

OPPSKRIFT FOR SKOLEREFORMER: KONKRETISER MÅLENE, EKSPERIMENTER OG EVALUER!

Regjeringen har opprettet et ”kvalitetsutvalg” som skal vurdere tiltak for å bedre kvaliteten i den norske skolen. Samtidig har flere kommuner satt i gang forsøksordninger med samme siktemål. Den offentlige debatten om skolepolitikk preges imidlertid av både betydelig uenighet om skolens målsettinger og mangel på kunnskap om effekten av ulike virkemidler. Endringsviljen synes å være stor, men det er lite kunnskap om hvordan skolepolitikken bør utformes for å skape en bedre skole.

Hvordan skal vi komme videre? Vi vil hevde følgende. Før man innfører endringer og forsøk i skolen, bør det klargjøres hvordan graden av måloppnåelse skal etterprøves. Det er behov for en klargjøring og konkretisering av de sentrale målsettingene. Eksisterende læreplaner inneholder mange generelle og komplekse målsettinger som er lite konkrete. Et problem med *mange* mål er man mister fokus på de mest grunnleggende målsettingene, noe som kan føre til svikt på de viktigste områdene. Det å ha mange mål blir lett det samme som å ha ingen mål. Et problem med *diffuse* mål er at det er vanskelig å måle i hvilken grad de oppfylles. Kombinasjonen av mange og diffuse målsettinger vil lamme enhver evaluering av forsøksordninger og reformer. Når man ikke er klar på hva man ønsker å oppnå, er det umulig å finne ut om man har oppnådd det man ønsker. Effekten av ulike virkemidler som settes inn må kunne måles og vurderes opp mot målsettingene for skolen.

Hvilke målsettinger bør ligge i bunn? Det synes det å være bred enighet om at høyt faglig prestasjonsnivå hos alle elevene er ett sentralt mål. Det er også klare tegn til at gode lese-, skrive- og regneferdigheter har økende betydning i arbeidslivet. Det bør derfor være viktig å evaluere hvilken effekt skolepolitiske virkemidler har på det faglige prestasjonsnivået hos elevene.. Evalueringssystemet bør være utformet slik at den faglige framgangen til elevene kan måles, og ulike skoler må kunne sammenlignes. Den store utfordringen er å etablere evalueringssystemer som gjør at skolenes bidrag til elevenes faglig fremgang kan isoleres fra andre faktorer som påvirker den faglige fremgangen.

Deretter bør det settes i gang forsøk som har en god begrunnelse. Generelt vil det være forsøk som knytter en forbindelseslinje mellom oppnådde resultater og belønning. Folk flest har en klar oppfatning av at lærerne er viktige for elevenes prestasjoner og at elevenes utbytte av undervisningen varierer mye mellom en god og en dårlig lærer, noe som også er påvist i

internasjonal utdanningsøkonomisk forskning. Denne forskningen indikerer at lærerne betyr minst like mye for elevprestasjonene som elevenes familiebakgrunn, men at lærerkvalitet i liten grad henger sammen med lærernes utdanning og erfaring. Det kan derfor synes fornuftig å bruke virkemidler som stimulerer lærerne til økt innsats. I det siste har flere har tatt til orde for å øke lønnen til de beste lærerne for å stimulere til økt innsats og gjøre læreryrket mer attraktivt.

Et aktuelt eksempel er Oslo, hvor skoledirektøren har bestemt at rektorene på hver skole skal plukke ut et gitt antall lærere (5 lærere for de fleste skolene) som skal få høyere lønn. Blant lærere og skoleledere er det naturligvis bekymring for hva som *vil* belønnes og uenighet om hva som *bør* belønnes. Stor vektlegging av faglig utvikling tilsier belønning av lærere som bidrar mest til prestasjonsframgang for elevene. For at systemet skal fungere etter hensikten, må skoleledelsen ha insentiver til å belønne akkurat slike lærere og også være i stand til å identifisere disse på formelle eller uformelle måter. Men det er som oftest vanskelig å måle samlet elevprestasjon på en objektiv måte. Alle er klar over at familiebakgrunn er svært viktig for elevenes prestasjoner. Lærere som underviser elever med problematisk familiebakgrunn må ikke straffes med fravær av lønnsplag. Systemet må belønne den innsats som lærerne faktisk gjør, målt som bidrag til økt faglig nivå hos elevene, og ikke spesielle karakteristika ved den elevgruppen de underviser. Det er derfor enklere å gjøre evalueringer av skoler enn av enkeltlærere, fordi slike evalueringer er befestet med mindre usikkerhet og færre metodiske problemer. Det er et argument for at økonomiske insentiver bør være rettet mot skolene og ikke enkeltlærerne.

Subjektive vurderinger vil måtte brukes i større grad ved evaluering av enkeltlærere enn ved evaluering av skoler. Siden det er vanskelig å gi presise kriterier for hva som skal utløse økt lønn, blir det lett misnøye. Evalueringen som ligger til grunn for premiering må oppfattes som rettferdig, og uten klare kriterier kreves det tiltro til den som gjør evalueringen. Lederen som skal ta beslutningen må ha legitimitet, og graden av legitimitet varierer sannsynligvis ganske mye mellom skoler. Differensiering av lønninger etter lærernes evne til å frembringe gode elevprestasjoner vil ofte være ubehagelige beslutninger for rektorene. Dersom rektorenes egen situasjon er uavhengig av om de ”riktige” beslutningene tas, er det grunn til å tro at de vil basere seg på relativt etablerte prinsipper som ansiennitet eller utdanningslengde. Derfor kan det som synes som en suksess et sted være helt mislykket et annet sted. Dersom man skal

innføre prestasjonslønn, bør det samtidig settes inn virkemidler for å øke skoleledelsens generelle kompetanse.

Hva vet vi om effekten av lignende belønningssystemer fra andre land? Flere delstater i USA har eksperimentert med ”merit pay”-systemer og de fleste undersøkelsene derfra finner ingen målbar effekt på elevenes prestasjoner. Samtidig har de aller fleste skoler som har innført prestasjonslønn i hovedsak avsluttet systemet innen 5 år. Nylig er det foretatt en undersøkelse av et interessant skoleforsøk i Israel med en litt annerledes innretning. Noen skoler ble plukket ut til å delta i et eksperiment der et lønnstillegg til alle lærerne ble gjort avhengig av rankingen av skolene etter forbedring av elevprestasjoner over to år. Undersøkelsen viser at prestasjonsøkningen i de skolene som var med i forsøket var betydelig større enn i skolene som ikke var med. Det indikerer at skolebaserte belønningssystemer som er koblet til målbare prestasjonsendringer hos elevene har positiv effekt på lærernes innsats og dermed på elevenes læringsutbytte.

Forsøket fra Israel er også interessant fordi det illustrerer noen sentrale metodiske poenger når det gjelder utforming og etterprøving av reformforsøk i skolen: For å få kunnskap om hvilke tiltak som virker og ikke virker, er det helt avgjørende at det er mulig å etterprøve effekten på konkrete målsettinger. For å undersøke effekten på elevenes faglige prestasjoner, må det foretas jevnlig tester av elevenes faglige nivå. Disse må suppleres med opplysninger om elevene, lærerne og skolen, og en må kunne foreta sammenligninger mellom skoler som omfattes av et tiltak og skoler som ikke omfattes.

Hovedproblemene i reformprosessen i norsk skole er at mange tiltak er dårlig begrunnet i eksisterende kunnskap om produksjonsprosessene i klasserommet, og at effekten av mange av tiltakene har vært svært vanskelig å etterprøve. Resultatet blir lett at den offentlige debatten blir preget av synspunkter på utformingen av skolepolitikken uten god kunnskap om effekten av ulike tiltak. Parallellen til faget medisin er slående og lite flatterende for skolepolitikken. I medisin er det utenkelig å gjennomføre storstilt bruk av et nytt medikament uten at det er gjennomført kontrollerte eksperimenter med dokumentasjon av virkningene av medikamentet. Selv om de umiddelbare virkninger av ulike medikamenter selvsagt kan være mer dramatiske enn virkninger av skolepolitiske tiltak, er det åpenbart at vi må utforme forsøk i skolen og tilrettelegge for evaluering slik at vi kan sortere ut gode og dårlige forslag til forbedringer.

Hans Bonesrønning

Torberg Falch

Bjarne Strøm

Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU