

Gambling med fellesskolen?



1. Hvorfor passer kommersiell konkurranse så dårlig for skole?
2. 13 uheldige virkninger
3. Litt om den svenske friskolereformen
4. Omgåelser av utbyttereguleringen
5. 12,7 millioner å tilbakebetale
6. Regjeringens forslag
7. Gambling med fellesskolen?

Mars 2014

* * *

Med den blåblå regjeringen kommer som ventet et nytt framstøt for å stimulere til flere privatskoler i Norge, herunder subsidierte kommersielle skoler.

LO advarte kraftig mot de såkalte friskolene under Bondevik II-regjeringen, se for eksempel Samfunnsnotat nr. 12/2002 "Skolekonkurranse – på alles bekostning". Vi viste den gang også til dårlige erfaringer så langt med friskoler i Sverige, se Samfunnsnotat nr. 4/2003 "Du nya, du fria..." (disse notatene finnes på LOs hjemmeside).

Den rød-grønne valgseieren høsten 2005 stoppet Kristin Clemets frislipp i siste liten. Da lå det inne søknader om hele 22 000 nye, private elevplasser. Dermed har vi heller ikke fått de større, uheldige konsekvensene for skole og samfunn som frislippet ville ført til.

De relativt få privatskolene som likevel ble etablert da, har likevel illustrert ett av de mange problemene som vil oppstå med skolekonkurranse med kommersielle aktører, nemlig at et forbud mot utbytte omgås. Dette fører til at pengene ikke kommer elevene til gode, og til kontrollbyråkrati.

Samtidig har vi fått flere ekstra år med erfaringer fra det svenske friskoleeksperimentet. I tillegg til effektene vi var klar over rundt 2003, med blant annet segregering og forskjellsbehandling, har svenskene hatt store problemer med overføring av skoleprofitt til skatteparadiser, skolekonkurser og dramatisk fall i PISA-undersøkelsene (som dog skyldes flere forhold).

Verken den norske "minireformen" som fulgte av Bondevik II eller den svenske friskolereformen er grundig evaluert. Særlig den manglende helhetlige evalueringen av den svenske reformen er bemerkelsesverdig.

Desto mer spesielt er det at den nye blåblå regjeringen setter i gang et nytt privatskoleeksperiment i Norge.

Erfaringene hittil både i Norge og Sverige, sammenholdt med de potensielle store, langsiktige og mulig irreversible konsekvensene, tilsier at bevisbyrden må ligge på kunnskapsministeren og regjeringen.

1. HVORFOR PASSER KOMMERSIELL KONKURRANSE SÅ DÅRLIG FOR SKOLE?

La oss starte litt prinsipielt. Varer og tjenester egner seg ofte godt for konkurranse mellom private, kommersielle selskaper. Da blir prisene lave og vi får press for innovasjon og fornyelse. PCer egner seg f. eks. for markedet.

Med offentlige velferdstjenester er det annerledes. De er både komplekse, de dekker særlig grunnleggende behov og brukerne er gjerne sårbare. Undervisning av barn er derfor ikke et hvilket som helst privat produkt. Det passer ikke i markedet. Særlig er virkningene vi må regne med uheldige når barna er mindre, som i grunnskolen.

Hvorfor er undervisning i grunnskolen en *kompleks* tjeneste, som gjør at den må tilpasses mest mulig individuelt, at den reelle kvaliteten er vanskelig å måle og må involverer skjønn? Noen av grunnene er:

- Store forskjeller i hvor lett og hvordan barn lærer
- Store forskjeller i behovet for sosial oppfølging
- Noe er lett å måle (engelsk), noe er vanskelig (sosial læring)
- Krever løpende profesjonell vurdering (av lærere)
- Langsiktige effekter for samfunnet, som utdanningsnivå og grad av tillit

Dessuten er det vanskelig både for barna (små, unge) og foreldrene (sjelden på skolen) å fungere som gode og informerte "kunder" – for det er det de skal være hvis vi skulle tenke oss dette som et marked. I tillegg, og det er viktig, avhenger kvaliteten på undervisningen også av klassekameratene. Har du gode klassekamerater, kommer du gjerne til å bli bedre selv. Det er dermed normalt en fordel å komme i en god klasse. I et marked blir det da tendens til en "kamp" om å komme i en best mulig klasse. Slik skapes vinnere og tapere.

I dag er skolen offentlig styrt. Hva skjer hvis vi forsøker å lage et marked av en så kompleks og grunnleggende tjeneste, for så sårbare brukere, som undervisning av barn i skolen?

Det avhenger av hva slags og hvor kraftig marked vi snakker om. I Norge er det, i hvert fall foreløpig, ikke aktuelt å slippe markedet helt fri. Det legges ikke opp til å kunne betale seg til bedre skoleplass, og kommersielle skoleselskaper skal ikke kunne ta ut utbytte. Men selv med disse begrensningene må vi regne med ganske mange uheldige effekter, slik som oppsummert i neste avsnitt.

2. 13 UHELDIGE VIRKNINGER

Både de grunnleggende forholdene beskrevet i forrige avsnitt og erfaringene fra Sverige tyder på at kommersiell skolekonkurranse kan ha mange uheldige virkninger. Her er en ikke uttømmende liste over mulige negative effekter.

1. *Fra fellesskole mot sorteringsskole.* Elevene i kommersielle privatskoler blir ikke noe "tilfeldig utvalg". Skolene vil ønske å tiltrekke seg best mulige elever og ressurssterke foreldre som kan bidra, både fordi det trekker gjennomsnittresultatene opp (som er god markedsføring) og fordi det kan redusere behovet for ressurser i undervisningen. Ressurssterke foreldre vil kanskje i større grad forsøke å få sine barn inn på det de antar er de beste skolene. Slik kan gode og onde sirkler for skoler skapes på et misvisende eller villedende grunnlag. En markedskultur mer fokusert på konkurranse om elever og skolevalg vil også kunne stimulere til skoler med mer segregering for eksempel etter etnisitet eller kjønn.
2. *Skolehverdag mer preget av det som måles og ses.* Konkurranse om elever i et skolemarked vil kunne skje mye på grunnlag av karakterer og elevsammensetningen, og dyktighet i markedsføring. Disse forholdene vil gjerne ha begrenset sammenheng med reell kvalitet (hvor mye læring skolen reelt tilfører, i samarbeid med eleven). Det er sannsynlig at oppmerksomheten blir dreid vekk fra helhetlig undervisning på barnas premisser og over mot hva som kan bidra til økt interesse og etterspørsel fra foreldrene.
3. *Offentlige skoletilbud må legges ned.* Generelt vil en ekstra elevplass i privatskole måtte bety en elevplass mindre i den offentlige skolen, og en nyetablert privatskole bety at en offentlig skole må legges ned. Omfanget i enkelte lokalmiljøer vil riktignok kunne begrenses av at det skal tas hensyn til den helhetlige skolesituasjonen i området.
4. *De offentlige skolene som videreføres, vil påvirkes av markedstenkningen.* En mer markedspreget norsk skole vil bidra til at også de offentlige skolene må konkurrere om elever, siden de ellers mister bevilgninger og må trappe ned. Selv om det selvsagt har betydning hvor mange kommersielle privatskoler som etableres, er det derfor åpenbart at de offentlige skolene kan påvirkes av bare én eller få privatskoler i området. De offentlige skolene må ventes – i større eller mindre grad – å tilpasse seg den markedstenkningen som legges til grunn i private skoler.
5. *Offentlige skoler uforskyldt inn i ond sirkel.* Også utmerkede offentlige skoler kan miste elever pga. feiltolkede karaktermålinger, at de fortsetter å

undervise "bredt" og ikke fokuserer på det lettest målbare eller som følge av "uheldig" elevsammensetning. Svekket økonomi og stigmatisering kan føre disse skolene inn i en ond sirkel. Videre kan dyktige lærere i en slik situasjon presses eller lokkes over i "gode" skoler, særlig hvis markedstenkningen også slår sterkere inn i lønnsdannelsen for lærere.

6. *Karakterinflasjon.* Hvis vi får en skole mer preget av konkurranse om elever og foreldres gunst, og hvor karakterer er viktig i markedsføringen, må vi regne med press for karakterinflasjon. I Sverige har vi sett problemer med karakterinflasjon i privatskoler, og dette er blitt tema også i Norge. I en mer konkurransepreget situasjon vil karakterinflasjon trolig smitte til offentlige skoler.
7. *Omgåelse av utbytteregulering.* Erfaringene i Norge i forbindelse med Utdanningsdirektoratets tilsyn viser at en regulering av utbytte omgås, særlig gjennom for høy prising av innkjøpte tjenester fra nærstående familie og selskaper. I Sverige, hvor utbytte tillates, har store midler gått til investeringsselskaper i skatteparadis.
8. *Konkurser.* Erfaringene særlig fra Sverige viser at konkurser blant kommersielle privatskoler er et reelt problem, som går ut over uskyldige elever.
9. *Mer offentlige ressurser og byråkrati til kontroll og styring.* Både for å kontrollere privatskolene, håndtere konkurser og styre det samlede skoletilbudet kreves mer ressurser og byråkrati – som ellers kunne kommet elevene til gode.
10. *Mer ensretting?* Hvis store skolekonserner får innpass som i Sverige, vil kommersiell skolekonkurranse kunne bety ensretting og standardisering av undervisningen heller enn økt mangfold.
11. *Utstøting av svakere elever.* En styrke ved den rammefinansierte fellesskolen er at den er for "alle". Vi må anta at kommersielle skoler i hvert fall etter hvert vil regne på om den enkelte elev eller særlige elevgrupper "lønner seg" eller ikke. For svakere elever, eller generelt for elever med særlige behov eller med mindre gode karakterer, vil den stipulerte stykkprisen kunne være for lav i forhold til kostnadene. Skal dette fanges ordentlig opp og motvirkes, kreves finmaskede systemer med påfølgende byråkrati og kontrollbehov, som sykehusenes DRG-system. I praksis er det stor fare for at en markedspreget skole med kommersielle aktører fører til direkte og indirekte utstøting av elever med særlige behov.

12. *Press mot at lommeboka skal bestemme og på offentlige budsjetter.* I en situasjon hvor det er skapt forventninger om "fritt brukervalg" og noen skoler oppfattes som mer attraktive enn andre, må vi regne med køer både til enkelte offentlige og enkelte private skoler. Da kan også presset komme for at foreldre skal kunne betale seg til en bedre plass for sine barn, i første omgang i form av høyere egenandeler på skoleturer, PCer osv. Kritikkk mot køer, økte egenbetalinger og utstøting av svake elever vil dessuten gi press mot offentlige budsjetter.
13. *Svekkelse av den norske samfunnsmodellen.* Som kjent har den norske og nordiske modellen i flere tiår gitt gode resultater både for fordeling, effektivitet og likestilling. Fellesskolen er et av de viktigste elementene i den norske modellen. En god, felles skole bidrar til samfunn preget av tillit, i tillegg til at den sikrer spredning av kompetanse også til svakere grupper. Et samfunn med økende forskjeller og segregering blir mer ustabil og kostbart for alle, også ressurssterke.

Styrken og innfasingen av slike og andre uheldige effekter vil avhenge av den konkrete utformingen av en mer markedspreget skolesektor og interessen fra kommersielle aktører, herunder utenlandske konserner. De vil også avhenge av hvor sterkt og raskt offentlige skoler tilpasser seg en mer markedspreget skoleutvikling.

Det praktiske regelverket vil være viktig, herunder mulighetene for "siling" ved inntak, den praktiske utformingen av tiltak for å sikre at skattepengene kommer barna til gode, og rammene for reklame i og for skolene ha betydning. Konsekvensene vil også være noe ulike avhengig om man ser på barneskolen, ungdomsskolen eller videregående skole osv.

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

Et ytterligere poeng er at framtidens nærings- og arbeidsliv vil være preget av endringer i teknologi, produkter og produksjonsprosesser. Sosial læring og god endrings- og samarbeidskompetanse vil dermed trolig bli enda viktigere enn i dag. En markedsdreining i norsk skole som fører med seg mer ensidig vekt på målbar kunnskap, er i et slikt perspektiv umoderne.

3. LITT OM DEN SVENSKA FRISKOLEREFORMEN

I 1992 innførte Sverige en privatskolereform ("friskolereform") basert på etablering av kommersielle skoler, konkurranse om elever, skolevalg og stykkprisfinansiering (pengene følger brukeren). Dette har vært en skjellsettende reform av svensk skole, med store virkninger både for omfanget av privatskoler og – kan vi trygt anta - svensk skole som helhet. Forskjellene fra den aktuelle reformen i Norge er at Sverige tillater utbytte. På den annen side er det der ikke er lov å ta skolepenger, slik det er i Norge.

På midten av 1990-tallet gikk drøyt 15 000 elever i grunnskolen på friskole og det fantes 90 frittstående grunnskoler (Ekonomifakta 2013). I skoleåret 2012/2013 er tallet 120 000 elever og 741 av 4 626 frittstående grunnskoler.

Trenden har vært den samme i videregående skole, med en økning fra 5000 elever i starten på 90-tallet til 90 000 elever i dag. Disse er fordelt på 489 skoler av totalt 1015. Størst har etableringen av private gymnasskoler vært i de store byene og tettstedene. I enkelte kommuner har andelen gymnaselever vært langt over 50 %, som Österåker 62% og Vaxholm 62%.

Resultatet av veksten har vært at friskolene i Sverige i skoleåret 2012/2013 nå har en elevandel på 13,3 prosent i grunnskolen, og en andel på 24 prosent i videregående opplæring (skoleåret 2012/2013).

I 2012 var 47 prosent av de videregående skolene i Sverige private, og 84 % av eiet av et aksjeselskap. AcadeMedia er det største friskolekonsernet i Sverige, med 44 000 førskolebarn og elever. Totalt domineres markedet av fem skolekonsern, og de hadde en samlet profitt på over 400 millioner kroner i 2009. Mye av kritikken mot friskolene har bunnet i store aksjeutbytter, investorers plasseringer i skatteparadiser og konkursen fra et av de størstekonsernene, John Bauer.

I sin rapport om tilstanden i svensk skole fra mai 2013 skriver Skolverket:

"Den försämrade likvärdigheten är allvarlig. I internationella jämförelser utmärker sig Sverige som ett land där både kunskapsresultat och likvärdighet försämrats under 2000-talet. Skolverket menar att det behövs ytterligare kraftfulla insatser för att förstärka likvärdigheten.

Sannolikt har skolvalsreformen bidragit till de ökade resultatskillnaderna mellan skolor och därmed till försämrad likvärdighet. Skolan har genomgått stora förändringar sedan skolvalsreformen sjösattes, men dess konsekvenser har inte analyserats samlat (vår understrekning)."

4. OMGÅELSER AV UTBYTTEREGULERINGEN

Utgangspunktet for kommersiell virksomhet er at man tjener penger. Det gjelder åpenbart hvis det er snakk om større skolekonserner eller det står profesjonelle investorer bak (som i Sverige).

I et aksjeselskap vil aksjonærene kunne tjene penger enten på utbytte eller økt aksjekurs. Et effektivt håndhevet utbytteforbud som alle tror vil vare, vil normalt føre til at aksjekursene ikke stiger.

I utgangspunktet vil da penger ikke gå ut av virksomheten til eierne. I et slikt regime må dermed kommersielle eiere ha et annet formål med å sette inn kapital, for eksempel et rent ideelt eller et politisk siktemål. Slike eiere finnes, men de er nok i begrenset antall og det er grenser for hvor mye penger de vil "salte ned" på en slik måte. De kunne jo fått normal avkastning på sin kapital ved å sette pengene i banken eller kjøpe aksjefondsandeler.

Selv med utbytteforbudet som regjeringen foreslår, kan det være av interesse for mer "vanlige kapitalister" (som skal ha avkastning på pengene sine) å gå inn i skolevirksomhet. I hvert fall to grunner kan ligge der:

- Man *håper på at utbytteforbudet skal falle bort etter hvert*, og at man da har skaffet seg en god posisjon i et potensielt stort marked. For eksempel kan et svensk skolekonsern sette i gang enkelte skoler i Norge, for å slik komme i posisjon ved en eventuell liberalisering av privatskoleloven.
- Man kan *omgå utbytteforbudet*. Dette er i utgangspunktet ulovlig. Det er imidlertid vanskelig å kontrollere, og kan skje på flere måter. Det mest nærliggende er å prise innkjøp av tjenester og lån fra nærstående personer og selskaper høyere enn den vanlige markedsprisen. Aktører kan lønne arbeidsinnsats med tilknytning til eierne "kunstig" høyt. Da blir overskuddet i skolen i praksis overført til de nærstående personene og selskapene. Skolen gir ikke utbytte, men eierne får likevel ut overskudd. Dette kan være vanskelig å oppdage, og det er lettere å hevde hvis man blir tatt at det kan diskuteres hva markedsprisen egentlig er, eller at man har vært uheldig eller er blitt lurt.

Man skulle kanskje tro at eiere som driver skoler vil være særlig opptatt av å følge det offentlige regelverket, men det ser ikke slik ut. Det viser Utdanningsdirektoratets tilsynssak mot Akademiet.

5. 12,7 MILLIONER Å TILBAKEBETALE

Med stor statsstøtte kreves det mye ressurser til å kontrollere private aktører. Utdanningsdirektoratets tilsyn av 6 Akademiet-skoler og Bergen Private Gymnas illustrerer at det dreier seg om en omfattende innsats.

Tilsynet gjaldt transaksjoner i 2011, og endte foreløpig etter en lang prosess med at Utdanningsdirektoratet 11. desember 2013 fastsatte et tilbakebetalingskrav på hele 12,7 millioner kroner for Akademiet-skoler og Bergen Private Gymnas.

Tilbakebetalingskravet fordeler seg slik:

- Akademiet Bergen AS: kr 4 670 000
- Bergen Private Gymnas AS: kr 3 515 000
- Akademiet Oslo AS: kr 1 572 000
- Akademiet Sandnes AS: kr 1 423 000
- Akademiet Drammen AS: kr 924 000
- Akademiet VGS Ålesund AS: kr 553 000
- Akademiet VGS Molde AS: kr 28 000

Direktoratet skriver blant annet følgende i pressemeldingen:

"Utdanningsdirektoratet har i tilsynet med Akademiet-skolene og Bergen Private Gymnas funnet at skolene gjennom handel med nærstående selskaper har hatt kostnader på til sammen ca. 12,7 millioner kroner som ikke har kommet elevene til gode. Dette er i strid med privatskoleloven § 6-3.

Dette betyr i praksis at «for mye» statstilskudd har gått ut av skolene og inn i de nærstående selskapene der eierne har kunnet ta utbytte.

I praksis er dette mulig ved at skolene er omgitt av nærstående selskaper som leverer veldig mange typer tjenester som skolene behøver. Ved å kjøpe inn disse tjenestene fra nærstående selskaper, i stedet for å inngå avtaler med eksterne eller ved å ansette folk selv, har skolene betalt mer enn det som er markedsmessig for den aktuelle ytelsen."

Saken er anket til Kunnskapsdepartementet. Ifølge Klassekampen 24. januar 2014 har direktoratet brukt om lag 4,5 årsverk på tilsynsprosessen. Klagerne har brukt advokatfirmaet Steenstrup Stordrange i prosessen, uvisst til hvilken kostnad, for blant annet et tilsvardsdokument til Utdanningsdirektoratet.

Direktoratet har antydnet at det kan være problemer med tilsvarende forhold for 2012. Og dette er ikke et nytt fenomen; i 2007/2008 krevde Utdanningsdirektoratet John Bauer-skolene for 7,5 millioner kroner.

6. REGJERINGENS FORSLAG

Regjeringen legger opp til å åpne opp for skoler som ikke har særlig krav til formål som Montessori-skoler eller religiøse skoler. Dette betyr at det vil bli mulig å etablere *helt vanlige grunn- og videregående skoler men med kommersielle eiere*. Det vil imidlertid ligge en regelbegrensning i at skolene ikke skal kunne betale utbytte til eierne.

Åpning for kommersielle eiere, men forutsetningsvis uten mulighet for kommersiell avkastning, betyr at også personer eller grupper med kapital, og som på ideologisk grunnlag er villige til å bruke av denne kapitalen for å fremme skolemarkeder, kan få innflytelse på framtidens norske skole.

I første omgang foreslår regjeringen en såkalt "midlertidig dispensasjonshjemmel" som skal brukes som "en ren unntaksbestemmelse som kun vil være aktuell i et fåtall tilfeller". Dette vil kunne gi muligheter for oppstart av noen skoler høsten 2015. Regjeringen tar imidlertid sikte på en større lovgjennomgang som legges fram høsten 2014 og behandles i Stortinget våren 2015. En slik lovendring vil gi muligheter for bredere oppstart av privatskoler høsten 2016.

Dette går fram av høringen fra Kunnskapsdepartementet sendt ut 10.1.2014, se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/horing--forslag-om-endringer-i-privatsko.html?id=749092>

Forslagene har sin bakgrunn i regjeringens Sundvolden-erklæring hvor det står at:

”Regjeringen vil åpne for at flere kan drive offentlig finansierte friskoler, og gjeninnføre en lov om frittstående skoler der kravet til formål erstattes med krav til innhold og kvalitet. Skoler som oppfyller vilkårene skal ha rett til godkjenning, med mindre en helhetsvurdering tilsier at godkjenning vil gi negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet. Regjeringen vil vurdere kapitaltilskudd til etablerte friskoler for oppgradering av eldre bygningsmasse. Friskoler skal ikke kunne betale utbytte til eierne.”

7. GAMBLING MED FELLESSKOLEN?

Fellesskolen er en av bærebjelkene i den norske samfunnsmodellen, og en av grunnene til at denne har virket så godt i årtier.

De svenske erfaringene med sitt friskoleeksperiment, som startet tidlig på 90-tallet, er ikke evaluert på noen bred måte, men framstår som svært dårlige. I tillegg til forventede uheldige effekter som segregering og økte forskjeller, har man i Sverige som nevnt fått investeringsselskaper inn i skolene, sett utbytte plassert i skatteparadiser og erfart at et av de største skolekonsernene gikk konkurs.

Generelt er det i den norske politiske debatten blitt mer edruelighet omkring privatisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester de siste årene. Dette skyldes både dårlige og blandede erfaringer fra mange land og det at mer grunnleggende analyser blant annet av økonomer, som viser ventede problemer, er blitt bedre kjent. I LOs Samfunnsdokumentasjon nr. 1/2013 er dette gjennomgått.

I tillegg har altså omgåelser av utbytteforbudet i Norge florert. Åpnes det opp for flere privatskoler, vil vi kunne få et stort problem med omgåelser og vi må sette inn et kontrollbyråkrati for å bremse det – dvs. penger og ressurser som skulle komme undervisningen og elevene til gode.

Innvendingen fra Høyre og Frp er at åpningen nå ikke er ment å være stor. Det er riktig at liberaliseringen kunne vært enda raskere og større, siden utbytteforbudet må antas å virke begrensende. Men vi kan ikke vite nå hvordan kommersielle interesser blant annet i Sverige vil tilpasse og posisjonere seg. Og vi vet heller ikke hvor raskt og hvor sterkt *offentlige skoler* møter en slik konkurranse. Det er ikke sikkert at det trengs så mange privatskoler i et fylke for at de offentlige skolene tilpasser seg og i større grad begynner å se på foreldre som en kundegruppe som skal holdes på og tiltrekkes, heller enn som pårørende til undervisningens formål, elevene.