



Asle Rolland

Kvalitet i grunnopplæringen
En kommentar til NOU 2002:10

Notater

Sammendrag

Notatet er en kommentar til Kvalitetsutvalgets delutredning for Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD), "Førsteklasses fra første klasse" (NOU 2002:10). Forfatteren har verken skolepolitikk eller skolestatistikk som fagområde, men kommenterer på bakgrunn av arbeid med innspill til Innovasjons- og moderniseringsgruppen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), der borger- og brukerundersøkelser har vært det sentrale tema.

Notatet innledes med en redegjørelse for hovedtanker i arbeidet med moderniseringen av offentlig sektor. Deretter tar det for seg Kvalitetsutvalgets forståelse av kvalitet i grunnopplæringen, vurderer denne og skisserer en alternativ forståelse. Det sentrale i den alternative forståelsen er at de skolepolitiske myndigheter og deres produsentkompetanse overlater til brukerne og deres konsumentkompetanse å avgjøre hva som er kvalitet.

Hvert av de tre kvalitetsområdene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet blir så viet særskilt oppmerksomhet. Under behandlingen av strukturkvaliteten drøftes spesielt problemstillinger knyttet til fritt skolevalg og konkurranse mellom skoler, offentlige og private, et tema som ikke behandles av Kvalitetsutvalget. Avslutningsvis oppsummeres hovedegenskaper ved den alternative forståelsen av kvalitet i grunnopplæringen.

Innhold

Innledning	4
Modernisering av offentlig sektor.....	4
Kvalitet i opplæring	5
Strukturkvalitet	12
Prosesskvalitet	17
Resultatkvalitet	18
Avslutning.....	20
De sist utgitte publikasjonene i serien Notater	22

Innledning

Statistisk sentralbyrå var høringsinstans for NOU 2002:10 *"Førsteklasses fra første klasse"*, en delutredning fra Kvalitetsutvalget¹ som regjeringen oppnevnte i oktober 2001. Delutredningen ble bestilt i mars 2002, da utvalget fikk frist til 15. juni med å "foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnopplæringen". SSBs høringsuttalelse ble avgitt i september.

Det foreliggende notat er en kommentar til utredningen og et bidrag til diskusjonen om kvalitet i grunnopplæringen. Det tar for seg Kvalitetsutvalgets definisjon og innfallsvinkel til måling av kvalitet, og skisserer et alternativ.

Bakgrunnen for notatet er forfatterens arbeid med problemstillinger knyttet til fornyelsen av offentlig sektor². Under forberedelsen av SSBs høringsuttalelse oppsto det et ønske om å få vurdert utredningen ut fra denne synsvinkelen. Dette resulterte i et foreløpig notat, preget av at forfatteren verken har skolepolitikk eller skolestatistikk som fagområde. Blant annet for å bøte på dette ble utkastet ble distribuert uformelt til enkelte fagpersoner, hvilket resulterte i solid tilførsel av skolefaglig kompetanse så vel som inspirasjon til å gå videre med arbeidet³. Resultatet er det notat som her foreligger.

Modernisering av offentlig sektor

Det sentrale dokumentet i den sittende regjeringens moderniseringsarbeid er etter mitt skjønn statsråd Victor D. Normans redegjørelse for Stortinget 24.1.02⁴. Statsråden fremla her samarbeidsregjeringens visjon om "en offentlig sektor der

- borgerne deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller
- brukerne får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset individuelle behov
- skattebetalerne kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte
- næringslivet opplever forvaltningen som ryddig og ubyråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt
- ansatte i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen"

Særlig visjonen om "Et tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov" er av betydning for skolen. Statsråd Norman utdypet den slik:

"Behovene for offentlige tjenester varierer fra individ til individ. Det er et viktig mål, innenfor rimelige grenser, å imøtekomme ønsker om individuell tilpasning, hva enten det gjelder .. ønsker om å gå på en bestemt skole, tilrettelegging av utdanning og

¹ Eller mer presist: Utvalget for å vurdere innhold, kvalitet og organisering av grunnopplæringen.

² Arbeidet har bl.a. omfattet ledelse av et internt metodeprosjekt om måling av brukertilfredshet, samt to innspill til innovasjons- og moderniseringsgruppen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD): "Forslag til undersøkelsesprogram for fornyelsen av offentlig sektor" (19.4.02) og "AAD -Konkurransegrunnlag for kjøp av brukerundersøkelse av offentlige tjenester. Synspunkter fra Statistisk sentralbyrå" (19.8.02).

³ Spesielt takkes Marie Wenstøp Arneberg, UFD, og Terje Risberg, SSB, for grundig lesing av utkastet.

⁴ Statsråd Victor D. Norman: *"Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor"*. Redegjørelse for Stortinget 24.1.02. AAD.

arbeid for funksjonshemmede .. Det er også viktig å ta hensyn til at Norge i økende grad er et flerkulturelt samfunn".

Statsråden sa videre at

"For å imøtekomme individuelle ønsker vil regjeringen øke den enkeltes valgfrihet, i større grad la pengene følge brukerne ved skifte av tjenesteyter, utvikle bredere og mer differensiert tilbud, og kreve at statlige etater og tjenesteytere skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser. Brukerevalueringene skal være en del av den årlige rapporteringen og skal brukes som referanse- og sammenligningsgrunnlag mellom tjenesteytere".

Viktig for skolen må også være aksepteringen av at

"Større frihet for tjenesteprodusentene og økt individuell tilpasning av tjenestetilbudene vil føre til større differensiering av tilbudene, både mellom individer, grupper og geografiske områder. Det er ikke en ulempe - det er en fordel fordi tilbudene da i større grad vil avspeile forskjeller i ønsker og behov, og forskjeller i lokal prioritering".

Også visjonen om "En effektiv offentlig sektor" inneholder signaler av stor betydning. Statsråd Norman understreket her at "hovedprinsippet for effektivisering skal være delegering og desentralisering". Statlige tjenesteytere skal gis større selvstendighet, "slik Stortinget har vedtatt for universiteter og høyskoler". Også kommunene skal gis større frihet til å organisere sine tjenester, "og til reelt sett å påvirke sine inntekter".

"Friere stilling for kommuner og statlige tjenesteytere, større valgfrihet for brukerne og flere ordninger der pengene følger brukerne, vil føre til økt konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter. Det er i seg selv sunt, og det gjør det også lettere å åpne for konkurranse mellom offentlige og private aktører. .. Regjeringen vil åpne for større innslag av private tilbud i bl.a. helse- og utdanningssektoren".

Deregulering, desentralisering, privatisering, konkurranseutsetting, individualisering synes å være stikkord som fanger inn viktige sider ved moderniseringen av offentlig sektor. Blant de tjenesteytere som eksplisitt tenkes utsatt for denne visjonen, er grunnopplæringen i samfunnet, dvs. den obligatoriske grunnskolen og den frivillige videregående skolen.

Kvalitet i opplæring

Hva Kvalitetsutvalget forstår med 'kvalitet i opplæring' drøftes i utredningens kapittel 3. Kapitlet innledes imidlertid med en begrunnelse for hvorfor det er viktig å vurdere kvalitet i opplæringen. Utvalget angir to hovedargumenter for dette. Det ene argumentet er *forbedring*. "Kvalitetsvurdering for forbedring kan blant annet begrunnes ut fra ønsker om å øke elevprestasjoner i henhold til mål og intensjoner på alle områder", sier utvalget (s. 23). Det andre hovedargumentet "bygger på en ide om en slags samfunnsmessig regnskapsplikt - eller såkalt *accountability*" (s. 24). I finansiell betydning viser dette til "value for money". I politisk betydning viser det til "en ide om at myndigheter har en demokratisk rett til å kontrollere systemer som skal tjene et samfunnsoppdrag". Det siste er et sentralt element i regjeringens moderniseringsprosjekt, der det legges opp til en styrking av den statlige tilsyns- og kontrollfunksjonen⁵. Videre sier utvalget at ut fra regnskapsplikten "betraktes ofte moderne skolesystemer som effektive og kvalitetsmessig gode dersom de ivaretar brukernes ønsker og

⁵ Statsråd Norman, op.cit. s. 7.

behov". Dette ligner Westats definisjon av 'kvalitet' i deres bidrag til arbeidet med Total Quality Management (TQM) i SSB:

"For your organization's products and services to be regarded by your customers as quality products and services, they must meet the needs and expectations at a cost regarded by them as an excellent value" (Westat 2000)⁶.

Dertil kommer en del andre forhold som har bidratt til å sette kvalitetsvurdering på dagsordenen, deriblant fornyelsen av offentlig sektor, krav fra studiesteder, og arbeidslivets behov for kompetent arbeidskraft.

Det neste utvalget tar opp, er spørsmålet om "vurdering av kvalitet - for hvem". Den tankegang som legges til grunn, er at ulike berørte parter har ulike behov for informasjon om hvordan kvaliteten i opplæringen vurderes. Noen informasjonsbehov er riktignok felles, men de fleste varierer med hvilket nivå de berørte parter befinner seg på, sier utvalget, som skiller mellom tre nivåer: 1) Lærestedsnivå, der de berørte er elever/lærlinger, foresatte, lærere/instruktører og skoleledere, 2) skoleeiernivå, der de berørte hovedsakelig er (fylkes)kommuner, og 3) statlig nivå, der de berørte er de nasjonale skolemyndighetene (s. 24-25).

Et spørsmål som derimot ikke tas eksplisitt opp, er hvem avgjør hva som er kvalitet, eller om en vil: Vurdering av kvalitet - av hvem. Diskusjonen leder i stedet frem til en definisjon av "hva er kvalitet i opplæring for barn og unge" (s. 25-27), der "kvalitet i opplæringssammenheng .. knyttes til 'egenskaper ved virksomhet' slik disse er definert i mandat, lovverk og planverk". Utvalget skiller imidlertid her mellom et *legalt*, et *legitimt* og et *profesjonelt* element i kvalitetsvurderingen, og det kan synes som disse kan tilbakeføres til tre typer "meningsberettigede" etter en tenkemåte inspirert av balansert målstyring (BMS): De politiske og administrative myndigheter (det legale), samfunnet og "brukerne" (det legitime), og de ansatte i skolen (det profesjonelle)⁷. Kvalitet kan da være å balansere alle disse hensyn, jf. at utvalget slutter seg til ISO-definisjonen av kvalitet: "Quality is the totality of characteristics of an entity that bear on its ability to satisfy stated and implied needs". ISO-definisjonen legger til grunn at alt som tilfredsstillter brukerens forventninger og behov, er kvalitet, sier utvalget. Balansert målstyring er imidlertid et ledelsesverktøy. Statskonsult definerer BMS slik (s. 4): "Balansert målstyring representerer en helhetlig tenkning som ledelsen kan bruke for drift, tilpasning og utvikling av virksomheten med særlig fokus på å koble strategi og operative tiltak".

Med dette som utgangspunkt splitter utvalget opplæringsvirksomhetens samlede kvalitet opp i tre typer eller kvalitetsområder:

1. *Strukturkvalitet* ("virksomhetens ytre forutsetninger, tilsvarende organisasjon og ressurser i bred forstand". Dette igjen operasjonaliseres som lov, regelverk og planverk, lærernes kompetanse, personaltetthet, elevgruppens størrelse og sammensetning, fysiske rammer som bygninger og utstyr, og økonomien)
2. *Prosesskvalitet* ("virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringen". Avgjørende for prosesskvaliteten er hvordan personalet arbeider, dets "samspill med elever og lærlinger", "elevenes samspill seg imellom", "involveringen av foresatte", og samspillet med "arbeids- og næringsliv")
3. *Resultatkvalitet* ("det en ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet, det vil si hva elevene/lærlingene har lært, og hvilken kompetanse de har oppnådd, i løpet av opplæringstiden")

⁶ Westat (2000): *Statistical Thinking*. Statistics Norway.

⁷ Jf. f.eks. Statskonsult: *Balansert målstyring i offentlig sektor*. Rapport 2001:23.

Prosesskvalitet er det eneste av disse områdene der brukerundersøkelser tillegges betydning for kvalitetsvurderingen (s. 30). Eller omvendt: Hva grunnopplæringen har av struktur- og prosesskvalitet, forutsettes å kunne fastslås uavhengig av hva brukerne måtte mene. På disse områdene synes det å dreie seg om "objektive" størrelser som kan fastsettes etter en *profesjonell* vurdering, jf. utvalgets skille mellom elementer i kvalitetsvurderingen. Symptomatisk er det i kjølvannet av utredningen nedsatt en ekspertgruppe med oppdrag å foreslå kvalitetsindikatorer, der Statistisk sentralbyrå for øvrig har fått ansvaret for strukturkvaliteten.

Dette synes å være en annen tenkemåte enn den som nå er premiss for satsingen på kvalitetsarbeid (Total Quality Management) i samfunnet for øvrig, og følgelig trolig annerledes enn tenkemåten i det moderniseringsprosjekt som AAD leder på regjeringens vegne. I det øvrige samfunn - i Norge og andre land - har det funnet sted en utvikling der kompetansen til å avgjøre hva som er kvalitet, er overført fra produsent til bruker. Lars Sörqvist har beskrevet den slik:

"Kvalitet definierades ursprungligen som 'överensstämmelse med krav och specifikationer'. .. Denna definition leder lätt til en producentorientering.. Kvalitet får härigenom innebörden 'göra saker rätt'. .. I dag definieras kvalitet vanligen som 'förmåga att uppfylla kundernas behov och förväntningar'. Denna definition är kundorienterad och betonar att man skall 'göra rätt saker'"⁸.

Det som har skjedd, er at *produsentens* 'krav og spesifikasjoner' er blitt erstattet med *kundens* 'krav og spesifikasjoner', som igjen vil være avledet av kundens 'behov og forventninger'. Den endrede kvalitetsoppfatning består derved av to forhold: 1) At kunden av produsenten er blitt tilkjent kompetanse til å uttale seg om kvalitet, og 2) ved uoverensstemmelse mellom produsentens og kundens oppfatning av kvalitet, er kundens oppfatning avgjørende ("kunden har alltid rett"). Det er nær sammenheng mellom dette kvalitetsbegrepet og den voldsomme oppblomstringen av bruker- og kundetilfredshetsundersøkelser i offentlig og privat sektor.

Også utvalget definerer 'kvalitet' som tilfredsstillelse av brukerens krav og spesifikasjoner, jf. dets redegjørelse for ISO-definisjonen ovenfor. Dette synes imidlertid kun å gjelde for skolens prosesskvalitet. De øvrige kvaliteter ved grunnopplæringen kreves det fagkompetanse for å fastsette.

Kvalitetsutvalgets forståelse av balansert målstyring synes å være at brukernes krav og spesifikasjoner må vurderes mot produsentenes, dvs. fagkompetansens krav og spesifikasjoner. Dette fremstår som en annen tenkemåte enn i BMS for øvrig, der hensynet til kvaliteten (som avgjøres av brukerne) balanseres mot andre hensyn, deriblant slike som kan *motvirke* kvaliteten, som hensynet til ressurstilgangen (budsjettrammer) og profesjonsinteresser.

Skulle det nye, brukerbaserte kvalitetsbegrepet bli introdusert i *hele* kvalitetsvurderingen av grunnopplæringen, ble det avgjørende viktig å identifisere hvem er brukerne, hva er de brukere av, og hvilke kvaliteter er de følgelig meningsberettiget om. Balansert målstyring blir da å avveie ulike brukeroppfatninger av kvalitet mot hverandre og mot hva som er mulig gitt ressursene, ikke opp mot kriterier som fastsettes av produsentene uavhengig av brukerne.

For å identifisere brukerne måtte vi ha en formening om hva det er grunnopplæringen produserer. Som utgangspunkt for dette synes det hensiktsmessig å gripe fatt i opplæringens formål, slik dette fremgår av nedenstående utdrag fra lovens § 1-2:

⁸ Lars Sörqvist (2000): "Kundtilfredsstillelse och kundmätningar". Studentlitteratur, Lund.

"Grunnskolen skal i samarbeid og forståing med heimen hjelpe til med å gi elevane ei kristen og moralsk oppseding, utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg, og gi dei god allmennkunnskap, slik at dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn.

Den vidaregåande opplæringa skal ta sikte på å utvikle dugleik, forståing og ansvar i forhold til fag, yrke og samfunn, og hjelpe elevane, lærlingane og lærekandidatane i deira personlege utvikling... Opplæringa skal leggje eit grunnlag for vidare utdanning og for livslang læring og støtte opp om eit felles kunnskaps-, kultur- og verdigrunnlag og eit høgt kompetansenivå i folket"⁹.

Formålsparagrafen slår fast at grunnopplæringa skal være til nytte både på individnivå og på samfunnsnivå. Hva grunnopplæringa produserer, og hvem som er brukerne av dens produkter, synes å være avhengig av dette skillet:

- Prosessuelt produserer grunnopplæringa undervisning; brukerne av dette produktet er skoleelevane og lærlingane
- Resultatmessig produserer grunnopplæringa opplærte og uteksaminerte personer; brukerne av dette produktet er samfunnet

Grunnopplæringens strukturkvalitet synes å være en forutsetning for begge disse produkter, dvs. for undervisningstilbudet til skoleelever og lærlinger, og for tilbudet til samfunnet av opplærte og uteksaminerte personer.

Det synes vidare riktig å oppfatte foreldre og foresatte som brukere av grunnopplæringens undervisning. I hvert fall i grunnskolen og vanligvis også i vidaregåande skole kan mottakeren av undervisning betraktes som medlem av et kollektiv, familien eller husholdningen, der de foresatte vil ha større ansvar og beslutningsmyndighet eksempelvis i forhold til anskaffelse av opplæringstilbudet, enn den som direkte mottar undervisningen¹⁰.

Det øvrige samfunn vil i varierende grad bli berørt av kvaliteten på grunnopplæringa, og følgelig i varierende grad være meningsberettiget når det gjelder fastsettelse av brukerkrav og spesifikasjoner. Mest direkte berørt er de utdanningsinstitusjonane (studiesteder og bedriftsintern opplæring) som mottar grunnopplæringens produkter for vidareforedling, samt de yrker som direkte vil anvende produktene (de uteksaminerte) i praktisk arbeid. Mer indirekte berørt er det samfunn som skal nyttiggjøre seg resultatene av dette arbeidet, og hvis samlede verdiproduksjon avhenger av det generelle kompetansenivået.

Disse betraktningar understreker ytterligere hvor begrenset kompetanse og myndighet Kvalitetsutvalget tillegger brukerne når det gjelder grunnopplæringens kvalitet¹¹. Den avgrensas til kun å gjelde brukerne av grunnopplæringens undervisningstilbud, og ekskluderer brukerne av undervisningens produkt, opplærte og uteksaminerte personer. For brukerne av undervisningstilbudets vedkommende avgrensas den til kun å gjelde "virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringa" (prosesskvaliteten), og ekskluderer "virksomhetens ytre forutsetningar, tilsvarende organisasjon og ressurser i bred forstand" (strukturkvaliteten). For prosesskvalitetens vedkommende avgrensas den til kun å gjelde brukernes oppfatningar veid mot et legalt og et profesjonelt element i kvalitetsvurderinga,

⁹ LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

¹⁰ Hvilket kan sammenlignes med forskjellen mellom individer og organisasjonane som kunder i markedet, jf. kapittel 6 i Nigel Hill og Jim Alexander (2000): *"Handbook of customer satisfaction and loyalty measurement"*. Gower, Aldershot.

¹¹ Jeg skiller her mellom 'kompetanse' som lik ferdighet og 'myndighet' som lik rett til å treffe beslutningar. En alternativ begrepsbruk er å betrakte det første som kapasitet, og det siste som kompetanse, jf. Gudmund Hernes (1975), *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, s. 29ff.

dvs. produsentenes krav og spesifikasjoner slik de fastsettes av myndighetene (lov, regelverk og planverk) og lærekreftene (de pedagogiske profesjonene).

Hadde Utdannings- og forskningsdepartementet tatt inn over seg den brukerorienterte tenkemåten når det gjelder kvalitet, hadde det ikke oppnevnt en ekspertgruppe for kvalitetsindikatorer i kjølvannet av Kvalitetsutvalgets delinnstilling. Dette er den produsentorienterte tilnærmingen til kvalitet. UFD ville i stedet spurt ulike berørte brukere hva kvalitet i grunnopplæringen betyr for dem. En nærliggende hypotese er at blant brukerne avgjøres dette av dem som forholder seg til de uteksaminerte som opplæringens produkt, dvs. samfunnet både i vid og snever forstand (studiesteder, yrker, arbeidsplasser). Ytterligere en nærliggende hypotese er at for samfunnet som brukere er grunnopplæringens struktur- og resultat kvalitet viktigere enn dens prosesskvalitet. Strukturkvalitet kan være det samme som det kundeorienterte kvalitetsbegrepet å "göra rätt saker", jf. henvisningen til Lars Sörqvist ovenfor. Den er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for at samfunnet skal kunne nyttiggjøre seg grunnopplæringens produkter, de uteksaminerte elevene. I tillegg avgjøres produktens nytteverdi av resultat kvaliteten, hvor godt de har lært det samfunnet mener det er viktig å kunne.

Fordi formålet med grunnopplæringen er å tilegne seg kunnskaper samfunnet (studiestedene, arbeidsgiverne) etterspør, er det nærliggende å anta at samfunnets krav til struktur- og resultat kvalitet vil være det viktigste også for brukerne av skolens undervisningstilbud som produkt, dvs. for elevene og deres foresatte. Viktigst for dem vil imidlertid være at undervisningstilbudet tilsvare kravspesifikasjonene til det samfunn som etterspør opplærte elever, og da har de større nytte av å vite hva samfunnet faktisk etterspør, enn av å artikulere egne oppfatninger av hva som bør etterspørres. Ut fra denne antakelsen er det en rimelig hypotese at brukerne av undervisningstilbudet kan konsentrere sin oppmerksomhet om prosesskvaliteten, skolens evne til å gi den opplæring som samfunnet krever.

Ut fra disse hypoteser ville en brukerorientert oppfølging av Kvalitetsutvalgets delinnstilling vært å gjennomføre brukerundersøkelser i samfunnet, på studiesteder og arbeidslivet for å identifisere indikatorene på struktur- og resultat kvalitet, samt gjennomføre undersøkelser blant elever og foresatte for å finne indikatorene på prosesskvalitet. Slike undersøkelser ville tjent som en brukerbasert kontroll og overprøving av de ekspertbaserte politiske beslutninger om hva som er kvalitet i grunnopplæringen.

Nettopp derfor kan det synes unødvendig og kanskje tilmed uheldig med slike undersøkelser, som kan sies å duplisere den politiske prosessen og åpne for en overprøving av demokratiet. F.eks. kan det hevdes at de krav til strukturkvalitet som spesifiseres av de politiske myndigheter på nasjonalt nivå, er identisk med samfunnets eller brukernes krav og spesifikasjoner slik disse er utviklet av eksperter og vedtatt av politikerne på samfunnets (dvs. brukernes) vegne. Slik grunnopplæringen er organisert, med eierskapet til skolene hovedsakelig lagt til (fylkes)kommuner, kan det tilmed hevdes at de nasjonale myndigheters oppgave er å føre tilsyn med skolen og dens eiere på samfunnets vegne, og derigjennom motvirke at det operative nivåets produsentorienterte tenkemåte når det gjelder kvalitet blir enerådende. Endelig kan det hevdes at hensynet til de mest berørte og meningsberettigede blant "samfunnet" som brukere, dvs. studiesteder og arbeidsplasser, blir ivaretatt i den korporative kanal gjennom forvaltningens konsultasjoner med enkeltforetak og interesseorganisasjoner¹².

Det kan imidlertid fremføres mange argumenter også for å la brukerundersøkelser kontrollere og overprøve de politiske myndigheters beslutninger om strukturkvalitet. F.eks. kan slike undersøkelser også omfatte meningene til den stigende andelen av befolkningen som ikke

¹² Jf. Stein Rokkan (1987, oppr. 1966): 'Numerisk demokrati og korporativ pluralisme: To beslutningskanaler i norsk politikk'. I Stein Rokkan: *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget, Det Blå Bibliotek.

deltar i valg. Det kan hevdes at hjemmesitterne har ekskludert seg selv fra å være meningsberettiget, men noen av dem er avskåret fra å delta (gjelder alle under 18 år). Uansett vet vi ikke om valgdeltakerne er representative for hjemmesitterne, og hjemmesitting er også et signal til det politiske systemet. Hjemmesitterne kan være både mer og mindre tilfredse enn valgdeltakerne, og til lavere tilfredshet kan høre manglende tro på at valgdeltakelse nytter, dvs. en følelse av avmakt. En brukerundersøkelse kan være mer representativ for folkemeningen, enn valgresultatet.

Videre kan brukerundersøkelser korrigere det forhold at brukerne, dvs. velgerne, er henvist til å stemme på partier som har andre poster enn skolepolitikk på programmet. Har disse andre forhold vært utslagsgivende for stemmegivningen, vil denne være utilstrekkelig som indikator på hvilke krav velgerne stiller til grunnopplæringen. Fordi partiene må ta stilling til alle politiske saksområder, må de prioritere ikke bare innen, men også mellom saksområder. Hvis det prefererte parti bytter bort skolepolitikken mot innflytelse på et annet saksområde, vil selv skolepolitisk motivert stemmegivning ikke gi velgeren (brukeren) den ønskede uttelling.

Brukerundersøkelser blant studiesteder og på arbeidsplasser kan tjene som representativt korrektiv til myndighetenes konsultasjoner med slike virksomheter i den korporative kanal, der det ikke er stemmene som teller, men ressursene som avgjør, for å parafrasere Rokkan.

Brukerundersøkelser kan videre begrense de politiske myndigheters frihet til å gripe inn og overstyre brukerne under henvisning til myndighetenes ansvar for fellesinteressene når markedet forventes å gi et annet resultat enn det samfunnsmessig ønskelige¹³. At markedet fører til samfunnsøkonomisk suboptimal ressursbruk kan skyldes markedsimperfeksjoner, som at individuell tilpasning til markedet påfører samfunnet indirekte skadevirkninger (negative eksternaliteter), eller at det ikke sørger for tilstrekkelig produksjon av fellesgoder. Som oftest skyldes imidlertid offentlig regulering at markedet produserer resultater som de politiske myndigheter ikke liker og derfor heller ikke aksepterer (det er samfunnsøkonomisk suboptimalt i forhold til politiske eller normative mål).

Det som ut fra slike hensyn berettiger politisk overstyring, er at markedet kun gir brukerne valget mellom å bruke (kjøpe) eller la være (mellom 'loyalty' og 'exit' i Albert O. Hirschman's terminologi¹⁴). Representative brukerundersøkelser gir imidlertid brukerne 'voice' eller politisk stemme, en mulighet til å begrunne sine handlingsvalg samt gi uttrykk for hvilke interesser de har, både individuelt og på samfunnsmessig nivå, ut over det som fremkommer ved markedsatferd (bruk og ikke-bruk). Undersøkelsene gir derved myndighetene grunnlag for å vite om inngrep overfor markedet er i samsvar med flertalls- eller mindretallsinteresser, samt til å innrette seg etter flertallet slik et demokratisk samfunn forutsetter.

Endelig er det grunn til å spørre om hvorfor brukerundersøkelser skulle være et uegnet virkemiddel på politisk riksnivå og for grunnopplæringens strukturkvalitet, og samtidig et nødvendig virkemiddel på faglig lærestedsnivå og for grunnopplæringens prosesskvalitet. På lærestedsnivå er det jo i lovs form (opplæringslovens kap. 11) etablert et demokratisk system for brukermedvirkning:

- I grunnskolen ytrer elevene seg gjennom klasseråd, elevråd og deltakelse i skolens samarbeidsutvalg
- I grunnskolen ytrer foreldrene seg gjennom foreldreråd, foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), og skolens samarbeidsutvalg
- I den videregående skolen ytrer elevene seg gjennom elevråd, allmøter, skoleutvalg og i fylkeskommunale nemnder.

¹³ Drøftingen av dette argumentet er basert på et foreløpig upublisert arbeid av Egil Bakke, Senter for Medieøkonomi.

¹⁴ Albert O Hirschman (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge.

Grunnskolenes samarbeidsutvalg og de videregående skolenes skoleutvalg har rett til å uttale seg om alle saker vedrørende skolen, og kan også bli oppnevnt til styre for skolen. Tilsvarende ordninger gjelder for privatskoler som mottar tilskudd etter privatskoleloven¹⁵.

Systemet på lærestedsnivå synes å gi brukerne vesentlig bedre demokratisk kontroll (dvs. folkestyre nedenfra) enn det representative demokrati på riksnivå. F.eks. er forutsetningene lokalt til stede for å organisere hele elektoratet (klasseråd, foreldreråd) og utøve direkte demokrati gjennom allmøter. Det er også vesentlig kortere avstand mellom elektoratet (alle elevene, alle foreldrene) og deres representanter i elevråd, FAU og samarbeidsutvalg. Følgelig er det mye bedre forutsetninger for at representantene møter som delegater med bundet mandat - og for representantene til å binde seg selv ved å innkalle til allmøter - enn i det representative demokrati på riksnivå, der de folkevalgte møter som tillitsmenn med fritt mandat. Det eneste mangler lokalt, er at brukerne har beslutningsmyndighet. Kontakten med skolen (undervisningsprodusenten) synes hovedsakelig å være av konsultativ karakter.

Kravet om brukerundersøkelser på lærestedsnivå kan derfor oppfattes som et uttrykk for mistillit til det lokale skoledemokrati, en mistanke om at verken allmøter (der ikke alle møter) eller utvalg er representative for den sanne brukermeningen. De som har denne mistilliten, og som krever brukerundersøkelser, er de politiske myndigheter på overordnet nivå. De har full tillit til sin egen evne til å representere de "sanne" brukerinteresser. Følgelig ser de ikke noe behov for brukerundersøkelser rettet mot seg selv, mot de overordnede nivåer og politiske beslutninger.

Symptomatisk for dette er at gjennomføring av brukerundersøkelser er et *krav* til lærestedene, ikke et *tilbud* til brukerne. Var det elevene og deres foresatte som hadde mistillit til skoledemokratiet, ville kravet om brukerundersøkelser kommet fra dem. At det ikke kommer noe slikt krav, eksempelvis fra elevråd eller foreldreråd, indikerer at deltakerne i dette demokratiet, i likhet med myndighetene på nasjonalt nivå, ikke ser noe behov for å få kontrollert sin egen representativitet. For begge er det eventuelt "de andres" representativitet som bør etterprøves.

Uformes undersøkelsene av lærestedene uten medvirkning fra brukerne, vil lærestedene komme i besittelse av to ikke nødvendigvis sammenfallende uttrykk for brukernes vurderinger, interesser og preferanser. De vil kunne splitte og herske. Uformes undersøkelsene som et samarbeid mellom lærestedene og brukerne, vil forholdene mange steder ikke være større enn at brukernes medvirkning til opplegget kan ivaretas gjennom allmøter. Da vil det imidlertid ikke være behov for noen brukerundersøkelse.

Det generelle kravet om årlige brukerundersøkelser synes derfor mest berettiget for offentlige tjenesteprodusenter hvis brukere er tilfeldige, flyktige og uten kanaler for demokratisk representasjon overfor produsentene. For slike tjenesteprodusenter er det heller ingen grunn til å oppfatte kravet om undersøkelser som mistillit, idet problemet er mangel på systematiske kunnskaper og ikke innholdet i den kunnskap som foreligger (det kan like gjerne være en mistanke om at tilfeldige mishagsyttringer ikke er representative, som omvendt). For tjenesteprodusenter med en organisert brukerside må derimot kravet om brukerundersøkelser nødvendigvis uttrykke en mistillit til det organiserte brukerdemokrati.

For grunnopplæringens vedkommende skulle dette tilsa at behovet for brukerundersøkelser er større for samfunnet som bruker av uteksaminerte elever, spesielt for studiesteder, yrker og

¹⁵ LOV 1985-06-14: Lov om tilskot til private grunnskular og private skular som gjev vidaregåande opplæring (privatskulelova)

arbeidsplasser, enn for elever og foresatte som brukere av det enkelte læresteds undervisningstilbud. De første *mangler*, de siste *har* kanaler for demokratisk representasjon overfor produsentene. Følgelig skulle behovet være større for grunnopplæringens struktur- og resultat kvalitet, enn for dens prosesskvalitet. Den sistnevnte kvaliteten er naturligvis også svært viktig, spesielt for brukerne av undervisningstilbudet, men for dem skulle behovet for brukermedvirkning være tilstrekkelig ivaretatt av det lokale skoledemokratiet. Anses dette demokratiet for å være utilstrekkelig, er det enda mindre grunn til å akseptere det representative demokrati på riksnivå som tilstrekkelig. Da synes det riktig å kontrollere utfallet av de formelt demokratiske beslutningsprosessene mot representative brukerundersøkelser på *alle* nivåer.

Strukturkvalitet

Med '*strukturkvalitet*' forstår utvalget som nevnt "virksomhetens ytre forutsetninger, tilsvarende organisasjon og ressurser i bred forstand". Sin egen strukturkvalitet er følgelig noe den enkelte skole har veldig liten innflytelse over. Skoleeier, som regel (fylkes)kommunen, har noe innflytelse, staten stor innflytelse, og markedet en del. F.eks. er arbeidsmarkedet med på å avgjøre om skolen får gode søkere til sine lærerstillinger.

Kvalitetsutvalget er i tvil om det er nødvendig å evaluere strukturkvaliteten ved grunnskolen (s. 30-31). Grunnen er en forutsetning om at strukturkvaliteten kun er interessant dersom den påvirker resultat kvaliteten. Foreliggende forskning skaper usikkerhet om dette, sies det. Utvalget redegjør ikke i detalj for denne forskningen, men de eksempler som antydes, kan tolkes som en forutsetning om at rammefaktorer som påvirker resultat kvaliteten på aggregert nivå, må gi utslag i kvaliteten på individuelt nivå for at faktorene skal være interessante. I så fall er utvalgets tvil tuftet på en nivåfeilslutning, for det er ingen grunn til å forutsette at det som er gyldig for kollektivet av elever, også er gyldig for individet, og følgelig heller ingen grunn til å forutsette at det som er ugyldig for individet, også er ugyldig for kollektivet. I så fall er det heller ikke til å undres at "mange av undersøkelsene konkluderer med at det er elevenes forutsetninger og bakgrunn som forklarer forskjeller i læringsresultater" (s. 30).

Rammefaktorene utgjør naturligvis nødvendige betingelser for hva det er mulig for kollektivet av elever å lære, men ikke tilstrekkelige betingelser for at den enkelte elev faktisk lærer. For den individuelle resultat kvaliteten må også skolens prosesskvalitet og elevenes personlige og sosiale forutsetninger spille en rolle. På samme måte kan egenskaper ved elevene og deres bakgrunn kompensere for strukturkvalitet skolen ikke oppfyller, hvilket vil si at elevene lærer på tross av og ikke på grunn av skolens undervisningstilbud. En konsekvens av å unndra strukturkvaliteten evaluering kan bli at skolene alene lastes ved manglende resultat kvalitet, også når dens eiere og oppdragsgivere reelt er ansvarlige for at "skolen har stort potensial for forbedring" (utdanningsministeren i Dagsavisen 27.8.02)¹⁶.

Kvalitetsutvalget konkluderer imidlertid med at "til tross for debatten om sammenheng, eventuelt manglende sammenheng mellom resultater og rammefaktorer, kan det være grunnlag for å inkludere elementer av strukturkvalitet i et nasjonalt system for kvalitetsvurdering" (s. 31).

Utvalget deler strukturkvaliteten inn i to hovedtyper: *Krav* og *innsatsfaktorer*. Inndelingen tilsier at noen strukturkvaliteter vil være felles og hovedsakelig fastlagte på statlig nivå (krav som gjelder for alle opplæringssteder, totalt og av samme type), andre forskjellige og hovedsakelig fastlagte på skoleeiernivå (innsatsfaktorer stilt til rådighet som regel kommuner og fylkeskommuner, innenfor rammer som utgjør statlige krav igjen).

¹⁶ Statsråd Kristin Clemet: "Kvalitetsportalen - et verktøy for forbedring". *Dagsavisen* 27.8.02.

I tråd med Kvalitetsutvalgets produsent- eller skal vi si myndighetsorienterte kvalitetsbegrep er kravene til grunnopplæringen ikke tenkt gjort til gjenstand for evaluering. Tvert om, "et system for kvalitetsvurdering forutsetter i utgangspunktet at rammene som er satt for opplæringen, er tydelige, og at målsettingene er identifiserbare for vurdering" (s. 30). Det utvalget ser som et problem, er at presisjonsnivået varierer i praksis: "Noen av kravene som stilles til opplæringen, er presist formulert og har et klart innhold .. Andre krav er utformet som rettslige standarder, der det må utøves skjønn i vurderingen av om kravene er oppfylt. .. Dette vanskeliggjør vurderinger av hvorvidt strukturkvaliteten er god eller ikke", sier utvalget.

Det som dermed tillates evaluert, er om kravene er oppfylte, eventuelt om de er overoppfylte. *Den* som dermed tillates evaluert, er skoleeier hovedsakelig på (fylkes)kommunalt nivå, hvis bruk av innsatsfaktorer må vurderes i forhold til "det lov- og forskriftsbestemte minstenivået på opplæringstilbudet" og mulige "prioritering av opplæringen ut over dette" (s. 31). *Unndratt* evaluering er derimot myndighetene på statlig nivå og deres krav til skoleeierne.

Som allerede påpekt, er dette vesensforskjellig fra den kvalitetsforståelse som har fått gjennomslag i samfunnet for øvrig. Ut fra det brukerbaserte kvalitetsbegrepet er det nettopp myndighetenes kvalitetskrav som skal gjøres til gjenstand for brukernes evaluering. Brukerundersøkelser løser også det problem at det for mange strukturkravs vedkommende må utøves skjønn, hvilket "vanskeliggjør vurderinger av hvorvidt strukturkvaliteten er god eller ikke". Med brukerundersøkelser overlates dette skjønnet til brukerne - de avgjør om kvaliteten er god eller dårlig, eventuelt om de er tilfredse eller ei med den kvaliteten som tilbys. I dette ligger også en erkjennelse av at samme objektive kvalitet kan vurderes forskjellig av ulike brukere. Det aksepteres at vi mennesker ikke er like.

Kvalitetsutvalgets referanseramme synes å ha vært opplæringsloven. Den kom i 1998, og erstattet de tidligere lover om grunnskolen, videregående opplæring og fagopplæring i arbeidslivet. Følgelig omfatter utvalgets begrep 'grunnopplæring' den videregående skolen, og begrepet 'lærested' brukes om så vel skolen som opplæring i bedrift (s. 11). Utvalget skriver imidlertid hovedsakelig om grunnskolen.

Utvalget skriver også hovedsakelig om den *offentlige* skolen. Også dette synes å følge av opplæringsloven, som "gjeld grunnskoleopplæring og videregående opplæring i offentlige skolar og lærebedrifter dersom ikkje noko anna er særskilt fastsett" (§ 1-1). Utvalgets begrep 'skoleeier' inkluderer likevel "private skoleeiere når det er tale om plassering av oppgaver og ansvar i utdanningssamfunnet" (s. 11). Formuleringen indikerer at begrepet 'privat skoleeier' primært har til hensikt å inkorporere "videregående opplæring i bedrift", dvs. det som faller inn under opplæringslovens kapittel 4, og ikke private grunnskoler etter lovens § 2-12.

Opplæringsloven gjelder imidlertid også for "private grunnskolar som ikkje mottek statstilskot" (§ 1-1). For private grunn- og videregående skoler som mottar statstilskudd, gjelder privatskoleloven. At denne grunnleggende strukturkvalitative egenskapen ved skolesystemet ikke har tiltrukket seg utvalgets oppmerksomhet, er i seg selv interessant i et moderniseringsperspektiv.

Mens *grunnskolen* som sådan er en plikt for alle, er den *offentlige* grunnskolen kun en rettighet, jf opplæringslovens § 2-1: "Barn og unge har plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan ivaretaast gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarende opplæring".

Hvis den enkelte(s) foresatte ikke synes den offentlige grunnskolen oppfyller sitt formål - eller mener private skoler gjør det bedre - står det altså fritt å velge privat skole i stedet. Dvs. de

foresatte har rett til å sende sine barn til private grunnskoler, og plikt til dette hvis det offentlige tilbud desavueres.

I prinsippet eksisterer det et konkurranseforhold mellom privat og offentlig grunnskole - i praksis også mange steder. Det konkurreres på den offentlige skolens premisser, idet private grunnskoler, i likhet med den videregående opplæring i bedrift, må ha offentlig godkjenning (Opplæringslovens § 2-12, 4-3). Hvis mange velger privat skole, og det sprer seg en oppfatning om at de som gjør det, tjener på det, blir den offentlige grunnskolen likevel stilt overfor et strategisk valg:

1. Den kan avstå fra å konkurrere, og konsentrere seg om de elevene som av ideologiske, økonomiske eller velferdsmessige grunner benytter seg av retten til offentlig utdanning (en strategi om "markedsdeling")
2. Den kan velge å konkurrere med privatskolene for å beholde en størst mulig andel av elevmassen (en konkurransestrategi)

Jo flere private grunnskoler, med fremveksten av et marked for grunnskoler som resultat, desto mer av en realitet blir det også i forestillingen om den offentlige grunnskolen som "markedsutsatt". Denne utviklingen kan bli selvoppfyllende hvis den offentlige grunnskolen begynner å innrette seg deretter, men kommer den uansett, vil det være en fordel for den offentlige grunnskolen, både kompetanse/læringsmessig og med tanke på etablering av "kundelojalitet", at den begynner å betrakte seg selv som en tjenesteyter og elevene som sine "kunder".

Markedsdelingsstrategien krever ingen kvalitetsheving av den offentlige grunnskolen. Den kan imidlertid ha som konsekvens at den offentlige skolens totale "markedsandel" synker, hvilket kan starte en nedadgående spiral både når det gjelder budsjetter, lærekrefter og elever. For å snu denne kan skolen bli tvunget over i konkurransestrategien.

Hva konkurransestrategien angår, vil den offentlige skolen ikke kunne konkurrere på lavere kvalitet, eller "større popularitet". Det offentlige setter den samme, nedre kvalitetsgrense både for offentlig og privat grunnskole. For å konkurrere må den offentlige skolen følgelig heve kvaliteten. Den må kunne tilby et minst like godt tilbud som private grunnskoler.

For grunnskolens vedkommende er det uklart om Kvalitetsutvalgets forslag til nasjonalt kvalitetsvurderingssystem kun skal omfatte den offentlige skolen, eller om det inkluderer private grunnskoler. Utvalgets opptatthet av den offentlige skolen tilsier det første, opplæringsloven tilsier det siste. Denne uklarheten får betydning både for formålet med og innholdet i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Jf. diskusjonen side 38 i utredningen, der et mindretall mener flertallet er for mye opptatt av kvalitets*kontroll* og for lite opptatt av kvalitets*forbedring*.

Hvis formålet er avgrenset til *kvalitetskontroll*, synes det rimelig at systemet også omfatter privat grunnskole. De private er underlagt lovens kvalitetskrav, må ha offentlig godkjenning, og kan ha statlig tilskudd til driften. Følgelig er det naturlig at staten kontrollerer at de overholder sine forpliktelser.

Hvis formålet derimot er *kvalitetsforbedring* - og dette er hovedformålet ifølge utredningens avsnitt 3.1 "Hvorfor vurdere kvalitet i opplæringen?" - synes det derimot mindre naturlig at systemet skal omfatte den private skolen. Staten vil da gripe inn i og overprøve kvalitetsvurderingene til en skoletype som er opprettet ikke minst på grunn av manglende tilfredshet med kvaliteten på den offentlige skolen. Hvis inngrepet likevel er vellykket for den private skolen, vil staten ha bidratt til å forbedre sin private konkurrent. Med kvalitetsforbedring som det overordnede formål, synes det derfor mest naturlig at staten

konsentrerer seg om å forbedre sitt eget tilbud, dvs. den offentlige skolens konkurransekraft. Alternativt synes det nødvendig med det skarpe administrative skillet mellom kontroll og forbedring som mindretallet s. 38 advarer mot, og kun gjøre kontrolldelen gjeldende for den private skolen.

For den videregående skolens vedkommende synes problemstillingen å være enda mer komplisert. Enklest er den for de private lærestedene som opplæringsloven beskjeftiger seg med, dvs. fagopplæring i bedrift. Det private tilbudet oppfattes her som et supplement og ikke en konkurrent til det offentlige, slik at både kvalitetskontroll og kvalitetsforbedring er relevante målsettinger for kvalitetsvurderingssystemet. Private gymnas kan imidlertid være direkte konkurrenter til den offentlige skolen, så for dem synes det mer naturlig å begrense systemet til kvalitetskontroll av skoler som etter søknad er offentlig godkjente og dermed har fått rett til tilskudd etter privatskolelovens § 25. Konkurranseaspektet tilsier følgelig at det innføres forskjellsbehandling av private læresteder.

Innføring av fritt skolevalg kompliserer saken ytterligere. Statsråd Clemet tok til orde for dette i Polyteknisk Forening 1. oktober, dvs. etter at Kvalitetsutvalget hadde avgitt sin delinnstilling, men saken har stått lenge nok på den politiske dagsorden til at den kunne vært kommentert¹⁷. Det synes for øvrig som statsråden her sikter til fritt valg alle offentlige skoler i grunnopplæringen (både grunn- og videregående).

Blir fritt skolevalg innført ved statlig dekret, eksempelvis en lovendring som gir alle brukerne (elever og foresatte) rett til fritt å velge skole, vil offentlig sektor blitt splittet i den forstand at staten blir alene om å ivareta det vi forbinder med offentlige oppgaver. Staten, som ikke selv er skoleeier, vil bli det nivå som stiller krav og yter støtte, kontrollerer at krav ble oppfylte og at støtte fører til ønskede forbedringer. Det vil videre være nødvendig at krav og støtte, kvalitetskontroll og kvalitetsforbedring blir stilt (til rådighet) for samtlige skoler som inngår i det frie skolevalg, dvs. både offentlige og private skoler. De offentlige skoleeierne, (fylkes)kommunene, vil dermed i praksis bli sidestilt med de private. Hver enkelt (fylkes)kommunale skole vil bli en bedrift lik private skoler. Staten blir en nøytral tilrettelegger av konkurransen mellom skoler, uansett om eierskapet er offentlig eller privat. Statens nøytralitet blir ivaretatt ved at den offentlige finansiering følger brukeren, slik det gjøres i Sverige, der fritt skolevalg har eksistert i ti år. Lignende signaler har kommet fra arbeidet i AAD med fornyelse av offentlig sektor, jf. samarbeidsregjeringens visjon om et offentlig tjenestetilbud tilpasset den enkeltes behov, der brukerne har større valgfrihet og pengene i større grad følger brukerne.

Ifølge Polyteknisk Forenings møtereferat vil imidlertid ikke statsråd Clemet gi brukerne fritt skolevalg. I stedet vil statsråden overlate til *kommunene* å avgjøre om brukerne skal få dette. Begrunnelsen synes å være at lokal handlefrihet og konkurranse gir bedre skoler.

Hvis kommunene nekter sine innbyggere fritt skolevalg, blir imidlertid den lokale handlefrihet brukt til å hindre konkurranse. Det blir da et spørsmål om hva som har størst betydning for kvaliteten på skolen, den lokale handlefrihet eller konkurransen. Tror staten det er konkurransen som betyr mest, er den i slike kommuner henvist til å stimulere konkurransen mellom offentlige og private skoler, eventuelt til å skape konkurranse private skoler imellom. Det vil da oppstå et motsetningsforhold mellom kommunen, som gjør hva den kan for å hindre konkurranse, og staten, som gjør hva den kan for at den kommunale skolen skal få konkurranse. Kommunen kan da oppleve det som at den i realiteten ikke har fått lokal handlefrihet til å velge hva den synes er best. Den har fått valget mellom å ha staten med seg

¹⁷ Statsråd Kristin Clemet: Norsk skole - hva må gjøres? Foredrag og debatt i *Polyteknisk Forening* 1.10.02, referert av PF på <http://www.polyteknisk.no/pf25c.html>, jf. Vedlegg til utdannings- og forskningsminister Kristin Clemets foredrag i Polyteknisk Forening 1. oktober 2002 på <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/andre/045071-2.../index-dok000-b-f-a.htm>

eller mot seg. Har den valgt å trosse statens intensjoner, vil staten sanksjonere kommunen ved å tilby private skoler de kvalitetsforbedrende tiltak som også ville kommet den kommunale skolen til gode om kommunen i stedet hadde vært "samarbeidsvillig".

I et kjøpers marked for grunnskolen kan det være strukturkvaliteten som avgjør om foresatte velger den offentlige grunnskolen for sine barn. Det er strukturkvalitet som er skolens tilbud, mens prosesskvalitet er hva skolen gjør for å realisere sitt tilbud. Riktignok er det åpenbart egenskaper ved strukturkvaliteten som er konkurransenøytrale, siden det offentlige fastsetter krav som også private grunnskoler må oppfylle. Dreier det seg om minstekrav, vil det imidlertid være av interesse for en kjøper av skoleplass å vite om skolen faktisk oppfyller disse, gjerne også om den gir "bonus" i form av å overoppfylle kravene. Det vil være av interesse å vite eksempelvis hva skolen rår over av kompetanse og utstyr som muliggjør spesialisering på høyere nivå og andre fagområder enn de nødvendige.

I et kjøpers marked vil det være i skoleeierens egeninteresse å gjennomføre brukerundersøkelser blant foreldre og foresatte for å uteske deres syn på strukturkvaliteten. De vil her være i samme situasjon som private næringsdrivende, hvis fremste formål med kundetilfredshetsundersøkelser er å *øke kundenes lojalitet* (ut fra den kunnskap at det er langt mer kostnadseffektivt å beholde gamle kunder enn å søke å erobre nye). I den utstrekning de foresatte og elevene har valgfrihet, vil brukerundersøkelsene vise hva skolene bør satse mer eller mindre på, hva som kan få kundene til å velge en annen skole og hva som er nøytralt for skolevalget.

I et kjøpers marked vil det være viktigere for skolene å markedsføre positive resultater overfor skoleplasskjøpere enn å sammenligne seg med andre skoler, noe det forøvrig vil være begrensede muligheter for etter markedsføringsloven. Det vil i stedet være skoleplasskjøperne som sammenligner før de velger skole, og som senere revurderer sine valg, hvis den valgte skole ikke svarer til forventningene. Et kjøpers marked tillater derfor skolene større individuell variasjon, tilpasning til de lokale forutsetninger (jf. igjen utdanningsministeren i Dagsavisen 27.8: "Vi vil forenkle .. slik at skoleledelse, lærere og foreldre kan styre sin egen skole mest mulig selv. Vi tror de er i stand til å gjøre dette uten en statlig storebror som stadig vokter dem").

Kvalitetsutvalget derimot, forutsetter at statistikk om strukturkvalitet skal brukes til "benchmarking", dvs. som verktøy for at skoler, skoleeiere og overordnede myndigheter skal kunne sammenligne seg selv i tid og med andre i rom, jf. spesielt forslagene i punkt 3.4.6. Som utvalget selv ganske riktig påpeker, forutsetter dette at "indikatorerne må være overordnede og konstante over tid". Mer presist uttrykt: Dette er en modell der det stilles de samme krav til alle skoler, der alt som kan tillates i noen grad å variere, er hvor godt kravene oppfylles. Det er en modell for overordnet styring, enhet og likhet - i skarp kontrast til utdanningsministerens uttalte ønske om en skole som styres nedefra, av skolene selv og deres brukere, en skole med det mangfold og den variasjon som det lokalt er ønske om.

Den komparative undersøkelsen "Nye former for demokratisk deltakelse - borgere, brukere og kunder i skolen" under Norges forskningsråds program om kommuneloven etterlater for øvrig inntrykk av at fritt skolevalg og rollen som kunde er det som gjør foreldrene mest fornøyde og engasjerte i grunnskolen. Konklusjonen trekkes på grunnlag av en sammenligning mellom foreldrenes deltakelse innenfor skoleområdet i Bergen, Göteborg og Odense i 1999¹⁸. Klart mest fornøyde og engasjerte var foreldrene i Göteborg, på tross av at de ikke hadde noen formaldemokratiske rettigheter i forhold til grunnskolen. De var fornøyde fordi de hadde fritt skolevalg (Sverige innførte det i 1992) og derfor kom i et kundeforhold til skolen, hvilket

¹⁸ Drøftingen her er i sin helhet basert på den kortfattede meldingen "Fritt skolevalg gir mer engasjerte foreldre" publisert av Norges forskningsråd på http://www.program.forskningsrådet.no/komlov/melding/fritt_skolevalg.php3

medførte at de engasjerte seg ut fra egeninteresse. I tillegg kan nevnes at Göteborg er en foregangskommune i Norden når det gjelder balansert målstyring, og at kommunen systematisk og fortløpende måler brukernes oppfatning av kvalitet ved hjelp av Statistiska Centralbyråns (SCB)s Kvalitetsmodell med Nöjd Kund-Index för offentlig sektor¹⁹. Både i Odense og i Bergen hadde foreldrene formaldemokratiske rettigheter. Når odenserne var fornøyde og bergenserne svært misfornøyde, skyldtes det forskjellen i reell innflytelse. Danmark har siden 1990 hatt en lov som gir foreldrene flertall i skolenes driftsstyret, som har myndighet til å fordele den tildelte budsjetttrammen og også fatte beslutninger i en del pedagogiske spørsmål. De bergenske foreldrene opplevde derimot skolenes samarbeidsutvalg mer som en plikt overfor skolen enn som en rettighet som ga innflytelse. Inntrykket fra Bergen ble bekreftet i en rapport Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) la frem i oktober. Foreldre er gode nok som kakebakere og dugnadsarbeidere, men i møtet med skolekulturen som den er, føler de avmakt, var konklusjoner som ble trukket²⁰.

Prosesskvalitet

Utvalget definerer 'prosesskvalitet' som "virksomhetens indre aktiviteter, selve arbeidet med opplæringen". Det er som nevnt i dette perspektivet *brukerundersøkelser* tillegges betydning. Utvalget foreslår at "et nasjonalt system for kvalitetsvurdering gjennomfører med jevne mellomrom undersøkelser av temaer som toleranse, demokratiforståelse og brukertilfredshet i grunnopplæringen" (avsnitt 3.4.4 s. 30).

Den enkelte skole må antas å ha større innflytelse over sin prosesskvalitet enn sin strukturkvalitet, der innflytelsen er tilnærmet null. Skolene synes imidlertid heller ikke å være autonome når det gjelder prosesskvalitet, og igjen synes forholdet å være at jo viktigere (mer premissgivende) en egenskap er, desto større sannsynlighet er det for at skoleeier eller staten avgjør egenskapen. Eksempelvis må det antas at de overordnede styringsorganer har større innflytelse enn skolen selv over egenskaper som skolens organisering og ledelse, dens arbeidsmåter og metodiske krav, og valg av læremidler (s. 29).

Det kan synes som at brukerundersøkelser primært er tenkt som verktøy for å evaluere skolenes "kundemottakere", de lærere og den skoleledelse som har den personlige kontakten med elevene og deres foresatte. Jf. igjen utdanningsministeren i Dagsavisen 27.8: "Miljøet kan vi få vite mer om ved å spørre hvor fornøyde elevene og foreldrene er". Som "kundemottakere" vil lærerne være første ledd for mottak ikke minst for brukernes misnøye, slik konduktører og flyvertinner må ta støyten når tog og fly er forsinket. For noen år siden var det derfor populært å gjennomføre smilekurs for disse yrkesgruppene. Personalet har imidlertid ingen innflytelse over kanselleringer og forsinkelser, ubekvemme seter eller uspiselig mat. Slike forhold avgjøres av de som kontrollerer strukturkvaliteten.

Det er videre verd å merke seg at tema for undersøkelsene er tenkt å være *brukernes tilfredshet*, ikke *skolens kvalitet*. Som et eksempel nevner utvalget trivselsundersøkelser (s. 30), der skolen selvsagt har et ansvar, men der skolens muligheter for å oppfylle sitt ansvar både avhenger av strukturkvaliteten (som skoleeier kontrollerer) og egenskaper ved elevkollektivet (inneholder det mobbere, for eksempel). En tilfredshetsundersøkelse vil være en undersøkelse skolen kan bruke overfor brukerne, analogt med at næringslivet bruker dem til å skaffe seg fornøyde og lojale kunder (styring "ovenfra", fra tilbydersiden).

¹⁹ Om Göteborg og BSM, se kap. 13 i Kjell Gunnar Hoff og Per Aksel Holving (2002): *Balansert målstyring - Balanced Scorecard på norsk*, Universitetsforlaget. Under et studiebesøk hos SCB 27.9.02 fikk undertegnede opplyst at i løpet av noen få år har SCB gjort mer enn 250 000 intervjuer i Göteborg om alle sider ved kommunens tjenestetilbud.

²⁰ Undersøkelsen ble omtalt på *Aftenposten, Nettutgaven*, 17.10.02 i to artikler: "Skolen slipper ikke foreldrene til på alvor", og "Foreldrene føler avmakt". <http://www.aftenposten.no/utdannelse/article.jhtml?articleID=419917> og 419918

I NOU 2002:10 er det imidlertid ikke skolene som skal bruke brukerundersøkelsene til å skaffe seg fornøyde elever. Det er *skoleeierne* som skal bruke dem til å evaluere om lærerne gjør jobben sin, jf. utvalgets andre forslag under punkt 3.4.4 (s. 30): "Det utvikles på nasjonalt nivå redskaper til bruk på skoleeiernivå for systematisk vurdering av prosesskvaliteten". Hvilket igjen tilsier et enhetlig system for prosesskvalitet, og et enhetlig opplegg også for brukertilfredshetsundersøkelser.

Et alternativ kunne vært å be elever og foresatte rangere egenskaper ved skolen etter viktighet, og angi hvor godt de synes skolen oppfyller disse egenskapene. Dette vil være en undersøkelse av skolen, ikke av dens brukere. Følgelig vil det være en undersøkelse brukerne kan bruke overfor skolen, og derfor være mer i tråd med en målsetting om større brukerdeltakelse i styringen av skolen (mer styring "nedenfra", fra etterspørselssiden).

Når det gjelder undersøkelser av hvorvidt elevene "involveres i planlegging av læringsarbeidet" (s. 29), og om det er "gode rutiner" for deres "medinnflytelse" (s. 30), må det antas at det her siktes til prosesskvaliteter med et pedagogisk siktemål: Det er et mål i seg selv å lære elevene opp i toleranse og demokratiforståelse (jf. punkt 3.4.4 s. 30), og medvirkning er et middel til å øke motivasjon og dermed utbytte av annen læring. Mindre klart er hva utvalget mener er formålet med *foresattes* medinnflytelse (samme punkt). Det kan synes som det også er et mål i seg selv å involvere de foresatte, at skolen har et paternalistisk ansvar for foreldrenes oppdragelse (jf. målet s. 30 med å motivere til livslang læring). Eller det kan synes et mål i seg selv å avlaste skolen både arbeidsmessig (oppgaver overlates til foreldrene) og ansvarsmessig ("dette har foreldrene selv bestemt"). I det siste kan det i så fall ligge et element av kooptering. Problemstillingen forsterkes ved at foresattes medinnflytelse avgrenses til prosesskvaliteten, dvs. små beslutninger innenfor rammen av en gitt strukturkvalitet. Dette synes å være i god overensstemmelse med det filosofen Georg Henrik von Wright har kalt tingliggjøringen av demokratiet, der formale prosedyrer erstatter reell innflytelse over beslutninger av stor betydning for dem de angår²¹.

I en markedsmodell med fritt skolevalg vil det være en del av "kontrakten" mellom skolen og de foresatte hva de foresatte plikter å yte, først og fremst i form av arbeidsmessig avlastning (hva de *ikke* får for skolepengene eller skattepengene). Det vil også være en del av "kontrakten" hvilke beslutninger skolen må ta, og hvilke foreldrene må ta. Det vil imidlertid også være respekt for at de foresatte "kjøper" en tjeneste fra skolen, og at ikke alle har mulighet for å involvere seg i produksjon av denne tjenesten (det er derfor de kjøper den). Følgelig vil det kunne påhvile skolen et større ansvar for å rapportere til den enkelte kjøper om hvordan skolen til enhver tid oppfyller sin del av "kontrakten". Denne individuelle relasjonen mellom skole og skoleplasskjøper vil da være en viktigere kvalitetsindikator enn hvordan "foreldredemokratiet" fungerer.

Resultatkvalitet

Med 'resultatkvalitet' forstår utvalget "det en ønsker å oppnå med det pedagogiske arbeidet, det vil si hva elevene/lærlingene har lært, og hvilken kompetanse de har oppnådd, i løpet av opplæringstiden" (s. 26). Her er det ikke rom for mangfold og variasjon, idet "resultatkvaliteten er knyttet til de overgripende målene i planverket og målene i de enkelte planene". Utvalget refererer fra Moe-utvalgets innstilling (1997) - et hovedpunkt for vurdering av skolesektoren er "at gitte absolutte standardkrav oppfylles". Resultatkvaliteten skal imidlertid omfatte "det helhetlige læringsutbyttet" - et begrep som ikke defineres.

²¹ Georg Henrik von Wright (1994): *Myten om fremskrittet*. Cappelen.

Skolen har til alle tider hatt et system for kvalitetsvurdering av *elever*: Karaktersystemet. Det som nå ønskes utviklet, er et system for kvalitetsvurdering av *skoler*. I dette systemet skal elevenes prestasjoner tjene som indikator for skolens kvalitet.

Utvalgets forslag (s. 29) er at det gjennomføres *nasjonale prøver* for vurdering av det helhetlige læringsutbyttet. Disse skal fra starten inkludere norsk, engelsk og matematikk for å vurdere basisferdigheter. De skal gjennomføres med jevne mellomrom fra 2. klassetrinn av.

Utvalget kommer frem til dette forslaget etter å ha vurdert og forkastet hva det oppfattes som alternativene. Ett alternativ er *eksamen*. Dette forkastes fordi den ikke måler det helhetlige læringsutbyttet, og fordi det ikke er eksamen på lavere klassetrinn. Begrunnelsen tilsier at skolen har mål den ikke måler (det helhetlige læringsutbyttet, læring på lavere nivåer). Mer nærliggende enn et nytt system, er å innføre samsvar mellom mål og målemetoder. Utvalget er ikke fremmed for at de nye nasjonale prøvene "på sikt .. helt eller delvis kan erstatte dagens systemer med karakterer og eksamen". Om målingen kalles 'nasjonal prøve' eller 'eksamen' skulle da komme ut på ett - begge systemer er tiltenkt å ha samme funksjon. Hvilket funksjonelt innebærer at det de facto innføres eksamen i barneskolen fra 2. klassetrinn av.

Et annet alternativ er *utvalgsundersøkelser*. Dette forkastes med den begrunnelse at det forutsetter selvseleksjon - at skolene selv avgjør om de vil undersøke sine elever - samt at det ikke vil gi et bilde av læringsutbyttet i "hver enkelt kommune og fylkeskommune". Det fremgår imidlertid ikke hvorfor utvalgsundersøkelser skulle forutsette selvseleksjon, og således medføre at skoler med "forbedringspotensial" vil unndra seg undersøkelse. Vitenskapelig prosedyre vil være at de ansvarlige for undersøkelsen, og ikke den enkelte skole selv, bestemmer hvem som skal være med i utvalget. Ved å trekke utvalget av skoler og elever, i ett eller flere trinn, får en også kontroll med frafallet, som kan kontrolleres mot egenskaper av typen "skolens forbedringspotensial" (hvilket i seg selv vil bidra til å redusere frafallet). Det synes heller ikke spesielt komplisert å sikre utvalgets representativitet for "hver enkelt kommune og fylkeskommune". Utvalgets påstand blir sann bare hvis ønskes kunnskap om hver enkelt skole og hver enkelt elev, dvs. hele populasjonen av skoler og elever. Da blir påstanden tautologisk sann; utvalget ønsker ikke utvalgsundersøkelser for det ønsker ikke å undersøke utvalg. For en evaluering av *skolesystemet* vil imidlertid utvalgsundersøkelser være mer enn tilstrekkelig. Når dette likevel ikke er tilstrekkelig, må det skyldes at målsettingen ikke er å evaluere skolesystemet som sådan, med det ansvar som dermed presses oppover mot øverste beslutningsnivå i systemet. Man ønsker i stedet å evaluere den enkelte skole og elev, evaluere nedover og ikke oppover. *Grunnskolen* foregir å evaluere seg selv, men ender opp med å evaluere sine *elever*. Sirkelen slutes når evalueringen av skolen overtar som elevenes nye eksamen.

Et mindretall i utvalget er skeptisk til å offentliggjøre resultater fra de nasjonale prøvene, bl. a. med den begrunnelse at enkelte læresteder vil "kunne komme til å legge mer vekt på å komme godt ut i de nasjonale prøvene, enn på å forbedre den faktiske kvaliteten i opplæringen. .. Som et resultat av dette kan vi komme til å oppleve at læresteder som fokuserer på å utvikle egenskaper som vanskelig ar seg måle, slik som kreativitet og originalitet, ser seg nødt til å endre sin profil" (s. 43).

Skepsisen synes ubegrunnet når de nasjonale prøvene skal omfatte "det helhetlige læringsutbyttet". Den er mer berettiget hvis det drar ut med å undersøke andre "basisferdigheter" enn norsk, engelsk og matematikk. Hvis "basisferdigheter" i mellomtiden skal tjene som indikatorer på "det helhetlige læringsutbyttet", bør det gjennomføres *korrespondanseanalyser* for å sikre at de nasjonale prøvene omfatter de "basisferdighetene" som korrelerer høyest med andre ferdigheter i "læringsutbyttet". Sikre at det er tilstrekkelig høy korrelasjon mellom matematikk og musikalitet, for eksempel, eller mellom norsk og demokratiforståelse. Er det ikke tilstrekkelig korrelasjon, vil basisferdighetene heller ikke være

basisferdigheter, men utvalgte ferdigheter som det av andre, "politiske", grunner anses som særlig viktig å være i besittelse av. I så fall bør det tydeliggjøres hva som er den egentlige begrunnelsen for utvalget av ferdigheter. Hvis "basisferdighetene" er utvalgte av andre grunner enn deres evne til å indikere det helhetlige læringsutbyttet, blir det igjen et spørsmål om grunnlaget for politisk utvelgelse av dem. De skolepolitiske myndighetene kan tilkjenne seg selv kompetansen til å avgjøre dette. Ut fra et brukerorientert kvalitetsbegrep vil de imidlertid overlate til "samfunnet" å avgjøre hvilke ferdigheter de helst ser at skolens produkter (de uteksaminerte) er i besittelse av. De vil gjennomføre brukerundersøkelser i samfunnet generelt, på studiesteder og arbeidsplasser spesielt.

Med fritt skolevalg og konkurranse mellom offentlige og private skoler vil *brukerne av skolens undervisningstilbud*, dvs. elevene og deres foresatte, ha behov for en indikator på skolens resultat kvalitet som grunnlag for å velge skole. Måling av elevprestasjoner dekker ikke dette behovet, for en skoles elevprestasjoner vil være et produkt ikke bare av undervisningstilbudet, men også av elevenes ferdigheter, som igjen vil være påvirket av hvilke elever skolen har lykkes med å tiltrekke seg og holde unna, deres personlige evner så vel som deres alternative kilder til kunnskap, f.eks. deres sosiale bakgrunn. Mange foreldre vil nok ønske å sende sine barn til skolene med de høyeste gjennomsnittlige elevprestasjoner, men er gjennomsnittet forårsaket av elevene selv heller enn av skolen, vil foreldre til barn med begrensede evner (eller andre evner enn dem skolen måler) kunne oppleve at deres barn kun bidrar med det sammenligningsgrunnlag som viser hvor sterke de andre barnas prestasjoner er. For et resultatorientert valg av skole - hvilken skole er mest kompetent til å maksimere mitt barns prestasjonsevne - er det derfor avgjørende viktig å kunne skille mellom skolens og elevenes bidrag til den målte resultat kvaliteten. Det blir også avgjørende viktig å velge den skolen der undervisningstilbudet bidrar mest, selv om dette skulle være en skole der den gjennomsnittlige resultat kvaliteten er lavere enn for de beste, da den tiltrekker seg, eller er henvist til å undervise, elever med svakere personlige forutsetninger.

For *samfunnet som bruker av grunnopplæringens produkter* (de opplærte og uteksaminerte) spiller det neppe noen rolle om elevprestasjonene skyldes skolens undervisningstilbud eller elevenes personlige egenskaper og ressurser. Avgjørende er hva de uteksaminerte kan, om de tilfredsstillt studiestedenes og arbeidsplassenes krav til forhåndskunnskaper²². Avgjørende for å tilfredsstillt samfunnets krav igjen vil være om tilegnelsen av forhåndskunnskaper holder tritt med fremskrittet forstått både som akkumulasjon kunnskap samt tekniske landevinninger, og som fullkommengjøring av den sosiale orden²³. Fremskritt medfører økte prestasjonskrav, slik at det som i går var en god elev- og skoleprestasjon, i dag vil være en middels og i morgen en dårlig prestasjon. Det må følgelig sikres at måleinstrumentet for elevprestasjoner ikke fortsetter med å måle som en god prestasjon det som i mellomtiden er sunket til en dårlig prestasjon på grunn av økte krav. Målingene må også kunne skille mellom økte krav og det forhold at elevprestasjonene faktisk har sunket fra gode til middels og dårlige, uansett om dette skyldes elevene eller undervisningstilbudet.

Avslutning

I den etterfølgende debatt har NOU 2002:10 fremstått som et "moderne" dokument, først og fremst fordi utvalget har oppfylt statsrådets ønske om en "kvalitetsportal" på Internett der all informasjon om kvalitetsarbeidet i grunnopplæringen skal samles og gjøres tilgjengelig. Målt opp mot arbeidet med fornyelsen av offentlig sektor, samt den generelle innføringen i

²² Om de f.eks. har lært PC-bruk hjemme eller på skolen spiller liten rolle for det samfunn som skal nyttiggjøre seg deres PC-kunnskaper. For elevene som brukere av skolens undervisningstilbud kan det imidlertid spille en stor rolle om skolen tilbyr adekvat PC-undervisning. Undervisningstilbudet avgjør naturligvis også hvor stor sjans(e)likhet det vil være mellom de uteksaminerte som grunnopplæringens produkter.

²³ Jf. f.eks. igjen von Wright, op. cit.

samfunnet av et brukerorientert kvalitetsbegrep fremstår utredningen imidlertid som et tradisjonelt dokument, der grunnopplæringen av barn og ungdom til "gagns mennesker" fortsatt blir gitt nesten utelukkende av det offentlige skoleverket i et "selgers marked" uten valgfrihet, og der de skolepolitiske myndigheter understøttet av sin fagekspertise fortsatt suverent avgjør hva som er skolens kvalitet.

Den alternative tenkemåte som skisseres, er følgende:

- Identifikasjon av grunnopplæringens produkter og deres brukere: 1) Undervisning som produkt, elever/foresatte som brukere, og 2) Uteksaminerte som produkt, samfunnet med sine studiesteder, yrker og arbeidsplasser som brukere
- Et kvalitetsbegrep basert på brukernes krav og spesifikasjoner (kundekompetanse erstatter produsentkompetanse som vurderingsgrunnlag)
- Brukerundersøkelser knyttet til begge typer av produkter og brukere
- Brukerundersøkelser som korrektiv til det formaldemokratiske system både på nasjonalt og lokalt nivå (representative undersøkelser er mer representative)
- Brukerundersøkelser som korrektiv også til markedsatferd ved fritt skolevalg og konkurranse mellom skoler (politisk "voice" som korrektiv til markedsvalget mellom "exit" og "loyalty")
- Brukerundersøkelser knyttet til alle kvalitetsområder: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet
- Utvikling og gjennomføring av en konsekvent strategi for a) kvalitetsforbedring og b) kvalitetskontroll ved fritt skolevalg og konkurranse mellom skoler (mellom offentlig og privat skole, fritt valg av offentlig skole)

Den skisserte alternative tenkemåte synes mer i tråd med intensjonene i arbeidet med modernisering av offentlig sektor.

De sist utgitte publikasjonene i serien Notater

- 2002/43 A. Andersen, E. Birkeland, J. Epland og M. I. Kirkeberg: Økonomi og levekår for ulike grupper trygdemottakere 2001. Foreløpig rapport. 214s.
- 2002/44 E.E. Eibak og R. Johannessen: Forventningsindikator - konsumprisene. Mai-november 2002. 16s.
- 2002/45 D. Quang Pham: Konkrete problemer med sesongjustering i SSB. 189s.
- 2002/46 A. Akselsen, G. Dahl og B.R. Joneid: FD - Trygd. Dokumentasjonsrapport. 1992-1997. 48s.
- 2002/47 J. Kristiansen: Visualisering av statistikk. Fra tabell til diagram. 40s.
- 2002/48 A. Finstad: Utslippsfaktorer for benzen. 18s.
- 2002/49 T. Bye, K.M. Heide og E. Holmøy: Transportutvikling i langsiktige fremskrivninger for norsk økonomi. Prosjektnotat til ECON. 30s.
- 2002/50 L. Solheim, M.I. Faldmo og D. Sve: Foreløpige tall i Jordbrukstilling 1999. Dokumentasjon av metoder og produksjon. 68s.
- 2002/51 KOSTRA: Arbeidsgrupperapporter 2002. 219s.
- 2002/52 Årsrapport 2001 Kontaktutvalget for helse- og sosialstatistikk. 35s.
- 2002/53 E. Dalheim: En skjemasert komplettering av registeret over befolkningens høyeste utdanning - Opplysninger om opplæring, skolegang og utdannig 1999. 59s.
- 2002/54 O. Klungøy: Lineære modeller - Av høyeste rang -. 75s.
- 2002/55 G. Dahl: Innvandrere og trygd. 28s.
- 2002/56 L. Vågane: Samordnet levekårsundersøkelse 2001 - tverrsnittsundersøkelsen. Dokumentasjonsrapport. 121s.
- 2002/57 A-K. H. Grorud: Bedrifts og foretaksregisteret. Regler og rutiner for ajourhold. Oppdatert versjon september 2002. 94s.
- 2002/58 S.I. Pedersen og L. Solheim: Arveavgiftsundersøkelsen. 50s.
- 2002/59 T. Løwe: Boligpreferanser og livsfase. 29s.
- 2002/60 T. Hoel: Cai2000 - Sentraladministrasjon . Systemdokumentasjon. 128s.
- 2002/61 H.C. Hougen, Ø. Kleven og S. Opdahl: Undersøkelse om livsløp og helse blant 55-årige menn 2001. Dokumentasjonsrapport. 68s.
- 2002/62 H.C. Hougen: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001. Dokumentasjonsrapport. 114s.
- 2002/63 T.M. Normann: Omnibusundersøkelsen mai/juni 2002. Dokumentasjonsrapport. 53s.
- 2002/64 V.V. Holst Bloch: Arealbruksstatistikk for tettsteder. -Områdemodellering. 38s.
- 2002/65 F. Strøm: Arbeidsgiveravgiften - Soneinndelingens utvikling. Endringer i perioden 1998-2002. 31s.
- 2002/66 T. Løwe: Boligkonsum etter alder og kohort. Analyser av boforholdsundersøkelsene 1967-1997. 58s.
- 2002/67 D. Q. Pham: Å simulere revisjoner for sesongjusterte tall og trend fra X-12-ARIMA. 15s.
- 2002/68 V.V.Holst. Bloch: Arealstatistikk fra GAB og BoF. - Datagrunnlag og metode for overføring av næringskode. 22s.
- 2002/69 E. Eng Eibakk: Undersøking om foreldrebetaling i barnehager, august 2002. 44s.
- 2002/70 T.M. Normann: Omnibusundersøkelsen august/september 2002. Dokumentasjonsrapport. 34s.