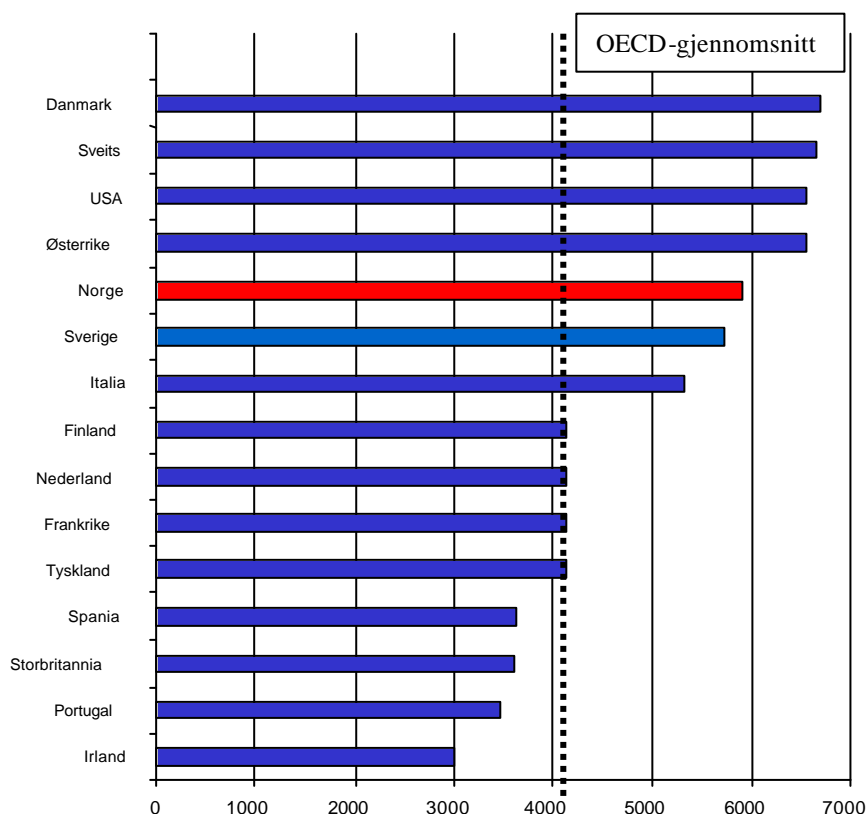
I den norske delrapporten fra den internasjonale PISA-undersøkelsen oppsummeres Norges gode forutsetninger for godt læringsutbytte slik (Lie et al., 2001):

- ? Norge er et av verdens rikeste land, hvis ikke *det* rikeste.
- ? Få land bruker forholdsvis mer penger på skole og utdanning.
- ? Enhetskoletanken har preget norsk skole i over hundre år – utvikling frem mot utdanning for *alle* har vært et av skolens viktigste mål.
- ? Norge har en voksenbefolkning av høyt utdannede mennesker, og norske voksne ligger helt i verdenstoppen når det gjelder lesekompetanse.
- ? PISA måler kompetanser som er mer i tråd med intensjonene i den norske læreplanen enn det som har vært tilfellet i tidligere internasjonale undersøkelser.

Totale utgifter pr. elev i Norge lå i 1999 43 prosent over gjennomsnittet i OECD (målt i kjøpekraft), 42 prosent over gjennomsnittet i ungdomsskolen og 32 prosent over i videregående skole (figur 1.1 og 1.2). Figur 1.3 viser kostnadsutviklingen i grunnskolen frem til 2000. I videregående skole har utgiftene steget mer i de senere år, men det har sammenheng med at flere elever nå går på mer kostnadskrevede linjer og færre på den relativt rimelige allmennfaglige linjen.

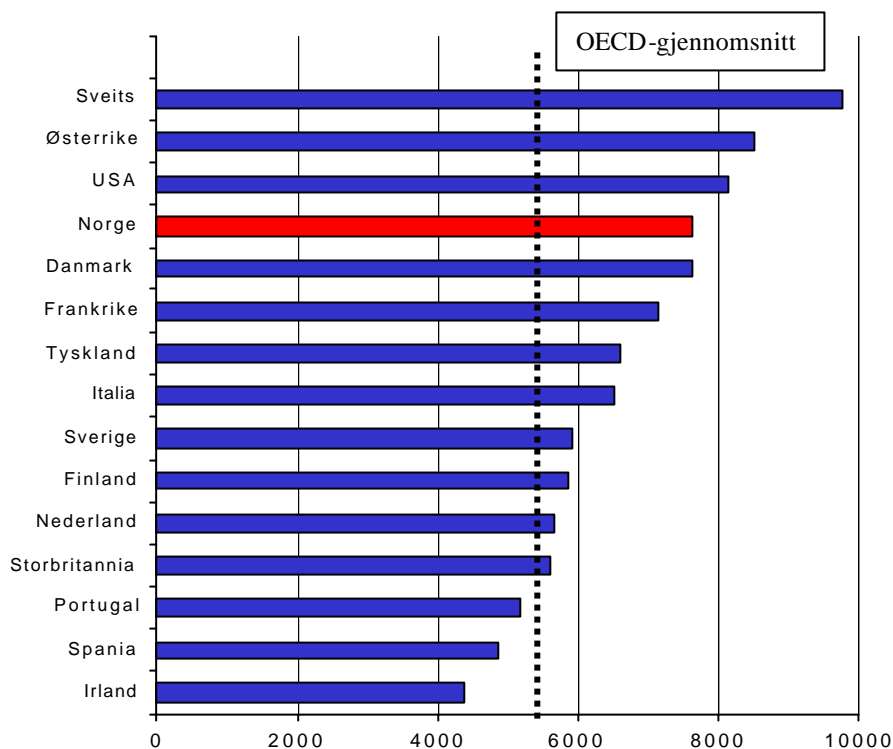
## ***FIG 1.1 og 1.2 må kopieres inn på nytt – mangler linjen med OECD-snittet***

Figur 1.1 Utgifter pr. elev i barneskolen, USD kjøpekraftsjustert, 1999



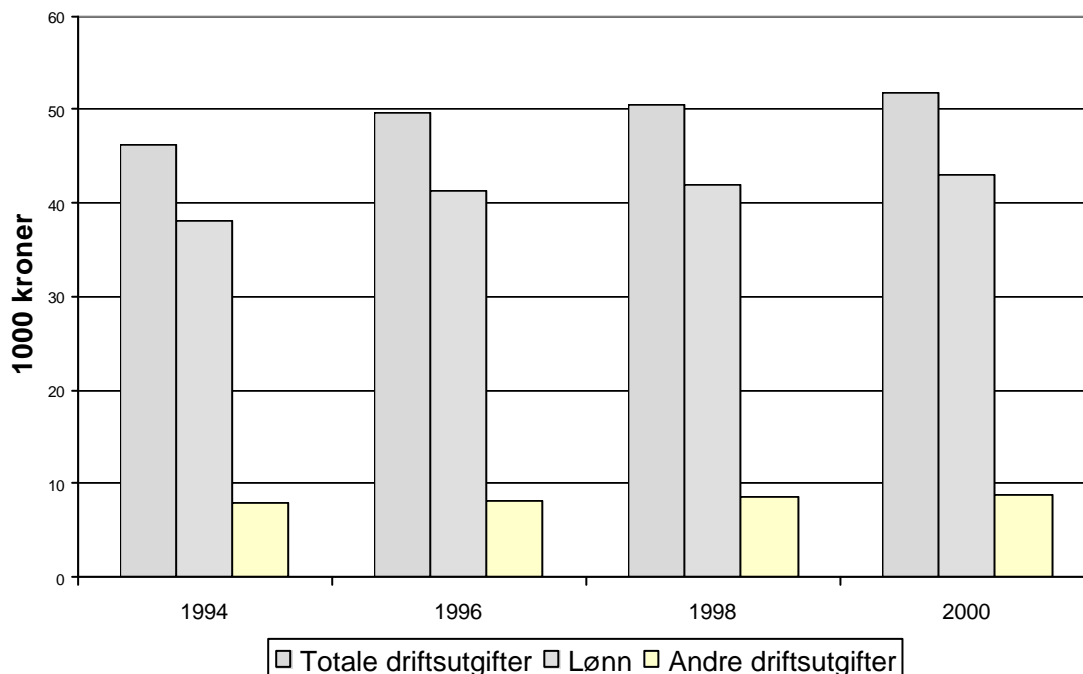
Kilde: OECD, 2002

Figur 1.2 Utgifter pr. elev i ungdomsskolen og videregående skole, USD kjøpekraftsjustert, 1999



Kilde: OECD, 2002

Figur 1.3 Utgifter pr. elev i grunnskolen, faste 2000-kroner



Kilde: SSB

## 2. Resultatene kan forbedres

En god indikasjon på kvaliteten i norsk skole får vi gjennom å sammenligne oss med andre land. Det er foretatt flere sammenligninger som måler læringsutbytte. OECD-land dominerer disse undersøkelsene. Dette er også det mest naturlige sammenligningsgrunnlaget for Norge, siden vi deler økonomisk nivå og langt på vei kulturbakgrunn med de fleste OECD-land. De internasjonale undersøkelsene er gjennomført i lesing, matematikk og naturfag. Dette er ikke tilfeldig. Morsmålet er svært viktig både for å fungere i samfunnet og som redskap i de øvrige fagene. Matematikk og naturfag egner seg best for internasjonale undersøkelser, siden dette er de fagene som lettest lar seg sammenligne over landegrensene (Wößmann, 2000).

De fleste internasjonale undersøkelsene omhandler barneskolen og ungdomsskolen, mens videregående utdanning er mindre undersøkt. Det gjelder i særlig grad yrkesopplæringen, som derfor faller utenom rammene av dette dokumentet.

### 2.1 Hovedresultater fra internasjonale undersøkelser

I 1990 – 91 deltok Norge i IEA-undersøkelsen i morsmål (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Denne tok for seg leseferdighetene blant 9- og 14-åringer. Blant 32 deltagende land skåret Norge godt over middels for 9-åringer, men bare midt på treet for 14-åringene (nr. 17). Dette var ikke særlig imponerende, tatt i betraktning av at mange fattige land, som Kypros, Indonesia og Venezuela, var blant de 32, og at våre naboland Sverige og Finland skåret helt i toppen (Elley, 1992).

I 1995 gjennomførte IEA TIMSS-undersøkelsen i matematikk- og naturfagkunnskap (Third International Mathematics and Science Study). Den viste at norske elever i det som nå er 4. og 8. klassesstrinn, lå omkring gjennomsnittet i naturfag og under gjennomsnittet i matematikk. Særlig dårlig var matematikkresultatene i 4. klasse. For avgangstrinnet i videregående skole lå imidlertid resultatene helt i toppen, særlig i naturfag (Lie et al., 1998).

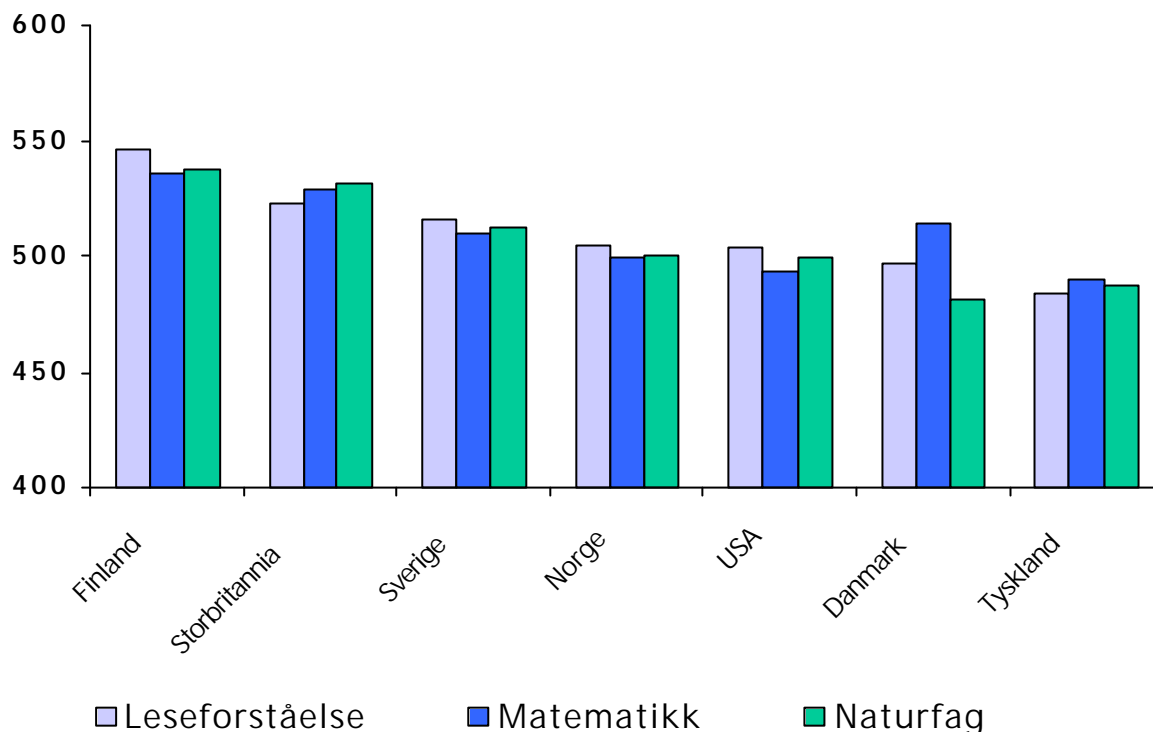
Den siste store sammenlignende studien, PISA-undersøkelsen, ble foretatt i 2000 og offentliggjort av OECD i slutten av 2001 (OECD Programme for International Student Assessment – OECD, 2001b, norsk delrapport Lie et al., 2001). Dette er den mest omfattende internasjonale undersøkelsen så langt og måler det som kalles funksjonell kompetanse i lesing, naturfag og matematikk blant 15-åringer innenfor OECD og enkelte andre deltakerland. I tillegg til å måle faglige resultater gir den informasjon om holdninger, motivasjon og læringsstrategier. Undersøkelsen er svært avansert også på andre måter, bl.a. fordi skolene er trukket fra en større andel av årskullet enn noen gang. Det betyr at ulike resultater ikke kan forklares av at elever i spesialskoler eller med særskilte behov i ulik grad er holdt utenfor undersøkelsen.

Undersøkelsen har fått stor oppmerksomhet i de fleste land som deltok, og den har satt dagsordenen for den utdanningspolitiske debatten i mange land. I Tyskland, der resultatene samlet sett var dårlige, men varierte mellom delstatene, bidro den til å flytte utdanningspolitikken høyt opp på den politiske dagsordenen i forbindelse med det nylig avholdte forbundsdagsvalget.

Figur 2.1 viser de norske resultatene i forhold til sentrale land. Blant de 31 deltakerne er Norge nr. 17 i matematikk og nr. 13 i naturfag og lesing. Ser vi bort fra mindre velstående land som Mexico, Brasil, Hellas, Portugal, Russland, Polen og Ungarn, som alle skårer dårligere enn Norge, forsterkes inntrykket av at norske elevers resultater i beste fall er middels

i forhold til land det er mest naturlig å sammenligne oss med. Forskjellen mellom norske og finske elever tilsvarer for øvrig omtrent ett årstrinn (OECD, 2001b).

Figur 2.1 Gjennomsnittlig skåre for 15-åring, PISA-undersøkelsen



Kilde: Lie et al., 2001.

Sammenligner vi resultatene fra leseprøven fra IEA i 1991 med PISA-prøven, finner vi at Norge har forbedret sin relative stilling noe. Siden de to prøvene er relativt ulike, gir de svakt grunnlag for å si noe om hvorvidt norske elever er blitt bedre i absolutt forstand. På den negative siden har spredningen mellom de flinkeste og svakeste elevene økt fra 1991 til 2000 (Lie et al., 2001).

Norske eksamensresultater er ingen indikator på utvikling over tid, siden resultatene fordeler seg noenlunde i samsvar med en normalfordelingskurve. Derimot tyder andre undersøkelser på at utviklingen går i gal retning. Nasjonale kartleggingsprøver i leseferdighet utarbeidet av Senter for Leseforskning viser at 3.-klassingene i 2000 og 2001 leste noe dårligere enn 2.-klassingene i 1994 og 1997 (på tross av ett års lengre skolegang) (Engen et al., 2001). Ferske resultater fra kartleggingsprøvene for 7. klasse viser en til dels kraftig forverring fra 1994 til 2001 (Solheim et al., 2002).

Ytterligere en indikasjon på svakere resultater er Norsk Matematikkråds regelmessige undersøkelser av grunnleggende ferdigheter i matematikk for de studentene som begynner på matematikk-krevende studier. Disse viser en betydelig svikt i grunnleggende matematikk-kunnskaper. Resultatene har sunket kontinuerlig siden undersøkelsene startet i 1982 og til og med 2001. Nedgangen er blitt forsterket i de siste tre årene.

## 2.2 Læringsutbytte og andre mål i læreplanen

Læreplanen slår fast at skolen ikke bare skal gi elevene en faglig skolering som setter dem i stand til å fungere tilfredsstillende i samfunnsliv og yrkesliv. Den skal også gi dem en sosial og personlig ballast som gjør dem skikket til å leve som fullverdige og helstøpte mennesker. De skal læres opp til å realisere sine iboende muligheter, men også til å vise empati, omsorg og solidaritet med andre.

Undersøkelser av kvaliteten i skolen kritiseres ofte for å være for snevert innrettet mot rene fagkunnskaper. Den norske PISA-rapporten slår fast at Norges læreplaner og særlig de generelle målformuleringene er i god overensstemmelse med det som måles i PISA (Lie et al., 2001). Likevel er det klart at ikke alle de målene læreplanen setter, fanges opp av slike undersøkelser. Mange av dem er svært vanskelige å måle i det hele tatt, og mange av dem bør ikke måles.

Implisitt i denne kritikken synes det å ligge en forventning om negativ sammenheng mellom læringsutbytte og andre mål i skolen, som trivsel, sosiale ferdigheter, holdninger og engasjement. Påstanden er altså at dersom vi fokuserer for mye på læringsutbytte, går det på bekostning av andre mål. I den grad de øvrige målene i det hele tatt kan måles, gir internasjonale undersøkelser grunnlag for å enten avvise eller nyansere en slik forestilling.

En skole der elevene oppnår godt læringsutbytte, er også en skole der det er mer sannsynlig at eleven trives, og at forholdet mellom lærer og elev er godt. Det fremgår også av PISA-undersøkelsen (Lie et al., 2001). Den viser også at norske elevers trivsel ligger noe over gjennomsnittet, men at forholdet mellom lærer og elev er dårligere enn gjennomsnittet.

Undersøkelsen har også tatt for seg om læringen preges av samarbeid med andre elever og konkurranse. PISA viser at dette ikke er to ytterpunkter på en skala, men at begge deler virker positivt på læringsutbyttet. Det er flere norske elever som liker å samarbeide enn gjennomsnittet i andre land, mens norske elever skårer gjennomsnittlig på konkurranselysten (Lie et al., 2001).

I 1999 ble det gjennomført en internasjonal undersøkelse av elevenes ”demokratiske beredskap og vilje til engasjement” i 9. klasse og 2. klasse i videregående skole – Civic-undersøkelsen. Norske elever skårer godt over middels i denne undersøkelsen, både i de delene som måler kunnskaper og ferdigheter om demokratiet og politikk, og i de som måler holdninger og engasjement (Mikkelsen et al., 2001, Mikkelsen et al., 2002).

Sammenholder vi skåre for demokratikunnskaper og ferdigheter blant 9.-klassingene med PISA-resultatene, finner vi ingen slik sammenheng, verken positiv eller negativ. Derimot er det en negativ korrelasjon mellom PISA-skåre og holdninger og engasjement. Dette utslaget skyldes imidlertid svært høy Civic-skåre i tre land – Polen, Portugal og Hellas. Sammenhengen mellom demokratikunnskaper/holdninger og utgifter pr. elev er for øvrig like negativ som holdninger/PISA-skåre. Land som bruker lite penger på skolen, har altså ifølge Civic-undersøkelsen gjennomgående bedre holdninger og engasjement.

Det er nærliggende å tenke seg at det er andre forhold enn skolen som gir disse resultatene. De tre landene som skåret klart best på holdninger, og som også er relativt fattige, har for eksempel gjennomgått en prosess fra militærdiktatur til demokrati i relativt nær fortid. Ser vi bare på stabile vestlige demokratier som har vært med i begge undersøkelser (11 land), forsvinner enhver sammenheng mellom PISA-skåre og holdninger og engasjement.

Vi kan oppsummere med at det er lite eller ingenting som tyder på at en skole som gir bedre læringsutbytte, lykkes dårligere med å oppfylle øvrige mål i skolen.

### Mange positive sider ved norsk skole

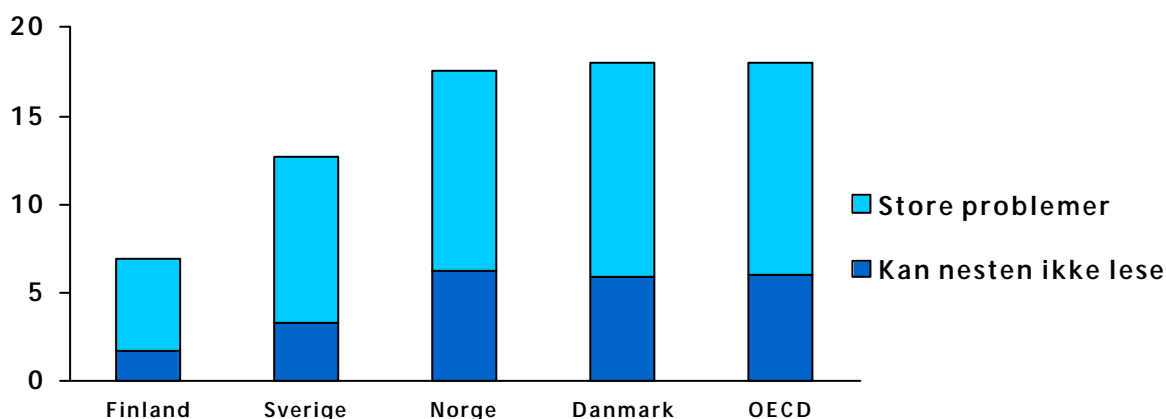
I dette dokumentet har vi lagt vekten på kvalitetsproblemene i norsk skole, fordi det først og fremst er dette vi må gjøre noe med. Det er samtidig viktig å huske at norsk skole har mange positive sider.

- Skolen er i all hovedsak gratis (skattefinansiert) for brukerne.
- Gjennom stor geografisk spredning og mange små skoler er det god tilgang til skoler nær hjemstedet.
- Norge ligger helt i toppen når det gjelder deltakelse i utdanningen og lengden på denne – vi har et høyt utdanningsnivå.
- Elever med spesielle behov er i all hovedsak integrert i den allmenne skolen.
- I forhold til andre OECD-land er frafallet i videregående opplæring relativt lavt.
- Spørreundersøkelser viser at norske elever trives godt i skolen.

### 2.3 Mange svake elever

PISA-undersøkelsen viser at 6,3 prosent av norske 15-åringer skårer så dårlig at de plasseres i den svakeste kategorien i undersøkelsen, og har store problemer med i det hele tatt å ta seg frem i tekster. Ytterligere 11,2 prosent tilhører den nest svakeste kategorien, og klarer bare de enkleste oppgaver. OECD (2001b) skriver at de som plasseres seg i disse to laveste kategoriene, har slike leseproblemer at det kan hindre dem i deres videre utdanning. Til sammenligning er det henholdsvis 1,7 prosent og 5,2 prosent av finske elever som har lignende problemer. Til sammen er det altså nærmere en femtedel av norske elever som har svake ferdigheter i norsk at det lett kan skape store problemer for dem. I matematikk er det 14 prosent av norske elever som skårer lavere enn 400 poeng, en litt lavere andel enn gjennomsnittet i OECD.

Figur 2.2 15-åringer med store leseproblemer, prosent, PISA



Kilde: OECD, 2001b

Dette bildet bekreftes av de norske kartleggingsprøvene for 7. klasse. Disse prøvene har som primært mål å finne frem til de elevene som har dårlige leseferdigheter. Det er definert en



såkalt bekymringsgrense for å måle forekomsten av slike svake lesere. I 1994 lå 20 prosent av elevene under denne grensen (uvektet snitt av sju tester). I 2001 økte andelen til 26,8 prosent.

Problemet blir ikke mindre av at det i de senere år har oppstått et gap mellom jenters og gutters prestasjoner. Det er en internasjonal trend at jentene gjør det stadig bedre i forhold til guttene. I Norge tilhører 23 prosent av guttene de to laveste kategoriene i PISA's leseundersøkelse, mot bare 10 prosent av jentene. I den norske kartleggingsprøven er forskjellene mindre, men like fullt store. Med den sentrale rollen som norskkunnskaper spiller, er det grunn til bekymring over guttenes resultater og negative utvikling. Resultatene i naturfag viser også at jentene nå gjør det bedre enn guttene, mens det motsatte var tilfellet i TIMSS 1995. Guttene beholder imidlertid et forsprang i matematikk, en kjønnsforskjell som finnes over nesten hele verden.

Minoritetsspråklige elever skårer både internasjonalt og i Norge i gjennomsnitt langt dårligere enn elever med majoritetsbakgrunn. Selv om gjennomsnittet for gruppen norske minoritetsspråklige ligger omtrent på gjennomsnittet for tilsvarende grupper i OECD-land, gir forskjellen mellom denne gruppen elever og de andre norske elevene grunn til bekymring.

PISA-undersøkelsen viser også at gode gjennomsnittsresultater ikke går på bekostning av de svake elevene. Det er tvert imot en sterk sammenheng mellom gode gjennomsnittsresultater og det å ha en liten andel elever som ligger på de laveste nivåene i leseforståelse.

Selv om det skjer segregering også i den norske skolen gjennom foreldrenes valg av bosted, viser PISA-undersøkelsen at forskjellen i resultater *mellom* skolene i Norge er ganske liten. Derimot er forskjellene *innenfor* den enkelte skole stor. Dette understreker betydningen av kvaliteten på det som skjer i det enkelte klasserom.

PISA-undersøkelsen omfatter også sammenhengen mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og læringsutbytte. Den sosioøkonomiske statusen er delt opp i kulturell, sosial og økonomisk kapital. Undersøkelsen bekrefter tidligere forskning som finner en klar sammenheng. Denne er sterkest for kulturell kapital og noe svakere for økonomisk kapital (familiens velstandsnivå) og sosial kapital, som blant annet måler hvor mye kontakt foreldrene har med barna og diskuterer skolen med dem.

Den norske PISA-rapporten slår fast at sammenhengen mellom elevenes sosioøkonomiske bakgrunn og læringsutbytte er omtrent den samme i Norge som i gjennomsnittet av OECD-land. Unntaket er økonomisk kapital, der sammenhengen er betydelig mindre i Norge. Den norske skolen har altså ikke lyktes spesielt godt i å kompensere for forskjellene i elevenes hjemmebakgrunn (Lie et al., 2001).

## **2.4 Uro og svake læringsstrategier**

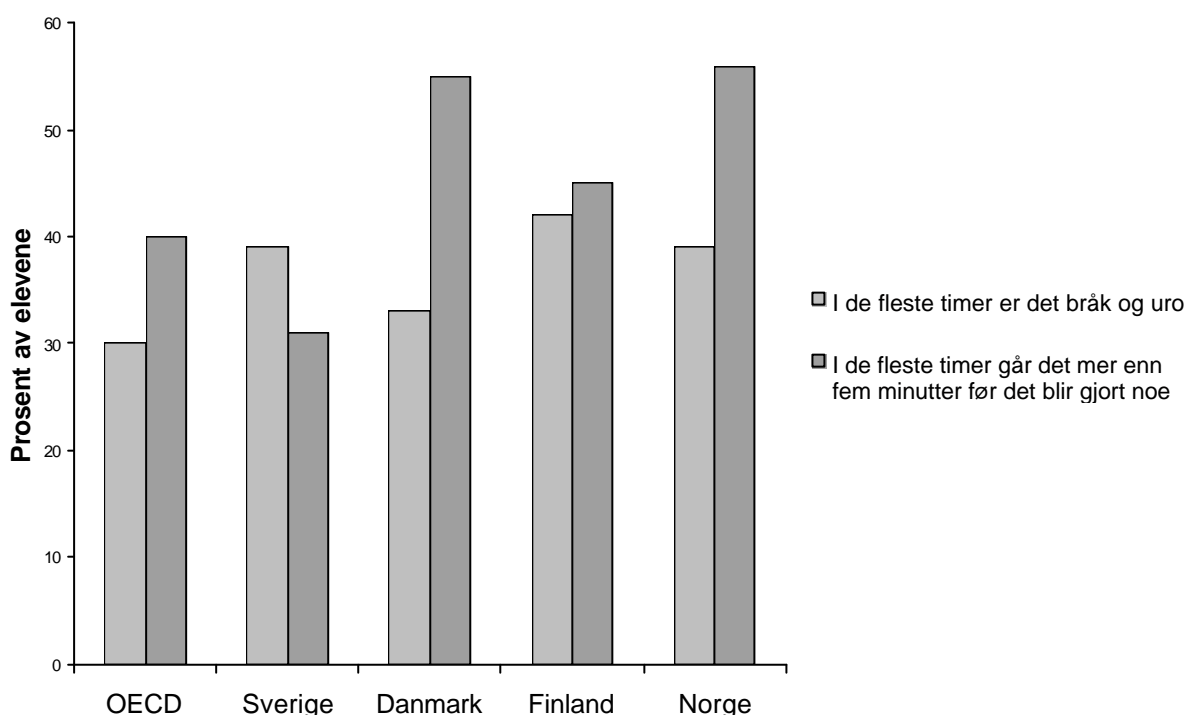
Vi lever i et samfunn der kontinuerlig oppdatering av kunnskap er nødvendig, og der mye av læringen må skje utenom en formell undervisningssituasjon. Da kommer gode læringsstrategier til nytte. Det er også klar sammenheng mellom gode læringsstrategier og godt læringsutbytte fra skolen.

Det er derfor alvorlig at PISA-undersøkelsen viser at Norge skårer dårlig på de tre indikatorene for læringsstrategier. Av de 21 landene som var med i denne delen av undersøkelsen, skåret norske elever *aller dårligst* innenfor kontrollstrategier, dvs. hvordan elevene kontrollerer og prøver ut hva de har lært. Norge er også blant de aller dårligste

innenfor utdyping, dvs. hvordan elevene klarer å knytte ny kunnskap sammen med eksisterende. At Norge også er blant de aller dårligste i den tredje gruppen læringsstrategier, utenat læring, kan vi ta med større ro. Det reflekterer en bevisst dreining bort fra dette i norsk skole. PISA-undersøkelsen finner ikke noen sammenheng mellom evnen til å lære utenat og læringsutbytte.

PISA-undersøkelsen viser også at læringsmiljøet i norske skoler, i form av uro i klassen og umotiverte og udisiplinerte elever, er blant de dårligste i OECD. På en indeks basert på en rekke spørsmål som elevene har besvart om disiplinforholdene i klassen, skårer Norge *dårligst av samtlige* OECD-land, bortsett fra Italia og Hellas (OECD, 2001b). En annen indeks, som måler andre aspekter av forholdet mellom lærer og elev, gir lignende, men ikke fullt så dårlige, resultater. Også her skårer Norge dårligere enn alle nordiske naboland.

Figur 2.3 Disiplinproblemer, PISA



Kilde: Lie et al., 2001

## 2.5 Inntrykk av skolen

Målinger av læringsutbytte er viktige for å bestemme kvaliteten i skolen, men gir ikke noe uttømmende bilde. Også brukernes subjektive vurderinger må tillegges vekt. Slike vurderinger kan fange opp kvaliteter i skolen som ellers er vanskelige å måle.

Det optas med ujevne mellomrom meningsmålinger om skolen. Den beste kilden til informasjon er den årlige brukerundersøkelsen av offentlige tjenester som Norsk Gallup utfører for Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Norsk Gallup, 2001). Det landsrepresentative utvalget er på hele 13 000 personer. Den siste tilgjengelige undersøkelsen, tatt opp i 2000, viser at barneskolen kommer på 12. plass av 41 tjenester som vurderes, mens ungdomsskolen kommer på 20. plass. I barneskolen er 82 prosent av foreldrene svært eller nokså fornøyd (karakter 4 til 6 på en skala fra 1 til 6). I ungdomsskolen gjelder dette 71 prosent, mens altså 29 prosent er misfornøyd. Som for praktisk talt alle offentlige tjenester er brukerne mer fornøyd med skolen enn befolkningen som helhet.

Hvorvidt dette er høye eller lave tall, kommer an på øynene som ser, men i hvert fall i ungdomsskolen må andelen misfornøyde sies å være høy. Gallup-undersøkelsen gir oss mulighet til å måle utviklingen i tilfredshet over tid. Denne viser en fallende tendens for barne- og ungdomsskolen samlet, fra en indeks på 73 i 1992 til 66 i 2000.

Høsten 2001 ble den nettbaserte undersøkelsen ”Elevinspektørene” satt i gang. Den tar for seg læringsmiljøet i ungdomsskolen og den videregående skolen. Selv om undersøkelsen ikke oppfyller strenge krav til forskning, gjør deltakelsen av mer enn 36 000 elever den til en verdifull indikator for tilstanden i norsk skole. Mer enn tre fjerdedeler av elevene i begge skoleslag trives på skolen, men på ungdomsskolen er det også 19,5 prosent som har opplevd at de har gruet seg for å gå på skolen på grunn av mobbing. I ungdomsskolen gir halvparten av elevene uttrykk for at de har lærere som skaper interesse i alle eller de fleste fag, mens de øvrige mener at bare et mindretall oppnår dette. I videregående skole er det 41,5 prosent av elevene som etter dette kriteriet opplever at de har gode lærere.

## **2.6 Liten kunnskap om kvaliteten**

Vi vet mye om ressursbruken i norsk skole. Internasjonale undersøkelser har gitt oss mer kunnskap om kvaliteten, men vi vet fremdeles for lite om resultatene, både i form av læringsutbytte og oppnåelse av skolens øvrige mål. Selv om hvert enkelt lærested gjennom opplæringsloven pålegges ansvar for vurdering av sin virksomhet, og skoleeier skal se til at vurderinger gjennomføres, driver under halvparten av kommunene systematisk kvalitetsoppfølging av sine skoler. Norge er dessuten ett av få land i Vest-Europa som mangler et nasjonalt system for kvalitetsvurdering i grunnopplæringen utover eksamen.

Mangelfull kunnskap om kvaliteten er problematisk for sentrale myndigheter og Stortinget, som har vedtatt og gjennomført mange skolereformer i de senere år. Selv om det er foretatt en omfattende evaluering av Reform 94, og evalueringen av Reform 97 pågår, ville en systematisk kvalitetsvurdering på skolenivå gi oss nyttig viten om effekten av disse reformene. Manglende kunnskap om kvaliteten er også i aller høyeste grad et problem for lokale skoleeiere og den enkelte skole. Endelig er det et problem for elever og foreldre, som ikke kjenner nivået på elevenes prestasjoner, og derfor heller ikke har det beste grunnlaget for å engasjere seg i prosesser som kan gjøre skolen bedre, eller velge en annen skole dersom det er mulig.

Det har i lang tid vært et uttrykt politisk ønske å utvikle nasjonale systemer for å måle kvaliteten i norsk skole. Arbeidet startet med en OECD-rapport fra 1988 om situasjonen i norsk skole. Både St.meld. nr. 33 (1991 – 92), nr. 47 (1995 – 96) og nr. 28 (1998 – 99) tok til orde for å utvikle nasjonale evalueringssystemer.

På tross av gode intensjoner og støtte til nasjonal kvalitetsevaluering finnes bare fragmenter av et slikt system på plass:

- ? Avgangskarakterer (standpunkt og eksamen) offentliggjøres på kommunenivå. På grunn av prinsippet om tilnærmet normalfordeling gir ikke eksamenskarakterene informasjon om utviklingen over tid, men de kan gi et bilde av kvalitetsvariasjon mellom skoler og kommuner. Resultatene brukes likevel i liten grad til forbedring.
- ? Kartleggingsprøver i lesing er obligatorisk i 2. og 7. klasse, og det vil fra innværende år bli foretatt nasjonale utvalgsundersøkelser på bakgrunn av disse. Prøvene er utformet for å bedre veiledningen av elevene, har et diagnostisk preg, fokuserer hovedsakelig på elevens

svakheter, og er mindre egnet for kartlegging av læringsutbytte på systemnivå og for offentliggjøring.

- ? Karakter- og læringsstøttende prøver er utviklet i matematikk, engelsk og norsk på 8. og 10. trinn. Disse brukes på skolenivå, og skolene får tilbakemelding om hvordan de ligger an i forhold til nasjonalt nivå. Prøvene i matematikk og engelsk kan egne seg til kartlegging og offentliggjøring av læringsutbytte på nasjonalt nivå.

### **Prøveresultater og incentiver til forbedring**

Erfaringer fra andre land tyder på at offentliggjøring av resultater i seg selv kan utløse tiltak ved skoler som gjør det dårlig. Denne effekten kan forsterkes gjennom å knytte ulike incentiver til prøveresultatene, såkalt "high-stakes testing", men med på lasset må man også regne med noen uheldige bivirkninger.

I de senere år har både offentliggjøring av prøveresultater og incentiver knyttet til dette blitt vanlig i de fleste amerikanske delstater. Forskningen på området er ikke omfattende, og for mange staters del er det gått for kort tid til å si noe definitivt. Foreløpige funn tyder på at publisering av resultater har en viss positiv effekt på læringsutbytte, og at effekten er noe større dersom det er knyttet incentiver til publiseringen. Denne forskningen viser også at dersom det er knyttet incentiver til prøvene, blir det enda viktigere å skåre bra, og dette bringer med seg uønskede bivirkninger (Hanushek og Raymond, 2002).

Én uønsket bivirkning er rent juks, en annen er at det går med betydelig tid og ressurser til å forberede og gjennomføre prøver. En naturlig bivirkning er at skolene dreier fokus i retning av det som skal måles på prøvene. Dette kan være en tilsiktet virkning, men kan også være uheldig ved at det går ut over andre mål i skolen. Det er derfor viktig at prøvene er representative for hva skolen skal oppnå, og at det også finnes andre kvalitetsindikatorer enn prøveresultater. Det forskningen så langt kan si oss, gir grunnlag for varsomhet i å knytte sterke incentiver til prøveresultater.

Et interessant eksempel på at "high-stakes testing" kan gi positive resultater, er voucher-programmet som Florida startet i skoleåret 1999/2000. Alle skolene i Florida gis karakter fra A til F basert på elevenes testresultater. Dersom de får dårligste karakter to av tre år, får elevene på denne skolen automatisk rett til å bytte skole og tar finansieringen med seg. I 1999 fikk 76 skoler den dårligste karakteren F, men ikke en eneste en av disse fikk F i de neste to årene. Voucher-systemet ble dermed ikke utløst. Flere studier har bekreftet at de dårlige skolene faktisk forbedret seg (Gill et al., 2001). Bare en del av dette kan forklares ved at F-skolene fikk tilført mer ressurser enn andre skoler (Greene, 2001).

I England er skoler som viser stor fremgang, siden 2001 blitt belønnet med en pott penger – School Achievement Award – som brukes til lærerbonuser. I 2002 fikk omkring 30 prosent av skolene en slik bonus, som i gjennomsnitt beløp seg til 5 500 pund for barneskoler og 25 000 pund for ungdomsskoler og videregående skoler. Samtidig er resultatene i de nasjonale prøvene i lesing og matematikk blitt klart forbedret. Andre prøver utviklet ved CEM-senteret viser derimot fremgang bare i matematikk. Den britiske regjeringen ble anklaget for å ha gjort prøvene lettere for å nå målene, men ble renvasket av en granskningskommisjon. Det er for tidlig å si noe sikkert om bonusene har medvirket til bedre læringsutbytte i England.

I Norge er det nylig innført økonomisk belønning av bonus- og demonstrasjonsskoler. Disse tildeles etter langt bredere kriterier enn læringsutbytte.

Etter anbefaling fra Kvalitetsutvalget har departementet satt i gang utredning av tiltak som kan gi informasjon om elevenes læringsutbytte, læringsmiljø og læringsressurser. Departementet vurderer også å utvikle nasjonale prøver i sentrale fag.

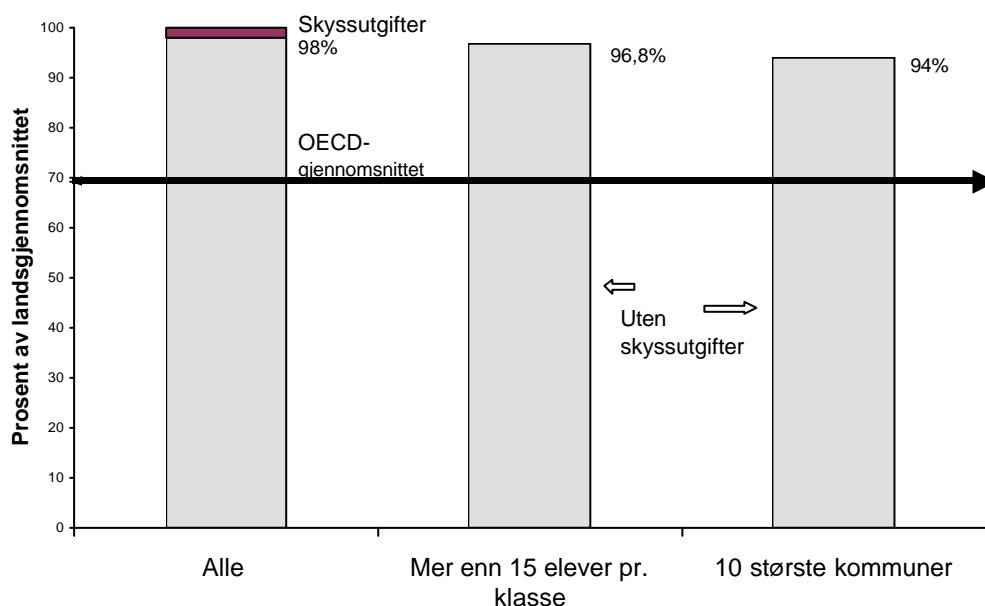
Målinger og publisering av resultatene er ikke slutten på kvalitetsforbedringsprosessen, men starten. Den enkelte skole og skoleeier må *handle* på grunnlag av denne kunnskapen. Ved siden av initiativer som skolen selv vil ta, kan aktive foreldre og lokalpolitikere motivere skolen til endringer. Sentrale myndigheter har også en rolle gjennom tilsynsordninger, støtte og veiledning. Ikke minst er det viktig å etablere gode systemer for overføring av erfaringer fra vellykkede skoler. Dette er tanken bak etableringen av ordningen med demonstrasjonsskoler i Norge. I England bistår CEM-senteret ved University of Durham mange skoler med å gå dypere inn i hvorfor de får andre resultater enn sammenlignbare skoler. CEM-senteret evaluerer blant annet læringsprosessen.

## 2.7 Forklaringer på Norges høye utgiftsnivå

### *Geografien tilsier små skoler og høye skyssutgifter*

Norge kan ikke vedta seg bort fra sin geografi. At Norge i gjennomsnitt har små skoler, er derfor naturlig, og vi forventer ingen dramatiske endringer i dette. Det er derfor realitet i denne forklaringen, men den rekker bare et ganske kort stykke på vei. Skysskostnadene utgjør bare to prosent av samlede utgifter. Unntar vi kommuner med særlig små skoler eller skoler med særlig små klasser, går gjennomsnittskostnadene i norsk skole bare svakt ned. KOSTRA-tall viser at driftsutgiftene i de ti kommunene med flest elever, altså byer der det ikke er noen grunn til at skolene og klassene må være små, bare ligger fire prosent under landsgjennomsnittet når vi ser bort fra skyssutgiftene. Det er imidlertid mulig at andre faktorer, spesielt en høyere andel av fremmedspråklige elever, er med på å trekke opp utgiftene i byene, og delvis maskere effekten av gunstigere geografiske forutsetninger.

Figur 2.4 Driftsutgifter pr. elev i norske skoler etter skolestørrelse, 2001



Kilde: KOSTRA, OECD, 2001a

### *Integreringspolitikken*

Norsk skole har gått langt i å integrere ressurskrevende elever med ulike former for funksjonshemninger eller andre behov for spesialundervisning i ordinære skoler. Det er rimelig å anta, men ikke åpenbart, at denne integreringen fører til at kostnadene øker, sammenlignet med undervisning i spesialskoler.

Norge er langt fra alene om å ha valgt en høy grad av integrering, selv om Norge har ligget i forkant. Det er en generell dreining i retning av integrering i mesteparten av Europa. Spania, Italia, Hellas og Portugal har valgt integreringslinjen. Noen land har valgt et blandet system, der en del spesialskoler er opprettholdt, slik som i Danmark og Finland. Sverige er i en mellomstilling, og har særskoler som er fysisk integrert med andre skoler, og der elevene kan få undervisning begge steder.

Andre land underviser det store flertallet av elever med behov for spesialundervisning i spesialskoler, slik som Nederland, Belgia og Tyskland (Eurydice, 2002). Det er vanskelig å finne noen sammenheng på tvers av landegrensene mellom totale utdanningsutgifter og valget mellom integrering eller spesialskoler. Vi mangler data for ekstraavgifter knyttet til elever med spesielle behov i andre land. Det er heller ikke enkelt å anslå hvor stor del av ressursene i norsk skole som er knyttet til integreringspolitikken.

Vi kan oppsummere med at utgiftene til spesialundervisning og andre utgifter i forbindelse med integreringspolitikken utgjør en betydelig del av totale utdanningsutgifter i Norge. Likevel kan den norske modellen med integrering av elever med slike behov i normale skoler og klasser bare i en viss grad forklare hvorfor de norske utdanningsutgiftene er langt høyere enn OECD-gjennomsnittet.

En egen, ressurskrevende gruppe er fremmedspråklige elever. Igjen medvirker dette til høyere utgifter, men forklarer ikke Norges relative posisjon, snarere tvert imot. Andelen fremmedspråklige elever er enda høyere i en rekke land vi sammenligner oss med. De ekstraressursene som settes inn i norsk skole, skiller seg heller ikke vesentlig fra andre land. Som en illustrasjon kan nevnes at i Nederland har mer enn 15 prosent av elevene i barneskolen såkalt fremmedkulturell bakgrunn. Der beregner staten en stykkpris for slike elever som ligger 90 prosent over de øvrige elevene. Likevel ligger Nederlands utgifter til grunnopplæringen under gjennomsnittet i OECD. I Norge har til sammenligning mindre enn 7 prosent av elevene fremmedspråklig bakgrunn.

### *Lønnsnivået for lærerne*

Kostnadssammenligningene ovenfor er omregnet til kjøpekraft (PPP). Det betyr at det generelt høye lønnsnivået i Norge er fanget opp og ikke kan bidra til å forklare forskjellene.

Norske lærerlønninger har vært relativt moderate – ja, faktisk temmelig lave, når kjøpekraft legges til grunn. I 2000 lå begynnerlønningene i grunnskolen noe høyere enn landsgjennomsnittet i OECD, og temmelig likt med dette i videregående skole. Lønningene til dem med henholdsvis 15 års erfaring og topplønn lå derimot betydelig (10-25 prosent) under OECD-gjennomsnittet (OECD, 2002). Særlig var forskjellen stor i videregående skole.

I de siste par årene har imidlertid lønningene økt betydelig – både gjennom Skolepakke 1 og 2 og gjennom generelle tillegg. Gjennomsnittslønnen i 2001 lå 14,4 prosent over nivået i 1999 (Statistisk sentralbyrå), og etter lønnsoppgjøret i 2002 økte lærerlønningene med ytterligere

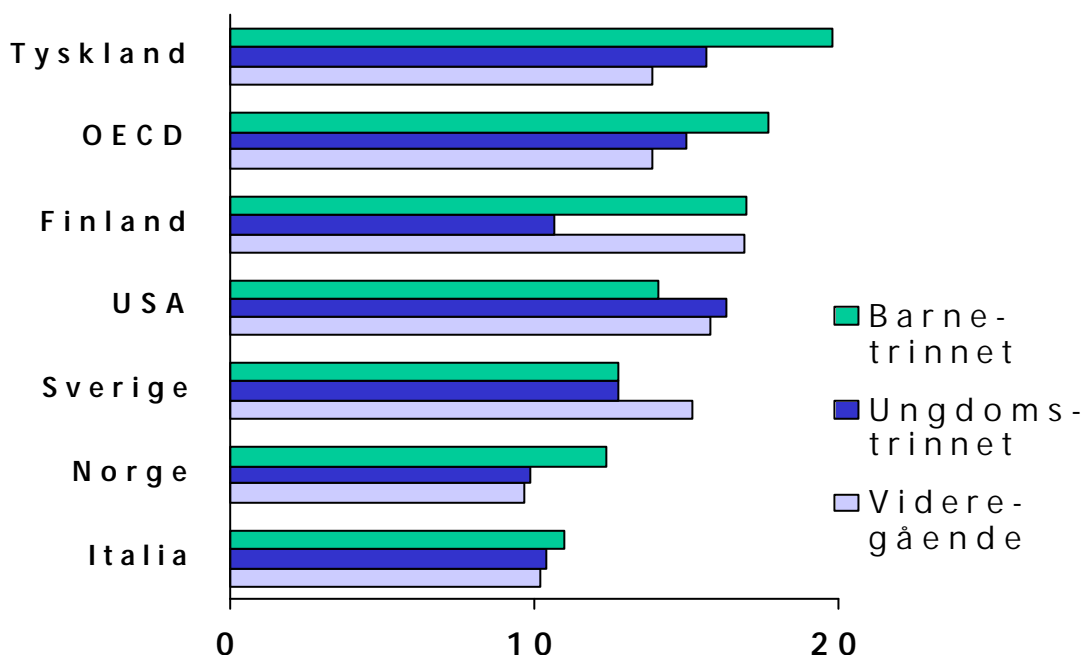
7,7 prosent (Teknisk Beregningsutvalg). En gjennomsnittlig lønn i skoleverket er nå omkring 330 000 kroner, eller 50 000 kroner høyere enn for industriarbeidere.

#### *Antall ansatte pr. elev*

I alle land domineres utdanningsutgiftene av lærerlønninger. I Norge står personellutgifter for 82 prosent av totale driftsutgifter, litt mer enn gjennomsnittet i OECD, som er 80 prosent (OECD, 2002). Siden lønnsnivået ikke er spesielt høyt, betyr det at den viktigste faktoren som forklarer det norske utgiftsnivået, er at det er svært mange ansatte i norsk skole i forhold til elevtallet. I OECD-landene er det i gjennomsnitt mellom 40 og 50 prosent flere elever pr. lærer enn i Norge (figur 2.5). I de senere år har dette forholdstallet vært stabilt. Bare i beskjeden grad forklares den høye lærertettheten av den spredte bosettingen, mens integrering av ressurskrevende elever i vanlige skoler antakelig spiller en større rolle.

Norske lærere bruker også en relativt liten andel av sin arbeidstid til å undervise, sammenlignet med i andre land. I 1999 var gjennomsnittlig antall timer brukt til undervisning i barneskolen 713 (klokketimer) pr. lærer i Norge, mot 792 som OECD-gjennomsnitt (OECD, 2002). For ungdomstrinnet og videregående skole er differansen til OECD-snittet enda litt større. Gjennom Skolepakke 2 ble antall undervisningstimer økt med 4 prosent med virkning fra skoleåret 2002/03, men for å utligne differansen til gjennomsnittet i OECD måtte økningen vært nesten tre ganger så stor.

*Figur 2.5 Elever pr. lærer, 2000*



Kilde: OECD, 2002

#### *Oppsummering*

Bare en mindre del av merforbruket i norsk skole ser ut til å kunne forklares med spredt bosetning. Selv i de største byene ligger kostnadene vesentlig over OECD-gjennomsnittet. Hovedforklaringen er at det er mange lærere i norsk skole i forhold til elevtallet. En del av den høye lærertettheten kan antakelig forklares med at Norge har valgt å integrere funksjonshemmede i vanlige skoler.

### 3. Penger er nødvendig, men ikke nok

Det er vel etablert at et høyt utdanningsnivå gir store økonomiske fordeler for et land, i tillegg til at kunnskap er et gode i seg selv (OECD, 2001c). Det er langt mer uklart om tilførsel av mer penger til utdanningssektoren faktisk bedrer læringsutbyttet, gitt at ressursbruken allerede er høy. Norsk skoledebatt har i stor grad dreid seg om tilførsel av mer ressurser. Vi har ovenfor sett at norsk skole har store og stabile ressurser, men skaper middels resultater. At det er liten sammenheng mellom ressurser og resultater, er imidlertid ikke noe særnorsk fenomen. Svært mye forskningsinnsats er lagt ned for å undersøke denne sammenhengen.

#### 3.1 Internasjonal forskning

Forskningen på sammenhengen mellom ressursinnsats og læringsutbytte *innenfor det enkelte land* er først og fremst utført i USA. Det er en omfattende metoddebatt omkring disse resultatene. Eric Hanushek mener å ha påvist gjennom en rekke metaanalyser (sammenfatninger av et stort antall primæranalyser) av amerikanske data at sammenhengen er så liten at den knapt er målbar (bl.a. Hanushek, 1986, 1996, 1997 og 2002b). En litteraturstudie utgitt av det svenske Skolverket (Gustafsson og Myrberg, 2002) legger stor vekt på hans kritikere, som Robert Greenwald og Alan B. Krueger (Greenwald et al., 1996a, 1996b, Krueger, 2000). Disse mener å finne en større, men sjelden særlig stor, effekt. Tyngdepunktet i fagmiljøet, både internasjonalt og i Norge, synes å oppsummere med at det er vanskelig å påvise en slik sammenheng (Wößmann, 2001, Birkemo, 2002).

Svenske undersøkelser gir ikke entydige resultater. Skolverket undersøkte på grunnlag av data fra 1994/95 sammenhengen mellom ressurser og resultater i 9. klasse. Undersøkelsen omfattet 92 000 elever i nesten 900 skoler. Etter at man sjekket for elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, viste resultatene på skolenivå ingen sammenheng mellom ressurser og resultater. Etter å ha tatt hensyn til at skoler med svake elever tildeles ekstra (kompensatoriske) ressurser, mente forfatterne likevel å kunne slå fast at større ressurser ga positive, men ikke kvantifiserbare, resultater (Skolverket, 1999). Det er grunn til å være skeptisk til at analysen er slik utført at den avdekker en kausal sammenheng mellom kompensatoriske ressurser og resultater (Bonesrønning, 2002b).

Mikael Sandström har sammenholdt resultater og kostnadsnivå i svenske kommuner og finner en svakt *negativ* sammenheng, dvs. at kommuner med lavere utgifter har noe bedre resultater. Det gjelder selv etter at det er tatt hensyn til at noen kommuner har høy andel fremmedspråklige elever, at kostnadene er høyere i grisegrendte strøk og lignende (Sandström, 2002).

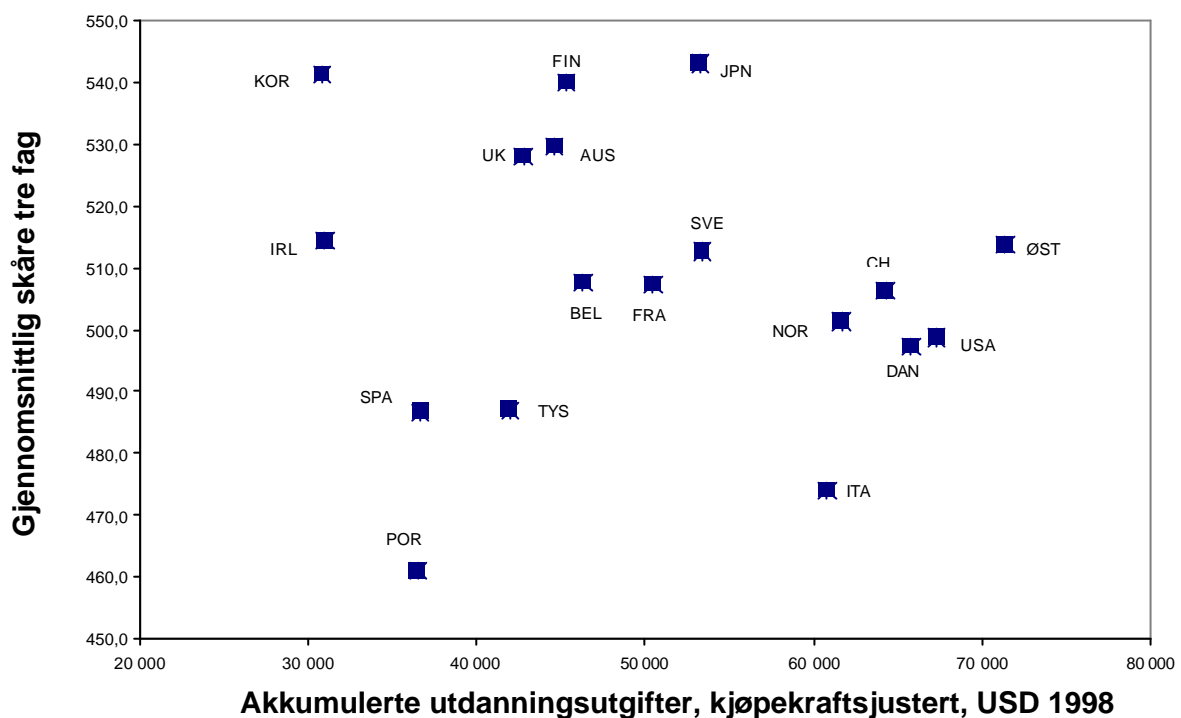
Det samme resultatet på kommunenivå fremkommer i en rapport for Svenskt Näringsliv (Ericson et al., 2001). Her er kommunenes utgifter justert for strukturelle forhold knyttet bl.a. til geografi og andelen fremmedspråklige elever. Det er anvendt samme prinsipper som ligger til grunn for det svenske inntektssystemet for kommunene. Etter en slik justering skal kostnadsforskjellene i prinsippet enten reflektere ulike prioriteringer eller ulikhet i effektivitet. Basert på karakterdata for 9. klasse i 1998 er sammenhengen mellom justerte kostnader og resultater tilnærmet lik null.

En studie som tar for seg utviklingen *over tid* innenfor OECD-land kommer til at en betydelig økning i ressursbruken i tidsrommet 1970 – 94 ikke har gitt bedre resultater (Gundlach et al., 2001).



Også sammenligninger *mellom land* gir svak støtte til forventningen om at større ressurser skal gi bedre resultater. Østasiatiske land som bruker relativt lite penger på skolen, skårer gjennomgående høyt i sammenligninger av læringsutbytte, særlig innenfor matematikk og naturfag. Dette kan selvsagt skyldes andre faktorer enn skolens kvalitet, bl.a. kultur, og at elever i disse landene fokuserer særlig på de fagene som ofte måles. Selv om vi ekskluderer de asiatiske landene, finner vi likevel bare en svak sammenheng mellom ressursinnsats og resultater. Denne forsvinner helt dersom vi ser bort fra de fattigste landene som bruker lite på utdanning. Effekten av en ekstra krone er en annen på et slikt lavt nivå enn på det mye høyere nivået Norge ligger på. Derfor er disse landene tatt ut i figur 3.1 og 3.2, som viser forholdet mellom ressurser og skåre i PISA- og TIMSS-undersøkelsene. PISA-undersøkelsen viser til og med at for disse landene synker resultatene svakt med høyere utgiftsnivå (OECD, 2001b).

Figur 3.1 Sammenheng mellom læringsutbytte og kjøpekraftskorrigererte utgifter pr. elev, PISA 2000



Kilde: OECD 2001b

Note: Alle OECD-land med tilgjengelige data, med unntak av dem med samlede utgifter frem til 15 år på under USD 30 000 dollar (Hellas, Ungarn, Tsjekkia, Polen, Mexico). Dette utgjør halvparten av Norges nivå.

En omfattende analyse av TIMSS-undersøkelsen fra 1995, som vi kommer tilbake til nedenfor, viser også en svært svak sammenheng mellom utgifter og resultater. Figur 3.2 viser resultatene for 7./8. klasses trinn. En tilsvarende mangel på sammenheng gjelder også for 3./4. klasse.

Disse sammenligningene mellom land viser altså at når et visst ressursnivå er passert, kan det ikke påvises noen sammenheng mellom samlet ressursinnsats og resultater. Norge ligger godt over dette nivået.

### **Om forskning på gode skoler**

Forskningen på hva som gir og ikke gir resultater innenfor utdanning, er omfattende. I dette dokumentet har vi forsøkt å oppsummere hva denne forskningen kan si oss på områder som er av særlig interesse. Det innebærer nødvendigvis at det må foretas et utvalg.

*Nyere forskning* er prioritert fremfor eldre. Alder i seg selv er ikke diskvalifiserende, men ferske arbeider har den fordel at de som oftest tester hypoteser og funn fra tidligere forskning, og kan avkrefte eller bekrefte disse. Videre er det også mulig å utnytte nye datakilder. I tilfeller der det er gjennomført omfattende reformer, for eksempel i USA, New Zealand og Sverige, sier det seg selv at det er riktigere å evaluere slike forsøk etter noen år enn straks de er iverksatt.

En ulempe med å benytte seg av helt fersk forskning er at den ofte ikke har gjennomgått en så rigorøs kvalitetskontroll (peer review) som publisering i internasjonale vitenskapelige tidsskrifter innebærer. Denne prosessen tar gjerne opptil et par år. I de tilfellene slik forskning er benyttet her, er den enten publisert av internasjonale organisasjoner, som OECDs PISA-undersøkelse, eller utført av forskere som er høyt ansett i fagmiljøene.

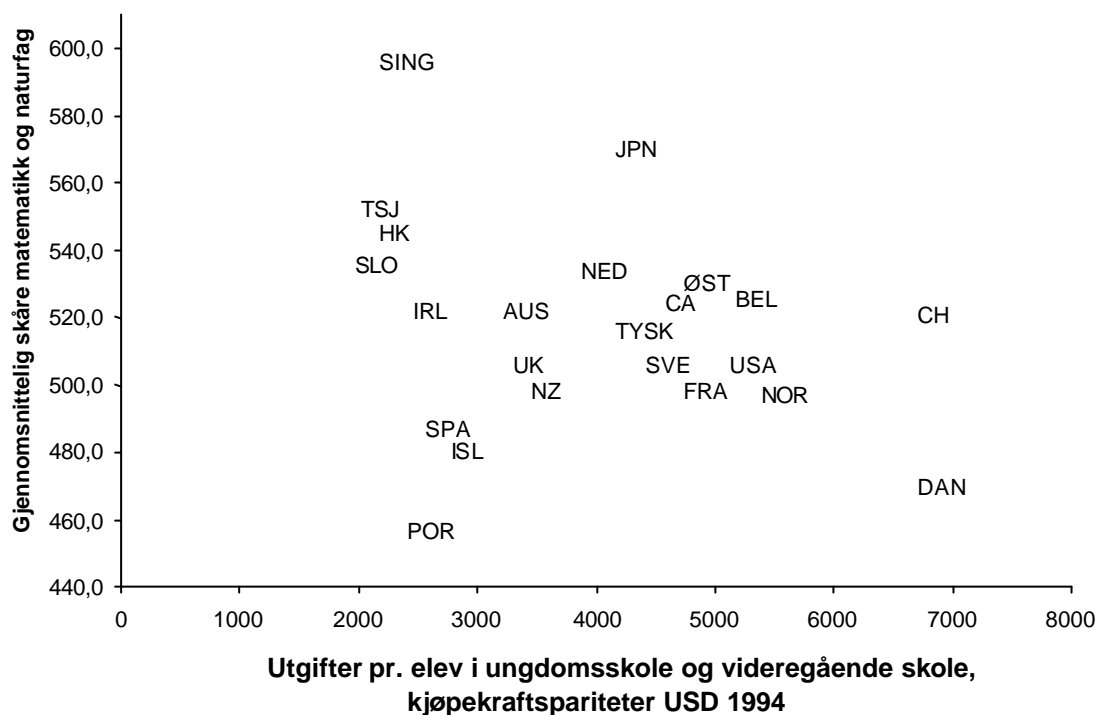
Forskningen skal være *relevant* for Norge. Resultater fra fattige u-land er av begrenset verdi for å forstå den norske skolen. Derfor viser vi bare unntaksvis til slik forskning. Dette er også delvis tilfellet for rike østasiatiske land, med helt andre kulturelle bakgrunnsfaktorer enn Norge. Vi har derfor konsentrert oss om vesteuropeiske land. I tillegg kommer USA, rett og slett fordi skoleforskningen er særlig rik her. Selv om det er betydelige forskjeller mellom det norske og det amerikanske samfunnet, har vi også mye til felles. New Zealand, som i likhet med Norge er et lite land i periferien med spredt bosetning, er også tatt med. Vi har stort sett valgt bort forskning på *privatfinansierte* skoler, siden det er vanskelig å forestille seg at disse vil spille noen vesentlig rolle i Norge.

Undersøkelser som bygger på *store utvalg*, både nasjonalt og på tvers av land, er prioritert. Vi refererer også til en del metastudier, dvs. sammenfatninger av en mengde mindre, ofte lokale, studier. På denne måten velger vi vekk tilfeldige utslag som kan stamme fra små utvalg, eller som er sterkt påvirket av lokale forhold. Noen unntak er gjort. Særlig gjelder det studier fra enkelte amerikanske delstater. I slike tilfeller er unntaket begrunnet i teksten og har gjerne med unikt god datatilgang å gjøre.

En del eldre skoleforskning har tvilsom forklarende kraft fordi den bygger på for enkle korrelasjoner mellom to variabler. Ett eksempel er studier som viser at private skoler gir bedre resultater enn offentlige, men som ikke i tilstrekkelig grad kontrollerer for andre bakgrunnsvariabler, som at elever på private skoler kan være skjevt selektert og ha bedre læringsforutsetninger. Moderne skoleforskning er svært opptatt av dette problemet, og forsøker ved hjelp av avanserte statistiske metoder å isolere effekten av nettopp den faktoren som undersøkes. Det er en løpende debatt om i hvor høy grad man lykkes med dette, og det foregår en jevnlig reanalysering av eksisterende datasett med det formålet for øye å skrelle vekk utenforliggende faktorer. De analysene som det er henvist til i dette dokumentet, holder gjennomgående høy kvalitet på dette området.

Til slutt er det verdt å merke seg at den internasjonale forskningen omtalt i dette dokumentet hovedsakelig omhandler barne- og ungdomsskolen. Den er ikke automatisk overførbar til videregående skole.

Figur 3.2 Sammenheng mellom skåre i TIMSS og kjøpekraftskorrigerte utgifter pr. elev



Kilde: Gjengitt etter Wößmann, 2000. Utdanningsutgiftene bygger på UNESCO-statistikk.

Note: Viser bare land med utgifter over USD 2 000 pr. elev.

Når sammenhengen mellom ressurser og resultater er svak, er dette en gjennomsnittsbetraktning som skjuler at mange skoler oppnår gode resultater med små ressurser, mens andre skoler med svært gode ressurser likevel oppnår dårlige resultater. Det er altså stor forskjell på hvordan skolene klarer å utnytte sine ressurser. Wößmann (2000) oppsummerer den internasjonale forskningen slik: ”Den eneste policy som sikrer positiv effekt, er å skape et institusjonelt system der *alle involverte har et incentiv til å forbedre elevenes resultater.*”

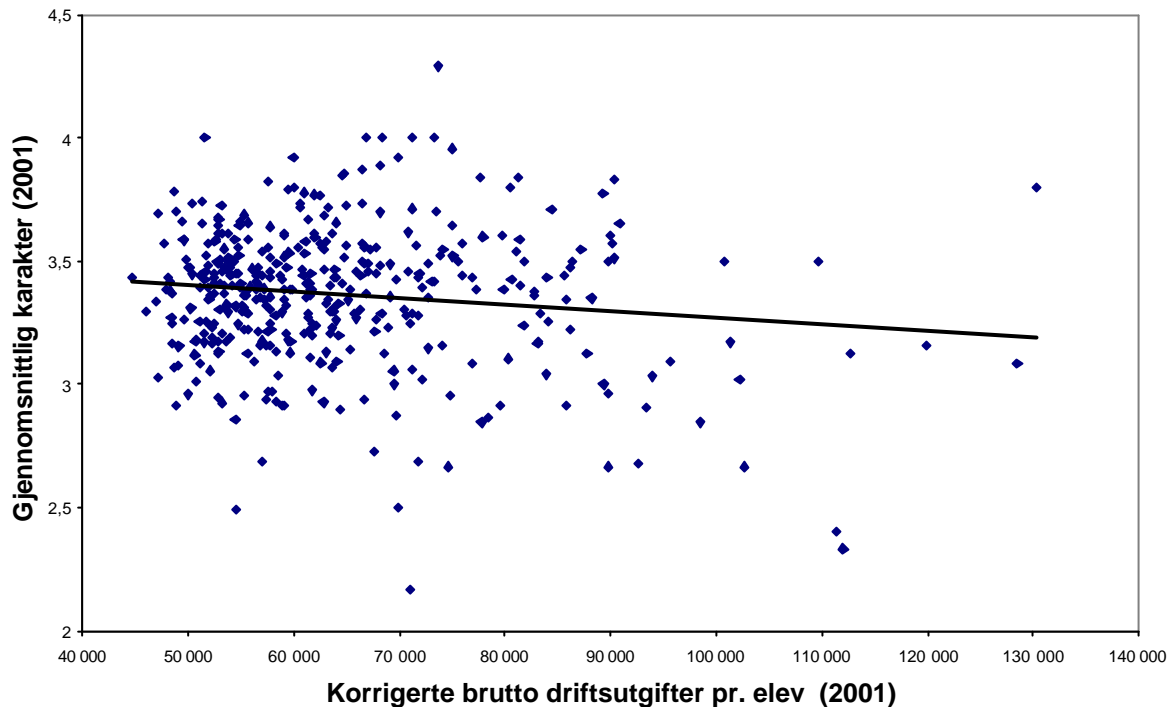
Det ville selvsagt være en feilslutning å trekke den konklusjonen at norsk skole ville bli bedre dersom vi brukte mindre penger. Men resultatene viser at mer ressurser ikke uten videre vil bedre resultatene. Det vil alltid, uansett utgiftsnivå, være avgjørende *hvordan ressursene utnyttes*, særlig når man allerede har så store ressurser til disposisjon som norsk skole har. Derfor vil vi både kunne finne tilfeller der mer penger vil gi bedre resultater, og tilfeller der pengebruken kan reduseres uten at det går ut over resultatene.

### 3.2 Norsk forskning

Også i Norge har vi klare indikasjoner på svak sammenheng mellom ressurser og resultater. Et grovt mål på læringsutbytte er eksamenskarakterer. Figur 3.3 viser at det er svært vanskelig å se noen sammenheng mellom hvor mye en kommune bruker på grunnskolen, og eksamensresultatene.

Gjennom forskningsprosjektet *Fra ressurs til resultat* har forskere ved Pedagogisk forskningsinstitutt ved Universitetet i Oslo og Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU) siden 1997 studert forholdet mellom ressurser og læringsutbytte i norsk skole (Birkemo, 2002).

Figur 3.3 Eksamenskarakterer og ressursinnsats i grunnskolen



Kilde: KOSTRA, Læringscenterets karakterbase

I prosjektet er variasjoner i resultatene i basisfag undersøkt ved hjelp av et elevpanel på nærmere 3 000 elever gjennom 9. og 10. klasse. Læringsutbytte er målt ved at det er utviklet nye fagprøver i norsk og matematikk, samt at man har anvendt elevens karakterer ved siste termin i sju utvalgte fag. Skolens ressursbruk er delt i ressurser som retter seg direkte mot undervisning, og andre ressurser. I både norsk, matematikk og i karakterene i sju fag er faktisk den faglige utviklingen fra høsten i 9. klasse til våren i 10. klasse for elever i klasser med små ressurser bedre enn i klasser med store ressurser. Dersom ressursinnsatsen måles pr. elev, og ikke pr. klasse, er det ikke mulig å påvise noen systematiske sammenhenger mellom ressursnivå og resultater, verken den ene eller den andre veien. Et mulig unntak er matematikk, der det kan synes å være en viss positiv sammenheng mellom ressursinnsats og faglig utvikling.

Det var heller ikke mulig å finne noen sammenheng mellom resultatene og hvor mye ressurser som ble brukt til samarbeid og samordning mellom lærerne.

Forskerne konkluderer med at undersøkelsen viser at bare *en prosent eller mindre* av forskjellene i elevprestasjoner kan forklares med forskjeller i ressurser til undervisning. Dette gjelder vel å merke både faglig nivå og faglig utvikling. Ulikheter i nivået kan både reflektere skolens bidrag og elevenes ulike læringsforutsetninger – sosioøkonomisk bakgrunn, mens utviklingen over tid mer presist måler skolens innflytelse på læringsutbytte. Derfor kan Birkemo konkludere med at de store variasjonene i ressursinnsats i norsk skole i liten grad

slår ut i forskjeller i elevprestasjoner. Denne konklusjonen er i samsvar med en eldre undersøkelse av elevprestasjoner i videregående skole (Bonesrønning og Rattsø, 1994).

En vesentlig del av skolens ressurser blir tildelt som styrkingstiltak til delingstimer og spesialundervisning. Dette kan dreie seg om mindre elevgrupper på fast eller midlertidig basis, ekstralærer i klassen, hjelp til enkeltelever eller egne grupper utenfor skolen. Også effekten av slike tiltak rettet mot 10. klasse ble studert. Konklusjonen er at det er beskjedne sammenheng mellom ekstraressurser og faglig fremgang. Effekten synes å variere mellom tiltakene og er i noen tilfeller positiv, i andre tilfeller negativ (Birkemo, 2002). I norsk er bruk av mindre grupper eller deling av klassen på fast basis assosiert med en signifikant faglig fremgang. Det samme gjelder i matematikk ved bruk av mindre grupper etter behov. Men i dette faget gir deling av klassen på fast basis og bruk av egne grupper utenfor skolens område en *negativ* faglig utvikling. Birkemo konkluderer med at disse tendensene er svært beskjedne og har liten praktisk betydning. Forskerne finner også at de elevene som tas ut for undervisning i mindre grupper, gjennomgående har en dårligere faglig utvikling fra 9. til 10. klasse enn de øvrige elevene.

I tråd med andre undersøkelser fant forskerne stor effekt av elevenes motivasjon, utholdenhet, konsentrasjon og forståelse. Det er også en klar sammenheng mellom materielle ressurser i hjemmet og faglig *nivå*, mens dette ikke ser ut til å påvirke elevens utvikling over tid.

Ellers bekrefter den norske undersøkelsen at jenter gjør det bedre enn gutter, og at elever fra hjem med små ressurser gjør det dårligere. Undersøkelsen bekrefter også at barn med fremmedspråklig bakgrunn presterer dårlig og har en dårlig faglig utvikling.

Det er også verdt å merke seg at prestasjonene i Norge er klart bedre i byer enn på landet. Dette gjelder altså selv om andelen elever med fremmedkulturell bakgrunn er konsentrert i byene og trekker ned snittet, og selv om utgiftene pr. elev er vesentlig større i små kommuner (på landet), bl.a. fordi det brukes vesentlig mer tilleggsressurser til delingstimer og spesialundervisning jo mindre kommunen er. Klassestørrelsen synker også naturlig nok jevnt med elevtallet i kommunen. Forskningsteamet spekulerer i at de bedre resultatene i byene kan skyldes bedre læringsforutsetninger hos elevene eller et mer stimulerende miljø utenfor skolen. Det konkluderes ikke entydig med at forskjellene skyldes kvalitetsforskjeller mellom skolene.

### **3.3 Om enkelte virkemidler**

#### *Klassestørrelse*

En sentral del av skoledebatten har vært hvor stor betydning *klassestørrelsen* har for kvaliteten på undervisningen og dermed læringsutbytte. Resultatene er ikke entydige.

Siden klassestørrelse har klar sammenheng med totale utgifter, står Hanushek og hans kritikere sentralt også i denne debatten (Hanushek, 1999, 2002a og 2002b, Krueger og Lindahl, 2002, Krueger, 2002). Uenigheten er for en stor del metodisk, blant annet omkring vektning og utvalg av studier. En del av disse amerikanske studiene benytter seg av forholdstallet mellom elever og lærere, men det er ikke store forskjeller i resultatene ved bruk av denne metoden i forhold til mer direkte målinger av klassestørrelse (Hanushek, 2002a).

En mulig forklaring på at man ikke finner en sammenheng mellom klassestørrelse og resultater *innenfor* land, er at svake elever plasseres i små klasser. Det forklarer ikke

forskjellene mellom land. De aller fleste internasjonale sammenligningene tyder på at mindre klassestørrelser generelt har ingen eller liten effekt på resultatene. Wößmanns analyse av TIMSS finner til og med at resultatene var klart *bedre* i land med store klasser enn med små. Hanusheks og Luques analyse av TIMSS-dataene (2001) gir lignende resultater som Wößmanns for 13-åringene, men finner en svak positiv effekt av mindre klasser for 9-åringene. En annen TIMSS-analyse viser at i de fleste land gjør elevene i store klasser det best. Norge er av de landene der dette slår svakest ut, men retningen er den samme (Martin et al., 2000).

En rimelig oppsummering av litteraturen er at klassestørrelse generelt viser svak eller ingen sammenheng med læringsutbytte, men at noen grupper elever med særlig ressursbehov kan ha nytte av mindre klasser, og at det i noen studier er en positiv effekt på lave klassetrinn (se boks om STAR-eksperimentet).

### **STAR-prosjektet**

Et interessant eksperiment omkring effekten av mindre klasser er gjennomført i Tennessee fra 1985 – STAR-prosjektet. Eksperimentet omfattet 11 600 elever i nesten 80 skoler på førskoletrinnet samt de tre første klassetrinnene i skolen. Elevene ble tilfeldig plassert i tre ulike klasstyper: små klasser med 13–17 elever, normale klasser med 22–25 elever og normale klasser med en ekstra assistentlærer. Fra 4. klasse ble alle elevene igjen plassert i normale klasser. En ekstra lærer i normalt store klasser gir derimot ingen effekt.

En betydelig positiv effekt av små klasser kunne måles ved utgangen av førskolen, i både lesing og matematikk (Gustafsson og Myrberg, 2002, Krueger, 2002). Forskjellene som oppstår i det første året, videreføres i de etterfølgende tre årene, men forsterkes ikke. Også målinger i senere klassetrinn viser en gjenværende effekt av at elevene har gått i en mindre klasse i førskolen. Afro-amerikanske elever synes å ha størst positiv effekt av små klasser.

STAR-eksperimentet har møtt metodisk kritikk. Eksperimenter som dette har sine fordeler, særlig ved at man gjennom å plassere elevene i grupper unngår problemet med skjev seleksjon. Eksperimenter har imidlertid også sine egne problemer. De som vet at de deltar i et eksperiment, kan endre sin atferd på grunn av denne kunnskapen. Særlig betydelig blir dette problemet når det er store muligheter for at et bestemt utfall av eksperimentet vil være til nytte for dem som deltar i det. Gustafsson og Myrberg peker på at lærer og elever i små klasser kan ha gjort en ekstrainsats for å vise gode effekter av små klasser, og at lærere som fikk tildelt større klasser, kan ha latt dette påvirke sin motivasjon negativt. Det er også andre innvendinger: Utvalget av skoler er ikke tilfeldig, siden skolene selv har valgt å være med. Urbane minoritetsskoler er betydelig overrepresentert. Under halvparten av elevene forble i eksperimentet i alle fire år. Det er ikke testet for om lærerne i de ulike gruppene har ulike egenskaper. Lærerens betydning understrekes av at den positive effekten av små klasser bare kan identifiseres i halvparten av skolene som deltok (Hanushek, 2002a).

Ved siden av de metodiske innvendingene som gjør resultatene usikre, oppsummerer Hanushek med at den positive effekten uansett er relativt liten sett i forhold til at klassestørrelsen er meget betydelig redusert (om lag 8 elever mindre pr. klasse), og at den bare oppstår i det første året. Han konkluderer med at eksperimentet ikke underbygger påstanden om at små klasser generelt gir bedre resultater, men at de kan gi en positiv effektiv når elevene skal sosialiseres inn i en klasseromssituasjon (Hanushek, 2002a).

Hans Bonesrønning's undersøkelse av norsk skole bekrefter internasjonale funn (Bonesrønning, 2002a). Også her gir mindre klasser generelt bare en svak forbedring i resultatene, men den er merkbar for visse grupper. I oppsummeringen av forskningen fra prosjektet *Fra ressurs til resultat*, som altså tar for seg 9. og 10. klasse, konkluderer Birkemo (2002) med at det ikke synes å være noen effekt av små klasser i norsk, men en svært svak positiv effekt i matematikk og på karakternivået generelt. Effekten er altså liten, selv om forskjellene i klassestørrelse er svært stor – fra 9–15 elever i den minste av fire inndelinger til 26–30 elever i den største.

#### *Elever pr. lærer*

Forholdstallet mellom lærere og elever er beslektet med klassestørrelsen. Det er derfor ikke overraskende at heller ikke flere lærere generelt gir bedre læringsutbytte. PISA-undersøkelsen viser at det er først når det er mer enn 25 elever pr. lærer (mer enn det dobbelte av i Norge), at resultatene begynner å synke (OECD, 2001b). TIMSS-dataene viser heller ingen sammenheng (Wößmann, 2000). Siden vi har sett at det ikke er noen klar sammenheng mellom utgiftsnivå og resultater, og lærerlønningene utgjør brorparten av utgiftene, er dette en naturlig konklusjon.

#### *Skolestørrelse*

Internasjonale undersøkelser viser at små skoler i gjennomsnitt gjør det betydelig dårligere enn store skoler. I PISA-undersøkelsen er den positive effekten stor opp til ca 1 000 elever, deretter flater den ut (OECD, 2001b). Disse resultatene er ikke justert for at læringsforutsetningene kan være forskjellige på skoler med få og mange elever. Norge har den klart laveste gjennomsnittsstørrelsen på skoler i OECD-området. Det er mange gode grunner til at vi fortsatt skal ha mange små skoler i Norge, men vi kan ikke forvente at dette bidrar til bedre læringsutbytte.

#### *Bygningskvalitet*

Kapitalutgiftenes andel av totale utgifter til grunnopplæringen er vesentlig høyere i Norge enn OECD-gjennomsnittet (henholdsvis 13,7 prosent og 7,9 prosent i 1999 – OECD, 2002). Likevel har det i Norge i de senere år vært mye oppmerksomhet rundt dårlig vedlikeholdte skoler. Omfattende tiltak er satt i verk både fra statens side og på lokalt nivå for å bøte på dette. Det fysiske miljøet på skolen har naturlig nok betydning for både ansattes og elevers trivsel. Arbeidslivsforskningen viser at det er en sammenheng mellom trivsel og resultater. Man skulle derfor tro at dette også var tilfellet i skolen. En oppsummering av internasjonal forskning for det svenske Skolverket gir likevel ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner omkring sammenheng mellom lokaler og læringsutbytte (Gustafsson og Myrberg, 2002). Heller ikke PISA-undersøkelsen finner noe sammenheng mellom resultater og "fysisk infrastruktur" (OECD, 2001b). Selv om det er riktig og nødvendig å ruste opp norske skolebygninger, kan vi derfor ikke være sikre på at dette vil bidra i vesentlig grad til å heve resultatene i skolen.

#### *IT-utstyr*

I de senere år har datamaskiner og Internett-tilkobling blitt vanligere i norsk skole, og en videre opprustning på dette området vil skje. Norge ligger godt an i internasjonale sammenligninger. Både i Norge og internasjonalt er det for tidlig å si noe sikkert om effekten av ny teknologi på læringsutbytte.

En litteraturstudie for det svenske Skolverket oppsummerer med at tilgjengelig internasjonal forskning tyder på at utbredelsen av datamaskiner i skolen generelt ikke har noen positiv

virkning. Resultatene er avhengige av om læreren har den nødvendige kompetansen til å utnytte dette hjelpemidlet (Gustafsson & Myrberg, 2002). PISA-undersøkelsen viser ingen sammenheng mellom utbredelsen av datamaskiner i klasserommene og læringsutbytte (OECD, 2001b). Andre oppsummeringer av forskningen er mer positive (Roschelle et al., 2000). Igjen ser det ut til å være måten ressursene utnyttes på som er avgjørende. Datamaskiner og bredbånd er til liten nytte dersom brukerstøtten ikke fungerer, eller dette ikke er en del av et godt pedagogisk opplegg.

Å lære seg å bruke slike hjelpemidler må uansett sies å være en del av forberedelsen til voksenlivet for de aller fleste og en naturlig del av skolens læringsmiljø. En videre satsning på dette området er derfor riktig og nødvendig, selv om vi ikke kan ta for gitt at det vil gi vesentlige forbedringer i læringsutbytte, slik dette nå måles.



## 4. Hva skaper en god skole?

Læringsutbytte mellom skoler og elever varierer, og slik vil det alltid være. Skoleforskningen viser klart at elevens sosioøkonomiske bakgrunn forklarer mye av forskjellene. Et støttende miljø utenfor skolen forsterker naturlig nok effekten av det som skjer i skolen. Når læringsutbyttet endrer seg over tid, skyldes det delvis også endringer i samfunnet utenfor skolen. Like fullt viser skoleforskningen klart at skolen og lærerne også har stor betydning (OECD, 2001b). Det er all mulig grunn til å ha høyere ambisjoner for skolen enn bare å reprodusere de forskjellene som allerede finnes i samfunnet.

Skoleforskningen gir, som vi har sett i forrige kapittel, ganske gode svar på hva som *ikke* virker, men den gir også gode indikasjoner på hva som virker. Nedenfor gjennomgås noen av de viktigste faktorene, og de sammenholdes med status i Norge.

En viktig kilde er den analysen som Wößmann har gjort av resultatene fra TIMSS-testen i matematikk og naturfag i 1995. Testen omfatter mer enn 260 000 elever i 39 land, og det er samlet inn en rekke bakgrunnsvariabler som gjør det mulig å finne indikasjoner på hva som gir godt læringsutbytte. Wößmann finner som nevnt at pengeforbruk ikke har noen betydning, og – i tråd med andre analyser – at elevenes hjemmemiljø (foreldrenes utdanningsnivå og kulturelle kapital, målt som antall bøker i hjemmet) forklarer mye av variasjonene. Vi kommer tilbake til hans funn nedenfor. Også PISA-undersøkelsen inneholder mange bakgrunnsvariabler, og mer forskning på sammenhengen mellom disse og læringsutbytte kommer til å bli publisert i tiden fremover.

### 4.1 Gode lærere

Skoleforskningen bekrefter det inntrykket som svært mange foreldre og elever har – den enkelte lærer spiller en stor rolle. Det er først og fremst tre forhold som gjør at man får gode lærere i skolen, nemlig *rekruttering, opplæring og individuell frihet og motivasjon*.

Den største studien av lærerkvalitet ble foretatt i Texas over tre år i midten av 1990-årene, og omfatter mer enn en halv million elever på fire klassetrinn, på mer enn 3 000 offentlige skoler (Rivkin et al., 2002). Den viser at selv om sosioøkonomisk bakgrunn har meget stor betydning for læringsutbyttet, er betydningen av å ha en god lærer over mange år i barneskolen enda større. Forskerne illustrerte forskjellene med at en god lærer kan gi sine elever halvannet års progresjon i løpet av et skoleår, mens en dårlig lærer bare hjelper dem et halvt år fremover. Denne studien bekrefter resultatene fra en undersøkelse av lærerkvaliteten i Tennessee. Denne delstaten er et særlig velegnet studieobjekt, siden man der har data som følger lærerne over tid og knytter dem til læringsutbytte (Saunders og Horn, 1998).

#### *Lærerens atferd*

PISA-analysen viser at både disiplin og et godt forhold mellom lærer og elev generelt er viktig for læringsutbyttet (Lie et al., 2001). PISA-undersøkelsen fant også at lærernes moral og engasjement, slik rektor vurderte det, har betydning, men disse faktorene er mindre viktige enn disiplin og forholdet mellom lærer og elev. Det norske forskningsprogrammet for 9. og 10. klasse viser derimot ingen klar sammenheng mellom disiplin og elevenes prestasjoner og faglige utvikling (Birkemo, 2002).

### **Om å lære av andre land – hvorfor ikke bare kopiere Finland?**

Internasjonale undersøkelser av læringsutbytte, som TIMSS og PISA, kan gi oss mye nyttig viten om hva som skaper en god skole. Derfor har vi også henvist mye til denne forskningen i dette dokumentet. Finland har gjort det svært bra i PISA-undersøkelsen. Likevel er det ingen god idé bare å studere Finland og forsøke å kopiere det de gjør der. Alle land har både sterke og svake sider, og for å finne ut hva som virker, må vi se systematisk på mange land, og gjerne også på forskjeller innenfor det enkelte land. Dessuten påvirkes læringsutbyttet direkte av utenforliggende politiske, kulturelle, økonomiske og historiske faktorer, og indirekte ved at disse faktorene også påvirker skolen.

Dette erkjenner alle. Det er derfor vi ikke tror at vi kan kopiere Korea og Japan, selv om disse landene faktisk gjør det enda bedre enn Finland. Finland har selvsagt mer til felles med Norge enn disse to landene har. Samtidig kan historiske og økonomiske faktorer som Norge ikke deler, være med på å forklare Finlands suksess. Finland har for eksempel gjennomgått en kraftig økonomisk krise i begynnelsen av 90-årene, med påfølgende høy arbeidsledighet, som fremdeles er mye høyere enn i Norge. Det er naturlig å tro at dette kan forklare høyere motivasjon blant elevene, og at søkningen til lærerutdanningen i Finland er meget god, noe som også fører til høyere kvalitet på lærerne. Andelen av søkere som kommer inn på lærerutdanningen, varierer mellom en tredjedel og en femtedel i Finland, mens de fleste søkere kommer inn i Norge.

En annen faktor som tjener Finland, er en uvanlig lav andel fremmedspråklige elever. Det stemmer utvilsomt at dette påvirker gjennomsnittresultatene i positiv retning, men sier oss lite om hvordan skolen skal reformeres.

For å illustrere betydningen av å se resultatene på tvers av land, og ikke bare plukke ut noen få suksesshistorier, la oss se på noen skolefaktorer som forklarer gode resultater, og hvordan Finland skårer på disse. Finland har i likhet med Norge betydelige disiplinproblemer i skolen. Det betyr ikke at disiplin ikke teller. Tvert imot viser PISA-undersøkelsen at dette er en viktig forklaringsfaktor dersom man ser på alle land. Det er ganske enkelt slik at andre positive faktorer er så sterke i Finland at landet kan overvinne denne og andre negative faktorer.

Finland har noe større selvstyre i skolene enn Norge, men dette blir først en god forklaring på gode resultater når vi også tar med de andre landene. Da bekrefter forskningen (som vi kommer tilbake til nedenfor) at skoler med mer selvstyre får bedre resultater. Men igjen er det slik at mange land med enda mer selvstyre enn Finland gjør det dårligere enn dem. Det betyr ikke at selvstyre omtrent midt på treet er best, men at mange andre faktorer også teller med.

Finland har en lang og etter sigende meget god lærerutdanning. Dette trekkes gjerne frem av finnene selv som en forklaring på godt læringsutbytte. Det kan godt hende at dette er korrekt, og at lærerutdanningens betydning forsterkes av at Finland også har svært god rekruttering til læreryrket. Likevel viser den internasjonale forskningen at det er relativt liten sammenheng mellom lengden på lærerutdanningen og elevenes læringsutbytte.

Vi kan altså lære mye av Finland, men vi kan lære enda mer ved å se på forskning som omfatter mange land.

Det norske forskningsprogrammet viser også at det bidrar positivt at læreren setter høye faglige standarder (Bonesrønning, 2002c). TIMSS-analysen viser en stor effekt av at læreren

bruker tid på prøver og testing (Wößmann, 2000). PISA-undersøkelsen fant svakere sammenheng mellom resultater og strenge krav fra læreren, både i Norge og OECD samlet (Lie et al., 2001, OECD, 2001b).

Betydningen av lekser er mer uklar. Wößmann finner ingen effekt av hvor mye tid læreren legger opp til at elevene skal bruke på lekser, men har ikke data for hvor mye tid eleven faktisk bruker. Han finner en positiv effekt av å gi lekser mindre hyppig, men med mer omfattende oppgaver som tar lengre tid. I PISA-undersøkelsen har elevene svart på hvor mye tid de bruker på lekser. Resultatene viser en ikke-liniær sammenheng. De flinkeste elevene brukte middels med tid, mens de svake elevene brukte enten mye eller lite tid (Lie et al., 2001)

#### *Å rekruttere de beste*

Utgangspunktet og motivasjonen til dem som søker pedagogisk utdanning, er viktig. For få år siden opplevde vi at det gjennomsnittlige faglige nivået hos dem som søkte lærerutdanningen, var lavt. Søkningen til lærerutdanningen er nå på vei opp igjen, og dermed bedres også nivået på dem som kommer inn. Det er også et godt tegn at lærerstudentene var de mest engasjerte og motiverte av alle grupper i en undersøkelse foretatt ved Høgskolen i Oslo høsten 2001.

#### *Å dyrke dem vel*

Det er særlig i USA at man har foretatt nasjonale studier av sammenhengen mellom formelle karakteristika ved lærerne og resultater. Den største amerikanske undersøkelsen, som omhandler barne- og ungdomsskolenivå i Texas, viser liten effekt av utdanningsnivå, stor forbedring av lærerens kvalitet de første to årene og deretter liten ekstra effekt av ytterligere erfaring (Rivkin et al., 2002, se ovenfor). Andre undersøkelser spriker, men gjennomgående er det bare en mindre del av lærerens kvalitet som kan forklares med utdanningsnivå eller erfaring (Schacter, 2001). Det mest ekstreme utslaget er trolig Goldhabers studie (2002), der bare 3 prosent av lærerens påvirkning på læringsutbyttet kan forklares av formelle karakteristika.

Også internasjonale studier gir det samme bildet. Hanusheks og Luques (2001) sammenfatning av sju internasjonale undersøkelser viser bare en svak positiv effekt av at læreren har lengre erfaring, universitetsutdanning, eller pedagogisk utdanning i tillegg til en universitetseksamen. Wößmanns analyse av TIMSS-resultatene viser svak sammenheng mellom lærerens utdanningsnivå og elevens resultater (Wößmann, 2000). Analysen av PISA-resultatene gir et noe annet resultat (OECD, 2001b). Den viser en positiv, om enn liten, effekt i skoler der en større andel av lærerne har universitetsutdanning i de fagene de underviser i. Derimot finner denne studien ingen effekt av at lærerne har deltatt i kurs og etterutdanning innen pedagogikk i løpet av de siste tre måneder.

Det er viktig å huske at forskningen på effekten av lærerens formalkompetanse som er nevnt ovenfor, dreier seg om barne- og ungdomsskolen, og derfor ikke sier noe om effekten av lærerens faglig fordypning på høyere nivåer.

Skoleforskningen indikerer altså at forskjellen mellom en god og en dårlig lærer ikke først og fremst ligger i hva slags utdanning eller hvor lang erfaring læreren har. Det dreier seg i høy grad om personlige egenskaper og motivasjon. God utdanning og formell kompetanse er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for å bli en god lærer.

Det vises til St.meld. nr. 16 (2001 – 02) om ny lærerutdanning. Med denne legges det et bedre grunnlag for faglig og pedagogisk videreutvikling av kvalitet og relevans i lærerutdanningen.

#### *Å gi dem frihet og belønning for gode resultater*

Effekten av handlefrihet for lærerne er ikke entydig. Wößmann (2000) finner en klart positiv effekt av at *den enkelte lærer* kan påvirke innholdet i undervisningen (samt har styring over innkjøp av utstyr til undervisningen). PISA-analysen har også undersøkt betydningen av lærerens handlefrihet, men kan ikke påvise noen signifikant effekt (OECD, 2001b).

Gode lærere må motiveres, ikke minst for at de skal bli værende i skolen. Som for andre yrkesgrupper er det mange forhold ved yrke og arbeidsplass som gjør dem attraktive for den enkelte yrkestaker. Lønnsbetingelsene er én viktig faktor. I de fleste land fastsettes lærerlønningene i sentrale eller lokale (kommunale) forhandlinger ut fra formelle kriterier, ikke etter individuell vurdering eller ut fra resultater eller brukertilfredshet. I enkelte land, som Sverige, har mange kommuner delegert dette helt ned på skolenivå. Enkelte land har også eksperimentert med bonusordninger på individ- og gruppenivå basert på resultater. Forskningen på utfallet av lokal lønnsdannelse og bonusordninger er ikke særlig omfattende.

Wößmanns analyse av TIMSS viser en klar samvariasjon mellom gode resultater og lønnsfastsettelse på den enkelte skole, mens PISA-undersøkelsen ikke finner noen slik sammenheng (OECD, 2001b). Forskningen på resultatbasert avlønning er svært tynn, ganske enkelt fordi slik avlønning er sjelden, ikke minst på grunn av motstand fra lærerorganisasjoner verden over. De få og begrensede amerikanske studiene som finnes, peker mot en positiv effekt på resultatene (Burgess et al., 2001, Dee og Keys, 2001).

I Israel ble det fra 1996 gjennomført et eksperiment der 62 skoler konkurrerte om en pott til fordeling på lærerne og lærerorienterte tiltak. Bare den beste tredjedelen fikk bonus. Det dreide seg i første omgang om kollektiv belønning av skolen, men deler av potten ble fordelt til lærerne etter resultater og resten gikk til å bedre lærernes arbeidsmiljø. Skolene som deltok i programmet, viste en klar, men ikke veldig stor, bedring i resultatene (Lavy, 2001). Fra 2000 ble det innført et bonusprogram for England og Wales, men det er for tidlig å si noe om resultatene av dette. Uansett vil disse ha begrenset verdi, da bonusene i praksis tildeles nesten alle, og derfor i høy grad fungerer som et generelt lønnstillegg (Burgess et al., 2001).

Lønnsdannelsen for undervisningspersonell var inntil 2000 svært sentralisert og rigid i Norge. Lønnen ble i sin helhet fastsatt i sentrale forhandlinger, der staten forhandler på vegne av kommunene. Den er basert på ansiennitet og utdanning, og med enkelte tillegg knyttet til funksjoner, som for eksempel klassestyrersansvar. Fra 2000 er det åpnet for lokale lønnsforhandlinger. Det vesentligste av lønnstilleggene forhandles fremdeles sentralt, men den lokale andelen er økende. Statens Lønnsutvalg har slått fast at lokale tillegg skal gis etter en vurdering av den enkelte lærer, der oppnådde resultater er blant kriteriene.

#### **4.2 Fagorganisasjoners innflytelse**

Hoxby (1996) viser til at betydningen av sterke fagforeninger teoretisk sett er usikker. Hun peker på at lærerne kan ha to sett motiver for å slutte seg sammen i en fagforening. Det første motivet er å øke elevenes læringsutbytte. Teorien er at lærerne har bedre informasjon om hva som trengs for å få dette til enn skoleledelse/skoleeier har. Ved å slutte seg sammen kan lærerne få gjennomslag for mer ressurser til skolen og en bedre utnyttelse av ressursene. Det andre motivet er lærernes egeninteresse. Også da har lærerorganisasjonene interesse av flere ressurser til skolen, men vekten legges ikke på effektiv utnyttelse av disse ressursene for å øke

læringsutbytte, men på en disponering av disse ressursene som primært tjener dem selv, særlig i form av bedre lønnsbetingelser. Lærerne er kort sagt som andre arbeidstakere, der de både har felles og motstridende interesser med sin arbeidsgiver.

USA egner seg til å teste ut den faktiske virkningen av lærerorganisasjonenes makt, siden fagforeningsgraden og betydningen av kollektive avtaler varierer geografisk og over tid. Hoxby har ved hjelp av omfattende datasett gjort nettopp dette, og hennes funn tyder på at lærerorganisasjonene forfølger sin egeninteresse klart sterkere enn fellesnytt. Distrikter med sterke fagforeninger lykkes i å øke skolens økonomiske ressurser. Samtidig reduseres læringsutbyttet, målt i andelen som fullfører sin utdanning.

Pritchett og Filmer (1999) har samlet en rekke studier (flesteparten fra u-land) av den marginale avkastningen av å øke ulike typer ressurser. De finner at utbyttet av en ekstra krone til ikke-lærerorienterte ressurser, som skolebøker og utstyr, er 10 til 100 ganger større enn lærerorienterte ressurser (for eksempel lønninger og redusert klassestørrelse). De mener dette er et klart tegn på at lærerne har makt til å orientere prioriteringen av ressurser innenfor skolen til fordel for seg selv.

Wößmann (2000) peker på at lærernes innvirkning på læringsutbyttet er forskjellig, avhengig av om de opptrer individuelt eller kollektivt. Han finner altså en klart positiv effekt av at *den enkelte lærer* kan påvirke innholdet i undervisningen. Derimot gir det sterkt *negative* utslag dersom lærerorganisasjoner eller lærerne som gruppe for øvrig kan påvirke innholdet i opplæringen. Wößmann spekulerer i at det er en sammenheng mellom at lærerorganisasjonene har denne makten, og at lærerlønningene fastsettes etter en standardtariff og ikke etter individuelle kvaliteter. Han mener at det egentlig er dette siste som er den viktigste forklaringen på hvorfor organisasjonenes makt kan slå så uheldig ut. Det er ikke datagrunnlag i TIMSS for å teste innflytelsen på lønnsdannelsen direkte.

Selv om den internasjonale forskningen tyder på at egeninteressen er en sterkere drivkraft for lærerorganisasjonene enn fellesnytt, har vi ikke forskning direkte på dette spørsmålet i Norge. Fagorganisasjoners innflytelse varierer mellom land, og også den sammenhengen de står i, og hvilken forståelse de selv har av sin rolle.

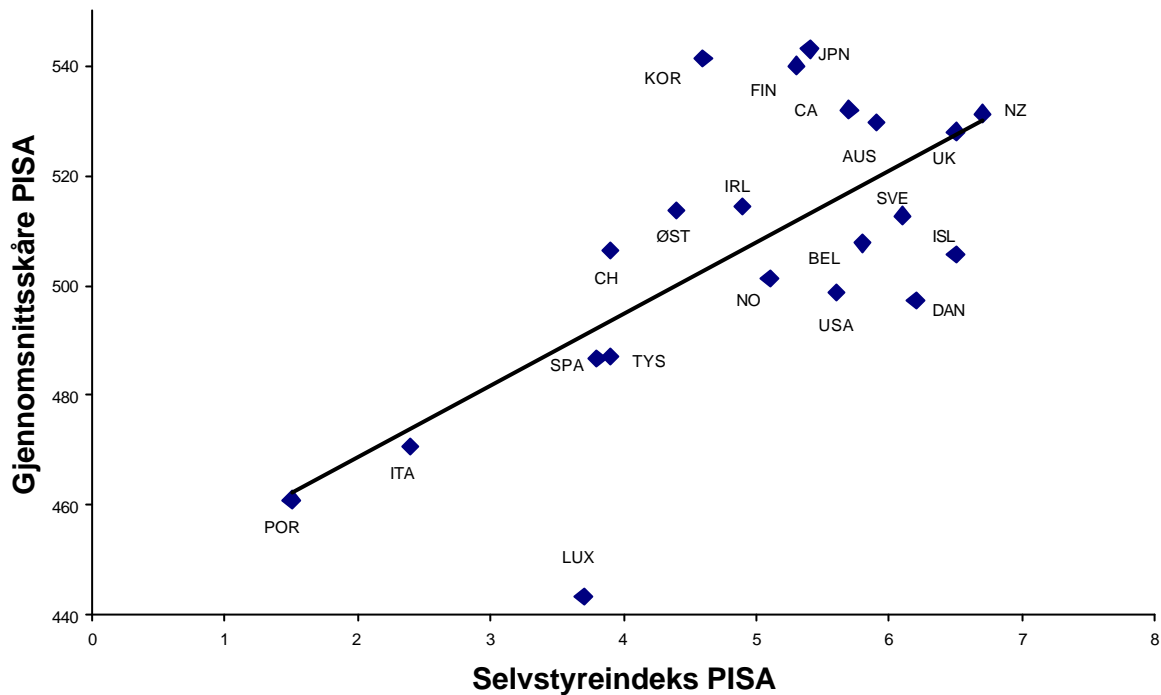
### 4.3 Selvstyre

Wößmanns TIMSS-analyse viser at en av de viktigste faktorene som påvirker skolens læringsutbytte, er dens selvstendighet. Det er et klart funn at når sentrale myndigheter fastsetter fagplanene og står for sentrale eksamener, så øker læringsutbyttet. Det gjør det også når øvrige beslutninger om skolens drift overlates til den enkelte skole. Særlig stort positivt utslag gir det at skolen har frihet til å ansette hvilke lærere den vil, og frihet til å bestemme deres lønnsvilkår.

PISA-undersøkelsen går i samme retning, og rapporten viser til at mange av landene som gjorde det bra i undersøkelsen, i de senere år har skiftet fokus fra input, i form av ressurser og innholdet i skolen, til resultater. De har fastsatt klare mål for alle involverte parter og foretar en systematisk vurdering av hvorvidt målene nås. Det gir skolene større frihet til å organisere undervisningen og de fagene de tilbyr, og til å prioritere innenfor sin egen ressursramme.

En rekke indikatorer for desentraliserte beslutningsprosesser er testet, og totalbildet er at det er en klar sammenheng mellom lokal handlefrihet og resultater – se figur 4.1.

Figur 4.1 Sammenheng mellom læringsutbytte og skolens selvstyre, PISA 2000



Kilde: OECD, 2001b

Note: Indeks for skolens selvstyre, der 10 utgjør maksimalt selvstyre og 5 = OECD-gjennomsnittet, 2000.

Indeksen består av følgende deler: Ansettelse og oppsigelse av lærere, lønnsfastsettelse for lærerne ved ansettelse og senere lønnsjusteringer, utforming av skolens budsjett og fordeling av ressursene innenfor skolen, disiplinærtiltak, vurderingsformer for elevene, kontroll over elevopptak, valg av lærebøker og bestemme innholdet i faget.

Figuren viser alle OECD-land med tilgjengelige data, bortsett fra de fattigste (Hellas, Ungarn, Tsjekkia, Polen og Mexico).

PISA-undersøkelsen viser også at land med en desentralisert beslutningsstruktur ikke har større kvalitetsvariasjoner mellom skolene. Det er altså ikke slik at større frihet skaper mange ”taperskoler”. Finland og Sverige er blant de landene som har minst kvalitetsvariasjon mellom skolene, men samtidig relativt høy grad av desentralisering.

Internasjonale sammenligninger av skolens selvstyre gir rom for skjønn og gir derfor ulikt resultat. Figur 4.1 viser derfor en generell sammenheng mellom desentralisering og resultater, men gir ikke noe nøyaktig bilde av hvor det enkelte land plasserer seg. Alle slike internasjonale sammenligninger viser imidlertid at Norge har en noe mer sentralisert beslutningsstruktur i skolen enn gjennomsnittet av OECD-land. Læreplanen L97 er bl.a. omfattende og detaljert, selv om den er myket opp noe i de senere år. En OECD-undersøkelse fra 1998 viste at norske ungdomsskoler tar færre beslutninger på egen hånd enn i noe annet OECD-land – med unntak av Tyrkia (OECD, 1998). Det er grunn til å tro at denne undersøkelsen overdriver sentraliseringen ved ikke å ta tilstrekkelig høyde for at mange kommuner delegerer beslutninger til skolene.

EUs informasjonsnettverk for skoleinformasjon – Eurydice – har stått bak andre undersøkelser som viser at forskjellen mellom Norge og andre land i EØS-området ikke er så veldig stor. Likevel havner vi også her i nedre halvdel (Eurydice, 2000). Norge skårer for eksempel betydelig dårligere enn Finland og Sverige både når det gjelder skolens frihet til å disponere sitt eget budsjett og bestemme over undervisningstiden, både mengden og

fordelingen mellom fag. I en helt ny sammenstilling med litt andre indikatorer skårer Norge omtrent gjennomsnittlig (Eurydice, 2002). Også i PISA-undersøkelsen skårer Norge gjennomsnittlig, men igjen lavere enn alle våre nordiske naboer og bl.a. Storbritannia og New Zealand (OECD, 2001b). Av elleve land med mer selvstyre i denne undersøkelsen oppnår bare to lavere læringsutbytte enn Norge.

Vi har ovenfor sett at gode lærere er svært viktig. Også *god skoleledelse* har stor betydning. Veien til god skoleledelse er på mange måter lik de tiltakene som må til for å få gode lærere. Særlig viktig er det at lederne får frihet til å styre sin egen skole. I Norge har den enkelte skoleleder lite handlingsrom i hvordan skolens viktigste ressurs – lærerne – disponeres (se boks). Ved hovedtariffoppgjøret våren 2000 ble det riktignok inngått en intensjonsavtale mellom staten og hovedsammenslutningene med sikte på å arbeide frem mer fleksible arbeidstidsordninger. Med økt frihet for lederne følger det også naturlig at de må ta ansvar for sine resultater og kan belønnes dersom de er gode.

For å unngå at norsk skole skal bli altfor rigid, har vi tradisjoner for omfattende forsøks- og utviklingsvirksomhet både når det gjelder pedagogikk og organisering. Det blir nå gjennomført 343 godkjente lokale forsøk med avvik fra dagens bestemmelser i opplæringsloven. De fleste av disse dreier seg om å myke opp klasseorganiseringsregler og avvik fra regler om fag- og tidsfordeling. De statlige utdanningskontorene har evaluert 32 skoler som satte i gang forsøk i skoleåret 2001/02. Det kom ikke negative tilbakemeldinger fra en eneste av disse skolene. Samtidig er om lag 600 forsøk godkjent med avvik fra bestemmelsene i arbeidstidsavtalen. En rekke forsøk er kombinerte forsøk etter både opplæringsloven og arbeidstidsavtalen. SINTEF evaluerer for tiden forsøkene med alternative arbeidstidsordninger.

Den store interessen for slike og andre forsøk er oppmuntrende. Den viser stor vilje til endring og forbedring i skolen. Samtidig er det et klart tegn på at dagens regler i for stor grad begrenser handlingsrommet.

#### **Arbeidstidsavtalen**

Arbeidstidsavtalen regulerer i detalj hvordan lærerne skal disponere sin tid. Spissformulert er avtalen bygd opp rundt en skoledag der undervisningen foregår i én klasse, i ett klasserom, av én lærer og i ett fag. Dagens læreplan legger på sin side opp til prosjekt- og teamarbeid, og gir elevene utstrakt ansvar for egen læring. Elevene arbeider i prosjekter som kan favne over flere fag på samme tid. De kan arbeide selvstendig eller i grupper og bestemmer selv hvor lenge de vil holde på før de tar pause.

Undervisningsplikten utgjør 58,5 prosent av årsverket på barnetrinnet og gjennomsnittlig 52,5 prosent på ungdomstrinnet. I videregående skole varierer den fra 36,9 prosent til 52,9 prosent mellom fag. Den øvrige tiden er lærerens ubundne tid til for- og etterarbeid, planlegging og etterutdanning og en 150-timers ramme til organiserte oppgaver. Rektors styringsrett er i realiteten begrenset til disse 150 timene.

#### **4.4 Valgfrihet mellom skoler**

I de senere år har det vært mye oppmerksomhet omkring friere skolevalg som et virkemiddel for å fremme bedre kvalitet i skolen. Selv om det er stor grad av enighet om at valgfrihet for brukerne generelt fremmer effektivitet og brukerorientering, kan det være at skolen er annerledes.

Alle gjennomførte og foreslåtte valgfrihetsreformer som omtales i dette dokumentet, innebærer at det offentlige beholder det alt vesentlige av finansieringsansvaret. Med dette følger det også omfattende offentlig styring med hvordan midlene brukes. Staten vil også på andre måter legge sterke føringer på innholdet i skolen. Det er derfor ikke snakk om at grunnopplæringen blir noe *marked* i tradisjonell forstand, snarere om å utvide valgfriheten og eventuelt ta i bruk økonomiske belønningssystemer innenfor klare offentlige rammer. For Norges vedkommende vil den spredte bosetning også føre til at det mange steder vil være vanskelig å skape noen reell valgfrihet.

Som vedlegg følger studier av fem land med høy grad av valgfrihet mellom offentlige skoler og friskoler, og som regel også mellom offentlige skoler. Tre land – New Zealand, Sverige og noen delstater i USA – er valgt ut fordi de har foretatt betydelige utvidelser i valgfriheten i de senere år. Nederland og Danmark er valgt ut fordi de har lang erfaring med valgfrihet. Her følger noen viktige funn fra disse landstudiene og annen forskning.

### *Læringsutbytte*

Teorien gir oss *to hypoteser* om sammenhengen mellom økt valgfrihet og læringsutbytte. Den første hypotesen er at noen skoler utarmes og havner i en negativ trend. Svake skoler mister både de beste elevene og de beste lærerne, som kan velge og vrake i tilbud. Skoleforskningen viser klart at kvaliteten på lærerne er svært viktig, men også at klassekameratenes ferdigheter og motivasjon teller. De svake skolene mister også gjerne de mest aktive foreldrene, de som kunne påvirke skolen i riktig retning. Når elevene velger seg bort fra en skole, blir det ingen ansporing til forbedring, men en kilde til fortvilelse og resignasjon.

Den andre hypotesen er at valgfrihet og den konkurransen den skaper mellom skolene vil motivere de svake skolene til å utnytte sine ressurser bedre, forbedre sine pedagogiske metoder og lære av dem som lykkes bedre.

Den foreliggende empiriske forskningen heller i retning av den positive hypotesen. Valgfrihetens innvirkning på læringsutbytte kan måles på tre måter: som forskjellene mellom friskoler og offentlige skoler, som kvalitetsutvikling i den offentlige skolen og i hvordan landet som helhet gjør det i internasjonale sammenligninger.

Elevresultatene synes å være noe bedre i friskoler enn i offentlige skoler, også justert for elevenes ulike forutsetninger. Det er det generelle inntrykket av analysene av forskjellene innenfor det enkelte land i PISA-undersøkelsen, selv om noen land viser motsatte resultater.

Det mest interessante spørsmålet er hvorvidt høy grad av valgfrihet fører til en forbedring eller forverring av læringsutbyttet for dem som velger den offentlige skolen. Vi har forskning som går direkte på dette i USA og Sverige. Denne viser at læringsutbyttet i offentlige skoler i hvert fall ikke synker når elevene får økt frihet til å bytte skole (Wößmann, 2000, Belfield og Levin, 2002, Hoxby, 2001, Bergström og Sandström, 2001 og 2002a).

I de tre andre landene mangler man god forskning på dette spørsmålet, men både New Zealand og Nederland gjør det godt i internasjonale tester, noe som indikerer at den offentlige skolen i hvert fall ikke har tatt skade av valgfriheten. Wößmanns analyse av TIMSS-undersøkelsen viser også en klar sammenheng mellom hvordan et lands elever gjør det, og hvor stor andel av elevene som går i offentlig finansierte friskoler (Wößmann, 2000). De



danske resultatene illustrerer at heller ikke et betydelig innslag av friskoler er noe sesam som automatisk skaper bedre læringsutbytte.

### *Brukertilfredshet*

Læringsutbyttet er som tidligere nevnt ikke det eneste relevante målet for skolen. En viktig indikator er brukertilfredshet, som vil omfatte både læringsutbytte og andre, vanskeligere målbare, faktorer. I USA, Danmark og Sverige er de som har valgt seg bort fra den tradisjonelle offentlige skolen, klart mer tilfredse enn de øvrige.

Fritt skolevalg anses også som et gode i seg selv. I Sverige er den prinsipielle tilslutningen til fritt skolevalg meget høy, selv om relativt få benytter seg av valgmuligheten. Det samme gjelder de øvrige landene. Det er i det hele tatt ikke mulig å finne noe land der foreldrene ønsker seg tilbake til et system med mindre valgfrihet.

### **Tre byer i Norden**

I 1999 sammenlignet forsker Marit Helgesen ved LOS-senteret i Bergen foreldrenes deltakelse og engasjement innenfor grunnskolen i Bergen, Göteborg og Odense.

I Norge er foreldrenes engasjement i skolen først og fremst knyttet til foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) og samarbeidsutvalgene ved skolene – de er i en borgerrolle. Noen kommuner har driftsstyrene med foreldredeltakelse, men det gjelder ikke Bergen. I Danmark har foreldrene flertall i driftsstyrene, som fordeler den tildelte budsjettammen og kan fatte beslutninger i en del pedagogiske spørsmål. De er i en brukerrolle. I Sverige kan foreldrene fritt flytte sine barn fra én skole til en annen, men de har ingen andre formelle rettigheter i styringen av skolen. De er i en kunderolle. I mange kommuner, som Göteborg, har imidlertid rektor og skoleledelsen åpnet for å avgi myndighet og etablert styrende organer der foreldrene er med.

Helgesen fant de klart mest misfornøyde foreldrene i Bergen (Helgesen, 2000). De følte at arbeidet i FAU og samarbeidsutvalg var mer en plikt enn en rettighet, og at de ikke hadde noen reell innflytelse. De som engasjerte seg i skolens drift i Danmark, var mer fornøyde. Aller mest engasjert og fornøyd var de svenske foreldrene. De engasjerer seg både gjennom direkte dialog med skolen, ved frivillig deltakelse i skolens organer og gjennom å benytte seg av sin mulighet til å velge en annen skole.

### *Nyskaping*

En av grunnene for økt valgfrihet innenfor skolen, i form av både fritt skolevalg og desentraliserte beslutninger, er gjerne at dette fører til større mangfold. I en viss forstand bekrefter erfaringene fra de fem landene dette. Mangfoldet blir større ved at organisasjoner og delvis kommersielle foretak utgjør et alternativ til staten og gjerne har et bestemt verdigrunnlag. Mangfoldet øker også i den forstand at en del skoler spesialiserte seg på enkelte felt. Derimot er det vanskeligere å finne klare tegn på nyskaping i pedagogiske metoder, med mulig unntak for Danmark og Sverige. Det samme gjelder Storbritannia, der større valgfrihet mellom offentlig finansierte skoler snarere har medført at de har gått i retning av større vekt på tradisjonell pedagogikk og disiplin (Lubienski, 2001).

Dette er ikke et unaturlig resultat. Pedagogisk nyskaping er gjerne drevet frem av lærere, og når foreldrenes makt øker gjennom friere skolevalg, kan det godt hende at de etterspør nettopp

disiplin og tradisjonell pedagogikk (Lubienski, 2001, Teske et al., 2000, Blomqvist og Rothstein, 2001).

### *Informerte foreldre – hjelp til gode valg*

Foreldrenes motiver for å bytte skole er mange, men forskningen viser ganske entydig at det sterkeste er ønsket om bedre læringsutbytte (Blomqvist og Rothstein, 2001, Teske og Schneider, 2001). Et valg basert på kvalitet er vanskelig dersom det ikke finnes offentlig tilgjengelig informasjon om den enkelte skoles resultater. I de fem landene vi har undersøkt, har inntil nylig bare Sverige og de fleste amerikanske delstater hatt offentlig tilgjengelige prøveresultater på skolenivå. Danmark publiserte inntil nylig ingenting, men etter en rettssak utleveres nå resultatene til pressen. Også i Nederland måtte det en rettssak til for å gjøre resultatene tilgjengelige, og bare for de skolene som har valgt å være med på nasjonale tester. På New Zealand trekkes prinsippet om skolens selvstyre så langt at det er frivillig om skolene vil delta i de nasjonale prøvene.

Når vurderinger av læringsutbytte mangler, vil foreldre lete etter indikatorer som de *tror* faller sammen med kvalitet, dvs. sosioøkonomisk status. På New Zealand deles skolene inn etter de sosioøkonomiske bakgrunnsvariablene til elevene. Fritt skolevalg har gitt en meget klar bevegelse av elever i retning av skoler som skårer høyt her. Dette *kan* tolkes som om foreldrene ønsker at barna skal omgås andre barn med en bedre bakgrunn, men det er mer naturlig å se dette som en metode for å finne frem til de beste skolene, i mangel av noe annet. Mangel på offentlig tilgjengelige resultater som måler utviklingen i læringsutbytte, kan altså bidra til større segregering etter sosioøkonomisk bakgrunn.

Mange som søker til skoler med en spesiell livssynsprofil, er naturlig nok motivert av dette, men det skjer først og fremst der disse skolene utgjør en liten nisje. Der religiøse skoler utgjør det dominerende alternativet, som i Nederland, er det bare et mindretall av foreldrene som oppgir religiøs tilknytning som hovedmotiv. Et mye debattert motiv er foreldrenes ønske om etnisk ensartethet. Vi kommer tilbake til dette i avsnittet om segregering nedenfor. Det er likevel verdt å nevne at dette målet også forfølges innenfor et system der bosted avgjør skolevalg. Det samme gjelder foreldrenes ønske om økonomisk segregering, som har nær sammenheng med bostedsvalg.

### *Segregering*

En viktig innvending mot fritt skolevalg er at det fører til økt segregering – de flinkeste, rikeste og hviteste elevene samler seg på noen få skoler. Som vist ovenfor er det svakt belegg for å hevde at den offentlige skolen utarmes av at de beste elevene ”flykter”. Snarere er det slik at også den offentlige skolen løfter seg. Forskningen gir oss ingen klare svar på hvorvidt forskjellen i læringsutbytte øker mellom offentlige skoler som mister elever, og andre offentlige eller uavhengige skoler. Selv om valgfrihet hjelper de fleste skoler, kan man derfor ikke utelukke at forskjellene mellom dem også øker.

Alle land *uten* fritt skolevalg har en betydelig segregering basert på økonomi, rett og slett fordi folk kan bestemme hvor de vil bo og dermed hvilken skole deres barn ”tilhører”. Fritt skolevalg åpner muligheten for at foreldre som bor i fattigere områder, kan sende sine barn på skoler i rikere områder. På den annen side viser forskningen at det i de fleste land er foreldre med høyt utdanningsnivå som i størst grad benytter seg av muligheten til å velge skole. I Sverige er denne effekten riktignok svært svak.

Foreldrenes økonomiske status spiller mindre rolle. Indikasjonene på at økt valgfrihet fører til økt økonomisk segregering, er svake eller ikke-eksisterende. Den største studien av dette er gjort i Storbritannia, som innførte fritt skolevalg i 1988. Gorard og kolleger (2001) har gjennomgått samtlige skoler i England og Wales fra 1989 til 2000 og fant en betydelig *nedgang* i den økonomiske segregeringen frem til 1997. Forskjellen i læringsutbytte mellom de privatfinansierte og offentlige skolene falt også merkbart. Det er interessant at etter at Blair-regjeringen kom til makten i 1997, og lokale myndigheter fikk anledning til å gjeninnføre nærskoleprinsippet og dermed i praksis sterkt begrense valgfriheten, så har den økonomiske segregeringen igjen økt merkbart.

Spørsmålet om økt etnisk segregering er vanskeligere, siden målkonfliktene her er åpenbare. Sagt på en annen måte – det er ikke åpenbart at økt etnisk segregering er en utilsiktet og uønsket bivirkning av friere skolevalg. På den ene siden ønsker vi at *også* etniske minoriteter skal kunne velge en skole som passer for dem. På den annen side ønsker vi integrering mellom minoriteter og majoriteten i dagliglivet.

Dette dilemmaet finnes også innenfor de etniske gruppene. Mange foreldre vil velge en skole der det går mange fra samme befolkningsgruppe, bl.a. for å beholde samholdet i gruppen og fordi dette gjør det enklere å organisere skolens hverdag i tråd med dens tradisjoner. En av grunnene til at noen forskere finner økt etnisk segregering på New Zealand, er at maoriforeldre har valgt å sende sine barn til skoler med mange maorier, der de finner et undervisningstilbud tilpasset dem. Vi ser også i Nederland og Danmark en vekst i muslimske skoler.

Andre minoritetsforeldre vil velge ”hvite” skoler, enten fordi de mener de gir bedre faglige resultater, eller fordi de ønsker at barna skal integreres i storsamfunnet. I henhold til Skolverkets statistikk var det 32 prosent av svenske foreldre som la vekt på at majoriteten av elevene hadde svensk som morsmål når de byttet skole. Hele 44 prosent av utenomnordiske foreldre oppga det samme.

Etniske minoriteter tar i fullt monn i bruk sin valgfrihet. I Sverige er foreldre med utenlandsk bakgrunn klart overrepresentert blant dem som bytter skole, både mellom offentlige skoler og i friskolene (Blomqvist og Rothstein, 2001, Svenskt Näringsliv, 2001). I de kommunene der det finnes valgmuligheter, har 23 prosent av elevene i friskolene minst én utenlandskfødt forelder, mot 17 prosent i de kommunale skolene. På New Zealand er også andelen minoritetselever som benytter seg av valgmuligheten, like stor som for majoritetsbefolkningen.

### *Status i Norge*

Innenfor den offentlige grunnskolen er det opp til den enkelte kommune å fastsette inntaksreglene, med en viktig begrensning. I henhold til opplæringsloven har alle barn rett til å gå på nærmeste skole. Det må altså være ledig plass på en annen skole. Med dagens finansieringssystem, der ressursene følger klassen, betyr det i realiteten at flytting ikke må utløse klassesdeling. I dag har en skole ingen incentiver til å si ja til ”fremmede” elever.

Innenfor videregående skole begrenser ikke loven fylkeskommunenes muligheter til å fravike bostedsprinsippet. Åtte fylker – Oslo, Akershus, Oppland, Vestfold, Rogaland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Aust-Agder – har innført eller vedtatt fritt skolevalg.

Det er også mulig å velge en friskole for sine barn, men disse er få i antall og ujevnt fordelt over landet. Bare 1,8 prosent av grunnskoleelevene går i en friskole, og andelen har vært stabil over tid. Kjøringer foretatt av Statistisk sentralbyrå viser at blant foreldrene til elever i friskoler er det noen flere som tilhører den laveste inntektskategorien enn blant dem som går i den kommunale skolen. Det er altså ikke slik at det er de rikes barn som går i friskole. På den annen side er foreldre med høyere utdanning klart overrepresentert blant dem som velger friskole.

Gjeldende privatskolelov medfører offentlig tilskudd til private grunnskoler og videregående skoler dersom de er opprettet av religiøse eller etiske grunner, utgjør et faglig-pedagogisk alternativ, eller fyller et kvantitativt behov (i videregående skole). Det er altså ikke mulig å få en privatskole godkjent etter privatskoleloven fordi den skal fylle andre *kvalitative* behov. Regjeringen har sendt et forslag om ny lov om frittstående skoler på høring og foreslår å oppheve denne begrensningen når det gjelder grunnskoler.

### **Norsk skolefinansiering**

Det er kommunene og fylkeskommunene som i dag finansierer skolene innenfor det statlige rammefinansieringssystemet. Rammetilskuddet søker å ta hensyn til at utgiftsbehovet vil variere mellom kommunene, og omfatter bl.a. kriterier basert på befolknings sammensetning, bosettingsmønster og sosioøkonomiske forhold.

I tillegg kommer enkelte øremerkede ordninger, som i forslaget til statsbudsjettet for 2003 beløper seg til drøye 2,5 milliarder kroner. Dette omfatter bl.a. tilskudd til skolefritidsordningen, opplæring for språklige minoriteter, kvalitetsutvikling og tilskudd til landslinjer i videregående skole, der driftstilskuddet er basert på en fast norm, en form for stykkpris.

Ved siden av de mange lovene og reglene som styrer skolen, har også en rekke statlige handlingsplaner og ”pakker” grepet inn i lokale prioriteringer og undergravet det lokale finansieringsansvaret innenfor rammefinansieringssystemet. Slik inngripen leder lett til et strategisk spill dersom det danner seg et mønster der kommunene venter på statlige tiltak for å bruke mer penger på skolen. Tiltaksplaner og pakker kan også ha som utilsikket bivirkning at de premierer kommuner med store mangler i skolen. Et ferskt eksempel på dette er tiltaksplanen for opprustning av skolebygg.

Med unntak av de øremerkede midlene til språklige minoriteter er det altså opp til den enkelte kommune å fordele midler mellom skolene, innenfor de rammene som regelverket setter. I dag fordeles midler til den enkelte skole hovedsakelig ut fra antall klasser ved skolen. I det ligger det at en klasseenhhet med for eksempel 18 elever får samme tildeling som en klasse med 28 elever. Videre er det slik at når årstrinnet passerer klassesdelingstallet, utløser det en økonomisk tildeling til skolen for en ny klasseenhhet. I tillegg tilføres det en del ressurser ut fra det faktiske elevtallet, slik som utviklingsmidler, driftsmidler, administrasjonsressurser, midler til inventar og utstyr og deler av ressurser til spesialundervisning. I tillegg settes det av midler til morsmålsundervisning, norsk 2, merkantile tjenester ved skolen, funksjonsstillinger etc. Noen kommuner har finansieringsmodeller med større innslag av elevbasert tildeling. Flere kommuner utreder for tiden muligheten for forsøk med stykkpris.

Tilskuddet til private grunnskoler er basert på en modell for sammenhengen mellom kostnader og elevtall i offentlige skoler som tar hensyn til at det er stordriftsfordeler i å drive skole. Satsen er derfor høyere pr. elev i små skoler. Skolene får 85 prosent av beregnede driftskostnader i offentlige skoler av samme størrelse, men intet tilskudd til dekning av

kapitalutgifter eller husleie. Hjemkommunen dekker utgifter til spesialundervisning, og dette inngår derfor ikke i tilskuddsgrunnlaget.

For videregående private skoler er også tilskuddssatsen 85 prosent av utgiftene i parallell studieretning i offentlig skole. Her differensieres det ikke etter skolens størrelse.

## Vedlegg: Erfaringer med valgfrihet i fem land

### *Danmark*

Danmarks grunnskole har mange likhetstrekk med den norske. Kommunene har ansvaret for driften og får rammeoverføringer fra staten til å finansiere den. Friskolene får en refusjon på 80-85 prosent av driftsutgiftene, som i Norge. I tillegg får de imidlertid tilskudd til husleie og vedlikehold av bygninger. Gjennomsnittskostnadene i private skoler ligger på 90-96 prosent av de offentlige.

Valgfriheten er likevel større i Danmark, fordi landet historisk sett har fulgt en liberal praksis i godkjenning av privatskoler. Dette har ikke vært motivert ut fra hensynet til kvalitet, men har sitt opphav i den grundtvigianske arven med vekt på lokal innflytelse og foreldremedvirkning. I dag går ca. 12 prosent av danske elever i grunnskolen i friskoler, en andel som har vært svakt økende over lengre tid.

Det er i mange kommuner fritt skolevalg blant de offentlige skolene, med mindre det medfører opprettelse av ekstra klasser.

Danmark har ingen nasjonal læreplan i grunnskolen, men isteden nasjonale retningslinjer, som i praksis fungerer som en minimumsnorm. Friskolene er underlagt samme retningslinjer og arbeidstidsbestemmelser. De som ønsker prøverett, må også delta på nasjonale eksamener. Langt de fleste friskoler ønsker dette. Lærernes lønninger er fastsatt gjennom kollektive avtaler som gjelder alle skoler. På den annen side har privatskolene full kontroll over elevinntaket. Som i alle land er handlefriheten til private, men offentlig finansierte, skoler begrenset. Like fullt ble Danmark betegnet som det landet som hadde størst variasjon i grunnskoletilbudet i en OECD-analyse fra 1994.

På gymnasnivå er andelen elever i friskoler 4-5 prosent, altså omtrent som i Norge. Hovedgrunnen til at private gymnas er mindre utbredt enn grunnskolene, er at de har mindre handlefrihet. De er underlagt samme læreplan som de offentlige skolene, og skiller seg ikke vesentlig fra disse. De danske yrkesskolene er selvstendige juridiske enheter, ideelle og finansiert av staten gjennom et stykkprissystem.

De danske friskolene kan vise til bedre resultater enn de offentlige. Da eksamensresultater for første gang ble publisert i 2001, var 22 av de 50 beste skolene i Danmark private. Det foreligger ikke forskning som kan si noe sikkert om hvorvidt dette skyldes at elever med gode læreforutsetninger i større grad søker seg til friskoler. Brukerundersøkelser som ble foretatt for det danske finansdepartementet i 2000, viser at foreldre til barn i friskoler er klart mer fornøyd enn foreldre til barn i offentlige skoler. Hele 50 prosent av foreldrene sa seg meget fornøyd, mot 20 prosent i de offentlige skolene.

Danmark er et av de ytterst få land som bruker mer penger på skole enn Norge, men gjør det likevel ikke godt i internasjonale tester. I TIMSS 1995 var resultatene noe dårligere enn de norske. Det samme gjelder PISA-resultatene. Selv om friskoler sannsynligvis er bedre enn de offentlige, ser det altså ikke ut til at de har bidratt til å heve hele skolesektoren kvalitetsmessig.

I Danmark diskuterer partiene høsten 2002 et nytt "folkeskole-forlik" som kan medføre endringer i gjeldende skolesystem og -politikk.

## *Nederland*

Det nederlandske skolesystemet er unikt. Hele 70 prosent av skolene er private, og finansieringen er lik for private og offentlige skoler i form av statlig stykkpris. Kommunene dekker utgiftene til skolebygninger også for private skoler.

Nederland har tilnærmet fritt skolevalg, selv om det er noen lokale variasjoner. De romslige rammebetingelsene for private skoler har sin bakgrunn i en langvarig strid mellom protestanter og katolikker, som fant sin løsning med det nåværende systemet i 1917. De fleste private skoler har et religiøst grunnlag, men dette er blitt betydelig utvannet med årene, noe som forklarer at de religiøse skolene har beholdt sin andel av elevene, samtidig som det nederlandske samfunnet er blitt sterkt sekularisert. Bare om lag 30 prosent av foreldre som velger religiøse skoler, oppgir religiøse grunner for å gjøre det. Sekulære foreldre velger likevel disse skolene, fordi de legger mer vekt på sekulære, ikke-religiøse verdier enn de offentlige skolene, som er mer verdinøytrale. Et annet trekk som gjør dem attraktive for mange foreldre, er at de er mer konservative i forhold til pedagogikk og eksperimenter (Dronkers et al., 2001).

Inntil 1994 var det lett å få tillatelse til å starte en ny skole, selv om det kreves at skolen må være av en annen type enn de som allerede eksisterer innenfor en radius på fem kilometer. Fra 1994 er det innført begrensninger på små skoler, siden myndighetene mente at landet hadde for mange skoler, og at dette var ineffektivt. For å få offentlig tilskudd må nye skoler nå ha minst 333 elever i byområdene og 200 elever på landsbygda. Det ble også strammet inn på kravet til størrelse på eksisterende skoler. Regelendringen har ført til at færre nye skoler startes opp, og til at mange eksisterende er blitt slått sammen. Utover disse kvantitative begrensningene kan skolen mer eller mindre velge sin egen religiøse eller ideologiske basis.

Alle skoler må følge en nasjonal læreplan og delta på nasjonale eksamener ved utgangen av videregående skole. Lønnsfastsettelsen skjer også sentralt, men ut over dette har skolen stor handlefrihet. Det gjelder bl.a. valg av lærebøker og pedagogisk opplegg og delvis timestfordeling over uken og over årstrinn. På barnetrinnet kan skolene til og med bestemme timestfordelingen mellom fag. Skolen har full frihet når det gjelder å ansette personell og disponere sitt budsjett (Eurydice, 2002). Ingen land skårer høyere i OECDs undersøkelse (1998) i andelen av beslutninger som er desentralisert. Andre internasjonale sammenligninger bekrefter det betydelige selvstyret i nederlandsk skole (OECD, 2001b, Eurydice, 2002). På den annen side mener mange forskere (Walford, 2000, Dronkers et al., 2001) at lik finansiering og det som tross alt finnes av statlige reguleringer, har ført til at nederlandske skoler ikke er veldig forskjellige.

Det er en viss bekymring for at valgfriheten har bidratt til økt etnisk segregering, både gjennom at hvite elever har søkt seg bort fra områder med dominerende innslag av elever fra andre etniske grupper ("white flight"), og på grunn av en kraftig økning i antallet muslimske skoler i de senere år.

Det er derimot ikke store forskjeller i den sosioøkonomiske bakgrunnen til elevene i private og offentlige skoler. Det er heller ikke oppstått noe problem med A- og B-skoler utover det som er vanlig i alle land. Det er også svært uvanlig at skoler mislykkes i å tiltrekke seg elever og derfor må legges ned. Snarere er det mye som tyder på at skoler som elevene søker seg bort fra, er i stand til å forbedre seg (Kamp Justesen, 2002).

Det synes ikke å være noen store kvalitetsforskjeller mellom private og offentlige skoler i Nederland, men de forskjellene som finnes, går i de privates favør. Dronkers et al. (2001) har funnet bevis på at de private skolene gjør det noe bedre i både testresultater og frafallsrater.

Siden de private skolene er så dominerende i Nederland, er det sentrale spørsmålet hvordan systemet som sådan – fritt skolevalg og full stykkprisrefusjon – står seg i internasjonale sammenligninger. PISA-resultater for Nederland er ikke offentliggjort pga. lav responsrate, men tidligere undersøkelser gir landet god skåre. I TIMSS-testene i matematikk og naturfag for 1995 og 1999 skårer Nederland blant de aller beste i Europa, og langt bedre enn Norge. Resultatene i leseundersøkelsen fra 1991 (IEA) er noe vanskeligere å sammenligne, siden de nederlandske elevene som var med i denne undersøkelsen, var vesentlig yngre enn gjennomsnittet. Uten å justere for dette skåret Nederland relativt dårlig, og klart lavere enn Norge. Med aldersjustering endte Nederland noe under gjennomsnittet for 9-åringer og godt over gjennomsnittet for 14-åringer (og litt bedre enn Norge) (Elley, 1992).

Samtidig er utgiftene i Nederland meget moderate, og ligger svært nær OECD-snittet, målt i kjøpekraft.

Det er også verdt å merke seg at i Nederland har en langt større andel av elever som tilhører en etnisk minoritet enn Norge. Stykkprissystemet sørger for at betydelige ekstraressurser følger med disse. De trekker altså kostnadene opp. Samtidig trekker denne elevgruppen gjennomsnittresultatene ned.

#### *New Zealand*

Skolereformene på New Zealand trekkes av enkelte frem som et eksempel på at økt valgfrihet går ut over de svakeste elevene. Selv om forskningen på resultatene av reformene ikke er særlig omfattende, gir en gjennomgang av forskningslitteraturen ikke grunnlag for en slik konklusjon. Mange av de negative funnene som gjerne siteres i litteraturen, er andre- og tredjehånds gjengivelser av omstridt forskning. Siden spørsmålet om de svake elevene taper på større valgfrihet, er svært sentralt, går vi nærmere gjennom forskningen nedenfor.

Reformene ble gjennomført i to runder, i 1989 og 1991, av henholdsvis Arbeiderparti- og konservative regjeringer. Reformen i 1989, som ble døpt Tomorrow's School, medførte at styringen av den enkelte skole nærmest over natten ble overført fra staten til den enkelte skoles eget styre, som er valgt av foreldrene. Antall ansatte i undervisningsdepartementet ble redusert fra 4 000 til 400. Samtidig ble finansieringen lagt om til en sentralt fastsatt og betalt stykkpris. Denne varierer noe med lokale forhold.

Den lokale handlefriheten er ikke total. Det er gradvis innført en omfattende nasjonal læreplan, som detaljeres for stadig nye fag. Skolene kan ikke ansette hvem de vil, og lønnsforhandlingene skjer sentralt. Skolene kunne fra 1990 selv velge om de vil ha ansvaret også for lærerlønningene, som selvsagt utgjør brorparten av skolens driftsutgifter. I begynnelsen var det bare en mindre del av skolene som valgte denne muligheten, men andelen økte jevnt, og nådde nærmere 30 prosent før den nye regjeringen lukket muligheten fra 2001. I dag er den økonomiske handlefriheten derfor begrenset.

Allerede i 1989 ble inntaksreglene endret, slik at det ble lettere å velge en annen skole enn den lokale, men først i 1991 ble fullstendig fritt skolevalg innført. Fra nå av kunne alle søke hvilken skole de ville, og det ble helt opp til den enkelte skole å bestemme over inntaket.



En betydelig andel av elevene går nå på en annen enn den lokale skolen. I 1995 hadde denne andelen kommet opp i 35 prosent. I 1999 var det 83 prosent som fikk plass på den skolen de helst ville, mens de øvrige ble hindret enten fordi skolen var full, av høye transportutgifter eller fordi noen privatskoler tar skolepenger (Wylie, 1999).

Andelen uavhengige skoler med offentlig finansiering (såkalte integrerte skoler) er relativt beskjeden og har ikke økt vesentlig etter reformene i 1989 og 1991. I 1997 gikk 9,6 prosent av elevene i slike skoler, mens 3,5 prosent gikk på privatfinansierte skoler. De siste får 30-40 prosent av sine utgifter dekket av det offentlige.

Kritikere har pekt på at valgfriheten begrenses av at det er vanskelig å starte en ny skole. Ingen nye skoler får åpne dersom det er plass i eksisterende skoler. I tillegg unnlot mange populære skoler å utvide sin kapasitet. Forskerne innenfor Smithfield-prosjektet, som evaluerte reformene fra midten til slutten av 1990-årene, mente at dette tydet på at de populære skolene var mer interessert i å opprettholde et eksklusivt omdømme enn å ekspandere (Waslander og Thrupp, 1995). Dette har de samme forskerne fortsatt å hevde senere, men det stemmer dårlig med at hele 20 prosent av alle skoler økte sitt elevtall med mer enn 50 prosent mellom 1991 og 1998 (Wylie, 1999). Selv om enkelte skoler ønsker å beholde sin eksklusivitet, er det generelle inntrykket det motsatte, nemlig at de populære skolene utvider sin kapasitet betydelig.

Det finnes heller ingen mekanisme som sørger for at dårlige skoler blir lagt ned. Ettersom det viste seg at mange skoler mistet elever, valgte myndighetene etter hvert å sette inn ekstraressurser for å hjelpe disse skolene, særlig til å utvikle en bedre ledelse.

På slutten av 1990-årene ble det hevdet, særlig av forskere knyttet til Smithfield-prosjektet, at valgfriheten og det uregulerte inntaket førte til at dårlige skoler ble utarmet, og til økt segregering. Prosjektteamet fant at læringsutbyttet falt ved de skolene som mistet mange elever (Lauder et al., 1999b). Studien sier ikke noe om hvorvidt dette skyldtes at de beste elevene flyttet, og dermed trakk snittet ned, eller om læringsutbyttet *for de elevene som ble igjen* faktisk falt. Den svarer derfor ikke på det sentrale spørsmålet – om de svakere elevene tapte på større valgfrihet. Det er vanlig å referere dette nærmest som et faktum (Lauder et al., 1999a, Fiske og Ladd, 2000), men det er ikke dokumentert at elevene ved de svakere skolene opplever sviktende læringsutbytte. Wylie (1999) finner ingen støtte for oppfatningen om at skoler som mister elever, går inn i passivitet og depresjon, men tvert imot at de er minst like endringsvillige som de øvrige skolene, og også har iverksatt en rekke tiltak for å vinne tilbake elever.

Smithfield-prosjektet fant også at populære skoler som kunne selektere blant søkere, i større grad valgte dem med god sosioøkonomisk bakgrunn (Lauder et al., 1999b). Imidlertid var det i 1999 bare 18 prosent av skolene som hadde regler som ga dem mulighet til å selektere blant søkerne, og 11 prosent som faktisk hadde sagt nei til noen (Wylie, 1999).

Spørsmålet om etnisk segregering har vært faglig omstridt. I sin mye omtalte bok *When Schools Compete: A Cautionary Tale* (2000) er de amerikanske forfatterne Fiske og Ladd generelt positive til reformene, men advarer mot økte forskjeller mellom skolene og økt segregering. De viser til en økning i konsentrasjonen av minoritets elever på svakere skoler (Fiske og Ladd, 2000). Disse skolene har mistet mange elever, ikke minst minoritets elever som har valgt seg bort. Derfor er det slik at andelen av minoritets elever som går på svake

skoler har falt, *samtidig* som disse skolene har en større andel minoritetselever (Harker, 2000).

Harrison (2001) på sin side peker på at Fiskes og Ladds egne tall viser at denne økningen i segregeringen var liten, og at de feilaktig sammenligner utviklingen i segregeringen fra 1991 og utover, istedenfor å sammenligne med 1990, året før skolevalget ble fritt. En slik korrekt sammenligning viser at segregeringen falt kraftig i 1991, året da skolevalget ble fritt, for senere å ha økt noe igjen. Harrison trekker også i tvil Smithfield-teamets tolkning av sine egne tall.

Det samme gjør Gorard og Fitz (1998). De påviser manglende samsvar mellom tabellene i Smithfield-rapporten og teamets tolkning. Tabellene viser ingen økning i segregeringen. Smithfield-rapportens egne tall viser at en større andel blant etniske minoriteter søkte seg til en annen skole enn den lokale, sammenlignet med hvite elever. Gorards og Fitz' kritikk er ikke tilbakevist, men forfatterne av Smithfield-rapporten har i senere publikasjoner utelatt de aktuelle tabellene (Lauder et al., 1999). Siden Fiske og Ladd i stor grad baserer seg på Smithfield-prosjektet, og gjør sine egne feil, er påstanden om økt segregering svakt vitenskapelig fundert, og denne effekten ser uansett ikke ut til å ha vært stor.

Det er imidlertid uomstridt at mange egne maoriskoler er blitt etablert, i høy grad som respons på økt kulturell og etnisk bevissthet blant denne folkegruppen. Dette bidrar utvilsomt til økt etnisk segregering, men det er ikke opplagt at dette gir en uønsket utvikling.

Uansett hva sannheten om segregeringen måtte være, har Smithfield-rapporten og tolkningene av denne hatt stor politisk innflytelse, og bidro sterkt til at det i 1998 ble innført restriksjoner på inntaket, slik at skoler som i dag er oversøkt, må fordele plassene ved loddtrekning. Alle elever har også rett til å gå på en "reasonably convenient" skole, dvs. ikke nødvendigvis den nærmeste, men heller ikke langt unna.

Nasjonale og internasjonale undersøkelser tyder på positive virkninger av reformene på læringsutbytte, og gir grunnlag for tvil om det eksisterer et betydelig problem med store forskjeller mellom gode og dårlige skoler. Det er siden 1995 gjennomført nasjonale kartleggingsprøver i utvalgte fag med fire års mellomrom (National Education Monitoring Project – NEMP). Disse viser at resultatene er klart forbedret i engelsk, har en svakt positiv tendens i matematikk og naturfag, og at ingen klar trend kan observeres i samfunnsfag. NEMP-teamet kan ikke se noen klare bevis på økte forskjeller mellom landets skoler fra 1995 til 2002 (Crooks, 2002).

New Zealand har deltatt i både TIMSS-undersøkelsene i 1995 og 1999 og i PISA-undersøkelsen i 2000. I 1995 skåret New Zealand middels for 4.- og 8.-klassingene, men godt over gjennomsnittet for avgangselevne på videregående nivå. Samlet sett var resultatet omtrent som i Norge. Det samme middels resultatet gjenfinnes i TIMSS 1999. Derimot skårer landet helt i toppen i PISA-undersøkelsen, med tredjeplass i lesing og matematikk, og sjetteplass i naturfag. Utgiftene til grunnopplæringen er betydelig lavere enn i Norge, men nyere og sammenlignbare utgiftstall foreligger ikke.

Ifølge PISA-undersøkelsen er forskjellene i læringsutbytte mellom elevene på New Zealand omtrent identiske med dem i Norge. Forskjellene mellom skolene er små, dog noe større enn i Norge. *Ingen* land har større forskjeller innad i skolene enn New Zealand. Det er en sterk indikasjon på liten segregering. New Zealands nasjonale PISA-rapport peker eksplisitt på at i

både Norge og New Zealand har skolene generelt elever med svært ulike læringsforutsetninger – altså at de er lite segregerte. Også en stor nasjonal undersøkelse viser at variasjonene var å finne innenfor, og ikke mellom, skolene (Nash og Harker, 1997).

En mulig forklaring på at mange elever gjør det dårlig, og dermed til at forskjellene mellom elevene er relativt store, er det store innslaget av minoritets elever. Maoriene og de som stammer fra Stillehavsoyene, gjør det i gjennomsnitt betydelig dårligere enn andre elever. Like fullt, siden landet som helhet gjør det så mye bedre enn Norge, er det et faktum at maoribefolkningen i PISA-undersøkelsen ikke gjorde det vesentlig dårligere enn en norsk gjennomsnittselev. Asiatiske innvandrere, som utgjør mer enn 5 prosent av elevmassen, gjør det bedre enn det norske snittet, og ville vært 8. beste "nasjon" i PISA. Minoritets elever på New Zealand gjorde det altså langt bedre enn norske elever med fremmedspråklig bakgrunn.

I 1993 ble det gjennomført en undersøkelse om holdningene til skolereformen. Denne viste at lærerne i gjennomsnitt var litt negative, rektorer og skolestyrer positive og foreldre og elever entydig positive (Mitchell et al., 1993). Senere undersøkelser bekrefter at foreldrene er fornøyd med reformene, men også at lærerne er blitt mer positive (Wylie, 1997 og 1999, Fiske og Ladd, 2000). Oppfølgingsstudiene som foretas regelmessig av New Zealand Council for Educational Research, viser også en økende tro på at reformene har gitt positive resultater. I 1996 svarte 60 prosent av rektorene at de observerte en betydelig positiv effekt, mens bare 12 prosent mente effekten var negativ (Wylie, 1997). Den siste målingen av brukertilfredshet fra 1999 viser at 84 prosent av foreldrene er fornøyd med skolen, og bare 8 prosent misfornøyd. Resultatet er det samme for maoribefolkningen (Wylie, 1999).

### *Sverige*

Sverige har i prinsippet fritt skolevalg, også innenfor offentlige skoler, med den begrensningen at alle elever har fortrinnsrett til nærmeste offentlige skole, som i Norge. Dynamikken i svensk skole i de senere år kommer imidlertid ikke fra denne valgfriheten, men gjennom den kraftige økningen i friskolesektoren.

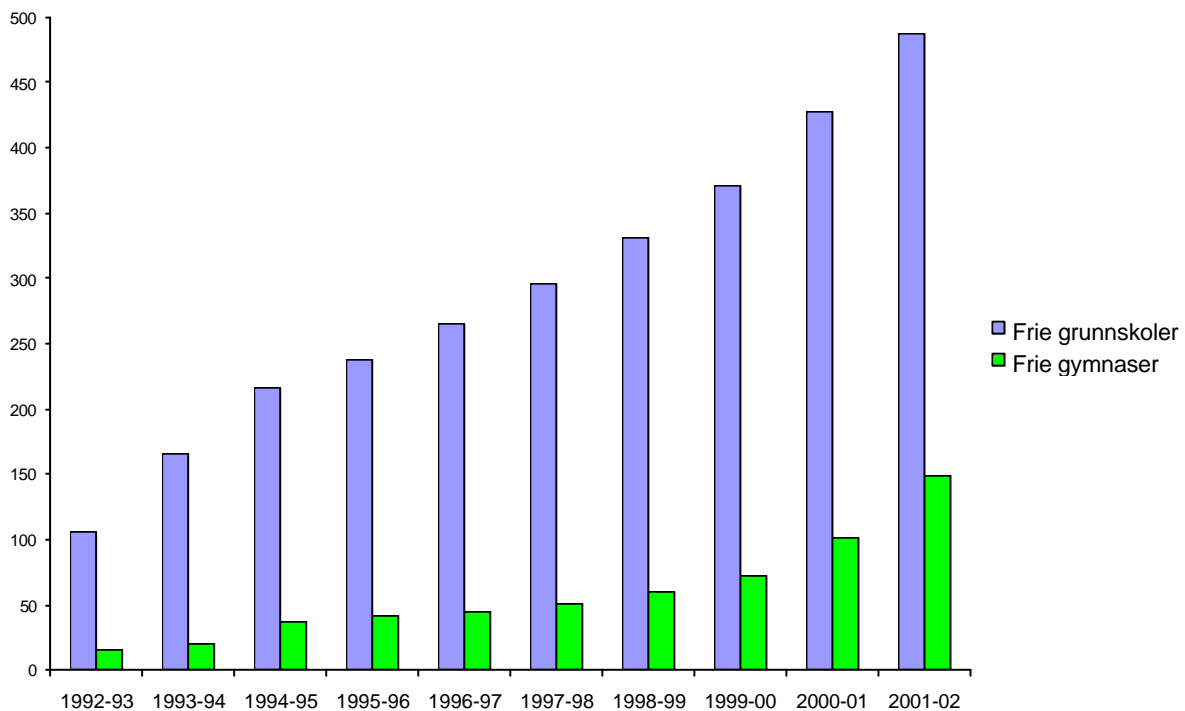
I 1992 ble reglene for godkjenning av frittstående skoler forenklet, og fra 1997 ble tilskuddet til private skoler økt fra 85 prosent til 100 prosent av tilskuddet til offentlige skoler. Dette har medført en kraftig økning i antall friskoler og elever som går på disse. For skoleåret 2001/02 var det 488 frittstående grunnskoler og 149 frittstående videregående skoler. Antall frie grunnskoler har økt jevnt, mens det først er i de senere år at mange videregående skoler er blitt etablert, slik at antallet ble mer enn doblet fra 1999 til 2001. Drøye 4 prosent av alle elever går i en frittstående grunnskole og 5,6 prosent i en frittstående videregående skole. Disse skolene er gjennomgående mindre enn de offentlige. Veksten har i høy grad dreid seg om "allmenne" skoler, mens de før 1992 var religiøse, internasjonale eller representerte et pedagogisk alternativ. Andelen elever i friskoler er størst i storbyregionene og enkelte mindre byer.

Friskolene er åpne for alle og må være godkjent av Skolverket. Det er ikke tillatt med spesielle opptakskriterier. Et unntak gjelder imidlertid for særlig ressurskrevende elever, som skolen ikke kan pålegges å ta inn. Ved oversøking er det i grunnskolen ikke lov til å anvende kriterier som kan virke segregerende, dvs. at de tillatte kriteriene er geografisk nærhet, søskentilhørighet eller når søknaden er datert. For gymnasene gjelder samme regel som i offentlige skoler, dvs. karakterinntak.

Det er heller ikke tillatt med foreldrebetaling i grunnskolen, men det er ikke forbud mot at eierne tar ut utbytte. Uten rett til å kreve skolepenger er det uansett svært begrenset hvor stort overskudd en skole kan få. Friskoler kan ikke etableres dersom det innebærer langsiktige og vesentlige negative følger for skolevesenet i kommunen. Den kan komme til anvendelse dersom etableringen av en ny skole fører til at en offentlig skole må legges ned og dette fører til lang reiseavstand, eller at etableringen vil føre til vesentlige kostnadsøkninger for kommunen på lang sikt. Avslagsprosenten er imidlertid lav. I 2000 ble bare 10 av 422 søknader avslått med henvisning til kommunens uttalelser.

Kommunene betaler et tilskudd pr. elev til den frittstående skolen som tilsvarer gjennomsnittskostnaden ved de offentlige grunnskolene i kommunen. Det gis også tilskudd til lokaler og ekstratilskudd til særlig ressurskrevende elever. For videregående skoler fastsettes tilskuddet gjennom forhandlinger mellom skolen og kommunen. Blir de ikke enige, fastsettes det av staten på bakgrunn av gjennomsnittlige kostnader på landsbasis for den aktuelle typen videregående utdanning i henhold til en såkalt "riksprisliste". Et fåtall frittstående videregående skoler har rett til å ta elevavgifter for å dekke nødvendige kostnader.

Figur V.1 Antall friskoler, Sverige



Kilde: Skolverket

En forskningsrapport utarbeidet for det svenske finansdepartementet (Bergström og Sandström, 2001) har målt undervisningsresultatene (1997/98) i offentlige skoler i forhold til andelen elever som går i private skoler. De er korrigert for en rekke andre faktorer som kan påvirke resultatene, for eksempel foreldrenes utdanningsnivå. Undersøkelsen viser at når andelen elever i private skoler i en kommune øker, bedres også resultatene for de elevene som er igjen i offentlige skoler. Dette gjelder også for de svakeste elevene i skolen. De positive utslagene er statistisk signifikante i matematikk, men ikke i svensk og engelsk. Forfatterne konkluderer med at konkurransen fra private skoler har ført til at de offentlige skolene er blitt bedre til å utnytte sine ressurser og på den måten lyktes i å øke studiekvaliteten.

Undersøkelsen er blitt utsatt for en viss metodisk kritikk (Wibe, 2002). Dette har medført at forfatterne har testet robustheten i sine funn ytterligere og fått disse bekreftet (Bergström og Sandström, 2002a og 2002b). I sin rapport for Skolverket innvender Gustafsson og Myrberg (2002) at studien ikke måler økningen i læringsutbytte over tid, såkalt value-added. Slike data er ikke tilgjengelige, og det er derfor umulig å si om resultatet ville blitt et annet. Selv om Bergström og Sandström mener å ha tilbakevist alle innvendinger som er rettet mot deres konklusjoner, utelukker det selvsagt ikke at nye analyser med enda bedre datagrunnlag kan gi andre resultater.

Den betydelige overgangen til friskoler har ikke hatt noen nevneverdig segregerende effekt. Også i Sverige er det en viss sammenheng mellom utdanningsnivå og skolebytte. Ifølge Skolverkets undersøkelse fra 1996 var det en slik sammenheng bare blant dem som bytter til private skoler (Blomqvist og Rothstein, 2001). En nyere undersøkelse viser bare en svak overvekt av universitetsutdannede foreldre blant dem som valgte friskole når man bare sammenligner med dem som sier at de har mulighet til å velge en privat skole, men ikke gjør det. Det samme gjelder for inntekt. Derimot har de som sier at de ikke har mulighet til å velge, klart lavere utdanning og inntekt. Dette bekrefter andre undersøkelser, som tyder på at det ikke foregår noen vesentlig segregering til privatskole dersom man tar hensyn til at disse gjerne ligger i byområder, der de sosioøkonomiske bakgrunnsfaktorene er bedre (Svenskt Näringsliv, 2001).

Valgfriheten er nå vel etablert i svensk skole. Skolverkets undersøkelser viser at kort tid etter reformen (1993) mente 80 prosent av foreldrene at det er viktig eller svært viktig å kunne velge skole (Blomqvist og Rothstein, 2001). En meningsmåling fra 2001 viser enda høyere oppslutning (Svenskt Näringsliv, 2001). Foreldre med barn i friskoler er også klart mer fornøyd enn andre foreldre. Hele 73 prosent sier seg svært fornøyd, mot omkring 40 prosent av andre foreldre. Bare 1 prosent er ganske misfornøyd, mens 5-7 prosent er ganske eller svært misfornøyd med de offentlige skolene (Svenskt Näringsliv, 2001).

#### *USA – delstater*

I USA er det foretatt flere sammenligninger av læringsutbytte i private og offentlige skoler. De konkluderer generelt med at de private (gjærne katolske) skolene gir best resultater (for eksempel Coleman et al., 1982). Noen av disse undersøkelsene er problematiske på grunn av skjev seleksjon i de private skolene. De bedre resultatene kan rett og slett skyldes at elevenes forutsetninger var bedre i de private skolene (McEwan, 2000). Teske og Schneider (2001) konkluderer sin gjennomgang av nyere programmer for utvidet valgfrihet med at de beste studiene har en tendens til å vise økt læringsutbytte, mens få eller ingen viser forverring.

Det er to hovedtyper av offentlig finansiert valgfrihet. En voucher tilsvarer det vi i Norge gjerne kaller skolekupong, der eleven tar med seg hele eller en del av finansieringen fra den offentlige skolen til en annen offentlig eller privat skole. Charter schools er frittstående skoler, som både kan være privat og offentlig eid, og som har en kontrakt (charter) med de lokale myndighetene. Disse får sine inntekter i form av offentlig stykkpris. I tillegg finnes det privatfinansierte, gjerne katolske, skoler.

Howell (2002) oppsummerer nyere rapporter og bøker som er skrevet på grunnlag av empirisk forskning om betydningen av voucher-programmer, og finner at konklusjonene er sprikende, at mange peker på at man fremdeles vet for lite, og at mange av disse rapportene er tydelig preget av forfatterens ståsted i den svært opphetede debatten om vouchere i USA.

Det er også forsket på effekten av frittstående skoler for de elevene som *blir igjen* i den offentlige skolen. Belfield og Levin (2002) oppsummerer 25 empiriske studier og konkluderer med at effekten er positiv, om enn relativt liten. En drøy tredjedel av estimatene viser positiv effekt, et ubetydelig antall negativ effekt, mens de øvrige ikke viser noen signifikant effekt. Selv om utslagene er små, er det verdt å merke seg at de er større for elever fra fattigere familier (se også Dee, 1998). De fleste av disse studiene gjelder imidlertid privatskoler som ikke får støtte fra staten, og de er derfor mindre relevante for norske forhold.

Den kanskje mest relevante studien er foretatt av Harvard-økonomen Caroline Hoxby (2001). Hun har studert reformene i Milwaukee, Michigan og Arizona. Disse eksemplene er ikke tilfeldig valgt, men er de eneste som oppfyller tre kriterier:

- ? Reformene har vart så lenge at det er mulig å studere utviklingen over tid.
- ? En tilstrekkelig andel av elevene (3-6 prosent) har valgt nye skoler til at det er rimelig å anta at dette kan ha påvirket de offentlige skolene. Nivået må altså ligge over det frafallet av elever som skyldes normale flyttinger og andre endringer.
- ? Den skolen som mister eleven, mister også i det minste en del av finansieringen. Dette for å skille effekten fra konkurranse med rene privatskoler som ikke får offentlig tilskudd, noe det er relativt mange av i USA.

I Milwaukee kan elever med familieinntekt under et visst nivå fritt velge blant private skoler, mens i Michigan og Arizona kan alle velge seg bort fra en tradisjonell offentlig skole og over i en charter school. Andelen av finansieringen som følger med eleven, varierer i de tre modellene, men det er ikke i noen av tilfellene snakk om at de som velger seg bort, må betale vesentlige skolepenger.

Hoxby målte skolenes produktivitet, både i form av læringsutbytte og i læringsutbytte delt på kostnader. Alle de tre undersøkte områdene gir et forbløffende entydig resultat for alle alderstrinn og alle fag som er undersøkt. Jo sterkere konkurranse de er utsatt for (andel som kan velge i Milwaukee, andel som velger seg bort i Michigan og Arizona), jo bedre er utviklingen for de elevene som blir igjen. Utslagene er i alle tilfeller statistisk signifikante, men ikke dramatisk store. Istedenfor å øke skillet mellom A- og B-skoler tyder Hoxbys studie på at reformene førte til det motsatte. Svake skoler ble ansporet til å nærme seg de gode skolene.

Det er verdt å merke seg at de skolene som tapte flest elever, i gjennomsnitt hadde dårligere resultater enn andre skoler. Dette er naturlig i Milwaukee, der bare relativt fattige familier omfattes av ordningen, men var også tilfellet i Arizona og Michigan. Dette illustrerer at fritt skolevalg i USA først og fremst handler om muligheten til å velge seg bort fra dårlige skoler.

Om utslagene av økt valgfrihet på resultatene kan synes små, er de helt entydige og klare når det gjelder foreldrenes tilfredshet. Både for charter schools og for elever med vouchere viser en rekke studier at foreldrene er betydelig mer fornøyd med skolen enn i relevante kontrollgrupper (Gill et al., 2001).

## Referanser

Belfield, Clive R. & Henry M. Levin (2002): *The Effects of Competition on Educational Outcomes: A review of US Evidence*. Occasional paper nr. 35, National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University.

Finnes på <http://www.ncspe.org/>

Bergström, Fredrik & Mikael Sandström (2001): *Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*. ESO-rapport 2001:12.

Finansdepartementet, Stockholm.

[http://www.finans.regeringen.se/eso/PDF/ds2001\\_12.pdf](http://www.finans.regeringen.se/eso/PDF/ds2001_12.pdf)

Bergström, Fredrik & Mikael Sandström (2002a): *School vouchers in practice: Competition won't hurt you*. Working paper nr. 578. The Research Institute for Industrial Economics, Stockholm.

<http://www.iui.se/wp/Wp578/IUIwp578.pdf>

Bergström, Fredrik & Mikael Sandström (2002b): "Wibes kritik är grundlös". *Ekonomisk Debatt*, nr. 3 s. 256-264.

Birkemo, Asbjørn (2002): *Læringsmiljø og utvikling*. Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

Blomqvist, Paula & Bo Rothstein (2001): *Välfärdsstatens nye ansikte: Demokrati og marknadsreformer inom offentliga sektorn*. Arena Förlag, Stockholm.

Bonesrønning, Hans (2002a): *Class size effects on student achievement: Patterns and explanations*. Arbeidsnotat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Trondheim. Trykkes i *Southern Economic Journal* i 2003.

Bonesrønning, Hans (2002b): Notat til Undervisnings- og forskningsdepartementet, 17. oktober 2002.

Bonesrønning, Hans (2002c): *Can effective teacher behavior be identified*. Arbeidsnotat, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU, Trondheim

Bonesrønning, Hans & Jørn Rattsø (1994): "Efficiency variation among the Norwegian high schools." *Economics of education review*, nr. 13, s. 289-304.

Burgess, Simon, Bronwyn Croxson, Paul Gregg & Carol Propper (2001): *The Intricacies of the Relationship Between Pay and Performance for Teachers: Do Teachers respond to Performance Related Pay Schemes?* CMPO Working Paper Series nr. 01/35. Department of Economics, University of Bristol.

<http://www.bris.ac.uk/cmppo/wp35.pdf>

Coleman, James S., Thomas Hoffer & Sally Kilgore (1982): *High school achievement*. Basic Books, New York.

Crooks, Terry (2002): E-mail 9. september 2002. Crooks er Associate Professor ved Educational Assessment Research Unit, University of Otago, New Zealand.

Dee, Thomas S. (1998): "Competition and the Quality of Public Schools". *Economics of Education Review*, nr. 4, s. 419-27.

Dee, Thomas S. & Benjamin Keys (2001): "Does Merit Pay Reward Good Teachers? Evidence From a Randomized Experiment". Paper, Swarthmore College, USA.

Engen, L. et al (2001): *Leseferdighet i 3. klasse våren 2001*. Læringscenteret.

Elley, Warwick B. (1992): *How in the world do students read? IEA study of reading literacy*. The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

Ericson, Ulla, Johan Fall & Anders Morin (2001): *Den svenska skolan – ger mer resurser bättre resultat?* Svenskt Näringsliv, Stockholm.

Eurydice (2000): *Key topics in education in Europe, Vol. 2. Financing and Management of Resources in Compulsory Education. Trends in National Policies*. Directorate-General for Education and Culture, European Commission, Brussels.  
<http://www.eurydice.org/Documents/KeyTopics2/en/FrameSet.htm>

Eurydice (2002): *Key data on education in Europe - 2002 edition*. Directorate-General for Education and Culture, European Commission, Brussels.

Fiske, Edward B. & Helen F. Ladd (2000): *When Schools Compete: A Cautionary Tale*. Brookings Institution Press, Washington D.C.

Dronkers, Jaap, Anne Bert Dijkstra & Sjoerd Karsten (2001): *Private schools as public provision for education – school choice in the Netherlands and elsewhere in Europe*. Occasional paper nr. 20, National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University.  
Finnes på <http://www.ncspe.org/>

Gill, Brian P., P. Michael Timpane, Karen E. Ross & Dominic J. Brewer (2001): *Rhetoric Versus Reality: What We Know and What We Need to Know About Vouchers and Charter Schools*. Rand, Washington D.C.  
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1118/>

Goldhaber, Dan (2002): "The Mystery of Good Teaching". *Education Next*, Våren 2002, s. 50-55.  
<http://www.educationnext.org/20021/50.pdf>

Gorard, Stephen, John Fitz & Chris Taylor (2001): "School Choice Impacts: What Do We Know?" *Educational Researcher*, Vol. 30, No. 7, s. 18-23.

Green, Jay P. (2001): *An evaluation of the Florida A-plus Accountability and School Choice Program*. Manhattan Institute for Policy Research, N.Y.  
<http://www.educationnext.org/unabridged/20014/greene.pdf>

Greenwald, R. L.V. Hedges & R.D. Laine (1996a): "The effect of school resources on student achievement". *Review of Educational Research*, 66 (3), s. 361-396.



Greenwald, R. L.V. Hedges & R.D. Laine (1996b): "Interpreting research on school resources and student achievement. *Review of Educational Research*, 66 (3), s. 411-16.

Gundlach, Erich, Ludger Wößmann & Jens Gmelin (2001): "The decline of schooling productivity in OECD countries". *Economic Journal*, Vol. 111 (May), s. 135-47.  
<http://www.st-and.ac.uk/~res2000/papers/pdf/wednesday/woessmann.pdf>

Gustafsson, Jan-Eric & Eva Myrberg (2002): *Ekonomiska resurser betydelse för pedagogiska resultat – en kunskapsöversikt*. Skolverket, Stockholm.  
<http://www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/webext/trycksak/DDD/999.pdf>

Hanushek, Eric A. (1986): "The economics of schooling. Production and efficiency in public schools". *Journal of Economic Literature*, 24 (3), s. 1141-1177.

Hanushek, Eric A. (1996): "School resources and student performance". I Gary Burtless (red.): *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success*. Brookings Institution, Washington D.C.

Hanushek, Eric A. (1997): "Assessing the effects of school resources on student performance: An update". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19 (2), s. 141-164.

Hanushek, Eric A. (1999): "The Evidence on Class Size". I Susan E. Mayer & Paul Peterson (red.): *Earning and Learning: How Schools Matter*. Brookings Institution, Washington, D.C.  
<http://edpro.stanford.edu/eah/down.htm#size>

Hanushek, Eric A (2002a): "Evidence, politics, and the class size debate". I L. Mishel & R. Rothstein: *The Class Size Debate*. Economic Policy Institute, Washington, D.C.  
<http://www.epinet.org/books/classizedebate.pdf>

Hanushek, Eric A. (2002b): "The failure of input-based schooling policies". NBER Working Paper nr. 9040. Vil bli trykket i *Economic Journal*.  
<http://edpro.stanford.edu/eah/papers/input.pdf>

Hanushek, Eric A., John F. Kain, Jacob M. Markman & Steven G. Rivkin (2001): "Does peer ability affect student achievement?". Working paper nr. 8502, National Bureau of Economic Research, Washington. D.C.  
<http://www.utdallas.edu/research/greenctr/Papers/pdfpapers/paper24.pdf>

Hanushek, Eric A. & Javier A. Luque (2001): "Efficiency and Equity in Schools around the world". Publiseres 2003 i *Economics of Education Review*, Vol 22, no. 4.  
<http://www.worldbank.org/education/economicssd/research/econseries/hanushek.pdf>

Hanushek, Eric A. & Margaret E. Raymond (2002): "Improving Educational Quality: How Best to Evaluate Our Schools". Konferansepaper, juni, 2002.  
<http://edpro.stanford.edu/eah/papers/accountability.BostonFed.publicationprosent20version.pdf>

Harker, Richard (2000): *The Impact of De-Zoning on New Zealand Secondary Schools*. Paper, NZARE-konferanse, desember 2000. University of Waikato, New Zealand.

Harrison (2001): Choice Lite: "Learning from the New Zealand experiment". *Education Matters*, Summer 2001, s. 84-86.

Helgesen, Marit (2000): *Nye former for demokratisk deltakelse – borgere, brukere og kunder i skolen*. LOS-rapport 0011. LOS-senteret, Bergen.

Howell, William G. (2002): "Data Vacuum. Only larger voucher experiments will yield answers". *Education Next*, Summer 2002.  
<http://www.educationnext.org/20022/pdf/79.pdf>

Hoxby, Caroline M. (1996): "How teachers' unions affect education production". *The Quarterly Journal of Economics*, August 1996.

Hoxby, Caroline M. (2001): "School choice and school productivity (or, could school choice be a tide that lifts all boats?)". Conference paper, NBER, Cambridge, Mass.  
<http://www.educationnext.org/unabridged/20014/hoxby.pdf>

Kamp Justesen, Mogens (2002): *Learning from Europe. The Dutch and Danish schools systems*. Adam Smith Institute, London.

Krueger, Alan B. (2000): *Economic Considerations and class size*. Working paper nr. 447. Princeton University, Industrial Relations Section.

Krueger, Alan B. (2002): *Economic Considerations and class size*. NBER Working paper nr. 8875. Oppdatering av Krueger, 2000. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Krueger, Alan B. & M. Lindahl (2002): *The school's need for resources – An ESO-report about the importance of small classes*. Finansdepartementet, Stockholm.  
[http://www.finans.regeringen.se/eso/PDF/ds2002\\_12e.pdf](http://www.finans.regeringen.se/eso/PDF/ds2002_12e.pdf)

Lauder, Hugh, David Hughes & S. Watson (1999a): "The introduction of educational markets in New Zealand: Questions and consequences". *New Zealand Journal of Educational Studies*, Vol. 34, No. 1.

Lauder, H., D. Hughes, S. Watson, I. Simiyu, R. Strathdee, A. Dupuis, J. McGlenn, J. Hamlin & S. Waslander (1999b): *Trading in futures: Why markets in education don't work*. Open University Press, Buckingham, U.K.

Lavy, Victor (2001): *Evaluating the Effect of Teacher's Performance Incentives on Pupil Achievements*. Hebrew University of Jerusalem, revidert august 2001.  
<http://cee.lse.ac.uk/Conference%20papers/teacher%20pay%20and%20incentives/Lavy.pdf>

Lie, Svein, Carl Angell og Marit Kjærnsli (1998): *Kunnskaper og holdninger i realfag i videregående skole. En foreløpig rapport med resultater fra populasjon 3 i TIMSS-prosjektet*. TIMSS-rapport nr. 29. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.  
<http://www.ils.uio.no/forskning/timss/rapport29/rapport29.html>

Lie, Svein, Marit Kjærnsli, Astrid Roe & Are Turmo (2001): *Godt rustet for framtida? Norske 15-åringers kompetanse i lesing og realfag i et internasjonalt perspektiv*. PISA/Institutt for Lærerutdanning og Skoleutvikling, Universitetet i Oslo.  
[http://folk.uio.no/rolfvo/Hele\\_rapporten.pdf](http://folk.uio.no/rolfvo/Hele_rapporten.pdf)

Lubienski, Chris (2001): *Public and Private Accountability in School Choice System around the Globe: The Impact of Consumers on Organizational and Curricular Innovation*. Paper, American Evaluation Association Conference, St. Louis, november 2001.

Martin, Michael O., Ina V.S. Mullis, Kelvin D. Gregory, Craig Hoyle & Ce Shen (2000): *Effective Schools in Science and Mathematics: IEA's Third International Mathematics and Science Study*. IEA TIMSS International Study Center, Chestnut Hill, Massachusetts.  
[http://timss.bc.edu/timss1995i/TIMSSPDF/T95\\_EffSchool.pdf](http://timss.bc.edu/timss1995i/TIMSSPDF/T95_EffSchool.pdf)

McEwan, Patrick J. (2000): "The Potential Impact of Large-Scale Voucher Programs". *Review of Educational Research*, Nr. 70, s. 103-149.

Mikkelsen, Rolf, Elisabeth Buk-Berge, Hein Ellingsen, Dag Fjeldstad & Annette Sund (2001): *Demokratisk beredskap og engasjement hos 9. klassinger i Norge og 27 andre land*. IEA Civic Education Study Norge 2001. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.  
<http://www.ils.uio.no/forskning/civic/rapporter/rapporter1.html>

Mikkelsen, Rolf, Dag Fjeldstad & Hein Ellingsen (2002): *Demokratisk beredskap og engasjement hos elever i videregående skole i Norge og 13 andre land*. IEA Civic Education Study Norge 2002. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, Universitetet i Oslo.  
<http://www.ils.uio.no/forskning/civic/rapporter/rapporter2.html>

Mitchell, D., C. McGee, P. Keown & P. Oliver (1993): *Monitoring Today's Schools: National Survey of secondary schools II*. University of Waikato, Hamilton, New Zealand.

Nash, R. & R.K. Harker (1997): *Progress at school: Final report to the Ministry of Education*. Educational Research and Development Centre, Massey University, Palmerston North, New Zealand.

Norsk Gallup (2001): *Befolkningens vurdering av bostedskommunen og de offentlige tjenester*. Norsk Gallup Institutt nasjonale befolknings- og brukerundersøkelse 2000. Norsk Gallup Institutt, avdeling offentlig, mai 2001.

OECD (1994): *School: A Matter of Choice*. OECD Center for Educational Research and Innovation, Paris.

OECD (1998): *Education at a Glance, 1998 edition*. OECD, Paris.

OECD (2001a): *Education at a Glance, 2001 edition*. OECD, Paris.

OECD (2001b): *Knowledge and Skills for Life – First Results from PISA 2000*. OECD, Paris.

OECD (2001c): *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. OECD, Paris.

OECD (2002): *Education at a Glance, 2002 edition*. OECD, Paris.

Pritchett, Lant & Deon Filmer (1999): "What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Education Expenditure". *Economics of Education Review* nr. 18, s. 223-239.

<http://econ.worldbank.org/docs/365.pdf>

Rivkin, Steven G., Eric A. Hanushek & John F. Kain (2002): *Teachers, schools and academic achievement*. Working paper nr. 6691, National Bureau of Economic Research, Washington, D.C. Opprinnelig utgitt juli 1998, revidert juli 2002.

<http://edpro.stanford.edu/eah/papers/basic.july2002.PDF>

Roschelle, Jeremy M, Roy D. Pea, Christopher M. Hoadley, Douglas N. Gordin & Barbara M. Means (2000): "Changing How and What Children Learn in School with Computer-Based Technologies". *Future of Children Journal*, Vol. 10, Nr. 2, s. 76-101.

[http://www.futureofchildren.org/usr\\_doc/vol10no2Art4.pdf](http://www.futureofchildren.org/usr_doc/vol10no2Art4.pdf)

Sandström, Mikael (2002): *Rätt att välja: Hur konkurrens leder til bättre skolor*. Timbro/CVV, Stockholm.

Saunders, William & S.P. Horn (1998): "Research Findings from the Tennessee Value-Added Assessment System (TVAAS) Database: Implications for Educational Evaluation and Research". *Journal of Personnel Evaluation in Education*, nr. 3, s. 247-256.

Schacter, John (2001): *Teacher Performance-Based Accountability: Why, What and How*. Milken Family Foundation, Santa Monica.

[http://www.mff.org/pubs/performance\\_assessment.pdf](http://www.mff.org/pubs/performance_assessment.pdf)

Skolverket (1999): *Samband mellom resurser og resultater: En studie av landets grundskolor med elever i årskurs 9*. Skolverkets rapport nr. 170.

<http://www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/webext/trycksak/DDD/529.pdf>

Solheim, Ragnar G., Finn E. Tønnesen & Marit Petersen Oftedal (2002): *Leseferdighet i 7. klasse høsten 2001*. Senter for Leseforskning, Høgskolen i Stavanger.

Svenskt Näringsliv (2001): *Foräldra med barn i friskola och kommunal skola: En undersökning från Demoskop på uppdrag av Svenskt Näringsliv*, desember 2001.

Teske, Paul & Mark Schneider (2001): "What Research Can Tell Policymakers about School Choice". *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, Nr. 4

Teske, Paul, Mark Schneider, Jack Buckley & Sara Clark (2000): *Does Charter School Competition Improve Traditional Public Schools?* Civic Report nr. 10, Manhattan Institute for Policy Research, New York.

[http://www.manhattan-institute.org/html/cr\\_10.htm](http://www.manhattan-institute.org/html/cr_10.htm)

TIMSS: En rekke rapporter er publisert og er tilgjengelig på

[http://timss.bc.edu/isc/isc\\_publications.html](http://timss.bc.edu/isc/isc_publications.html)

Walford, Geoffrey (2000): *Funding for Private Schools in England and the Netherlands. Can the Piper Call the Tune?* Occasional paper nr. 8, National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University.

Finnes på <http://www.ncspe.org/>

Waslander, S & M. Thrupp (1995): "Choice, Competition and Segregation: An empirical Analysis of a Secondary School Market 1990-93". *Journal of Education Policy*, nr. 1, s. 1-26.

Wibe, Sören (2002): "Leder konkurransen från friskolor til högre kvalitet i undervisningen?" *Ekonomisk Debatt*, nr. 3, s. 244-55.

Wylie, Cathy (1997): *Self-managing schools seven years on: What have we learnt?* New Zealand Council for Educational Research, Wellington.

Wylie, Cathy (1999): *Ten years on: How schools view educational reform.* New Zealand Council for Educational Research, Wellington.

Wößmann, Ludger (2000): *Schooling resources, educational institutions, and student performance: The international evidence.* Working Paper nr. 983. Kiel Institute of World Economics, Kiel. Kommer i Oxford Bulletin of Economic Research i 2003. Artikel basert på ovenstående: "Why Student in Some Countries do Better". *Education Next*, Summer 2001, s. 67-74.

<http://www.educationnext.org/unabridged/20012/woessmann.pdf>

<http://www.educationnext.org/20012/67.html>

Wößmann, Ludger (2001): *New Evidence on the Missing Resource-Performance Link in Education.* Working Paper nr. 1051. Kiel Institute of World Economics, Kiel.

<http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2001/kap1051.pdf>