

02:284

F Mikael Sandström

Rätt att välja

Hur konkurrens leder till bättre skolor

S P P B



3 8065 00096 7538

Rätt att välja

Hur konkurrens leder till bättre skolor

F Mikael Sandström

Psykologisk-pedagogiska
biblioteket
Stockholms universitetet
Stockholm

Timbro/CVV

2002 -07- 24

© FÖRFATTAREN OCH AB TIMBRO 2002
OMSLAG: SILVER
OMSLAGSFOTO: MEL CURTIS / GETTY IMAGES / PHOTODISC
SÄTTNING: ATELJÉ TYP SNITTET L&R AB, STOCKHOLM
TRYCK: ELANDERS GOTAB, STOCKHOLM 2002
ISBN 91-7566-523-9
ISSN 1404-3033. NR 34
CVV - CENTRUM FÖR VÄLFÄRD EFTER VÄLFÄRDSSTATEN
TEL 08-587 898 00
FAX 08-587 898 50
www.cvv.nu
info@cvv.nu

INNEHÅLL

1. INLEDNING 7
2. "FRISKOLEBOOMEN" 11
3. VALFRIHET OCH KVALITET 17
 - En internationell utblick 17
 - En studie av den svenska reformen 22
4. ÄR DET INTE MER RESURSER SKOLAN BEHÖVER? 25
 - Har skolan ont om pengar? 25
 - Hjälper det med mer resurser? 31
5. UTMANINGAR, BRISTER OCH HOT 37
6. LÖSER VALFRIHETEN ALLA PROBLEM? 45
7. AVSLUTNING 49
8. REFERENSER 51

1. Inledning

Få frågor rör upp så häftiga känslor som den om skolan. Alla har vi gått i skolan och alla har vi en åsikt om hur skolan är, var och borde vara. Men inte bara det gör att skolan ofta är i fokus för den politiska debatten. Skolväsendets organisation är en viktig ideologisk fråga. Från början gick skiljelinjen mellan kyrkan och de som ville ha ett sekulärt skolväsende. I Frankrike var en av den tredje republikens viktigaste antikyrkliga reformer under 1880-talet just skapandet av ett sekulärt skolväsende.¹ I Nederländerna var frågan om staten eller kyrkan skulle ha huvudansvar för barnens skolgång central och starkt politiskt splittrande under andra halvan av 1800-talet och början av 1900-talet. Frågan löstes 1917 med en historisk konstitutionell kompromiss som än i dag medför att Nederländerna har ett skolsystem med en unikt stor andel privata skolor.²

Vi kan också finna exempel på en betydligt senare ideologisk skoldebatt. En socialdemokratisk partistämman kunde i början av 1980-talet uttala att man genom en aktiv skolpolitik ville "påverka skolans innehåll och arbetssätt så att de bättre överensstämmer med arbetarrörelsens värderingar". Socialdemokratiska Ungdomsförbundet kunde i sitt handlingsprogram skriva att "en demokratisk utbildning kan sätta igång en process där allt fler människor kräver en demokratisering av arbetslivet", vilket man på annan plats i

1. "anticlericalism", se länk i referenslistan.

2. "Netherlands", se länk i referenslistan.

programmet förklarar betyder detsamma som "att överföra de privata produktionsmedlen i kollektiv ägo".

När Milton och Rose Friedman i början av 1970-talet föreslog skolcheck-er – vouchers – i sin uppmärksammade TV-serie *Free to choose* och i boken med samma namn³, betonade de framför allt de ideologiska argumenten. Deras utgångspunkt var att makten över valet av skola självklart bör ligga hos eleverna och deras föräldrar.

Men på senare tid tycks de ideologiska argumenten ha hamnat i bakgrunden. Det är inte riktigt rumsrent att argumentera ideologiskt. Man kan förstå om socialister blir generade över påminnelser om att man velat lära barnen ställa krav på överföring av privata produktionsmedel till kollektiv ägo, men även liberaler gömmer sig gärna bakom effektivitetsargument, såsom att skolan blir bättre av konkurrens. Debatten har skiftat fokus. Frågan om i vilken utsträckning skolor som är fristående från staten bör tillåtas och stimuleras har allt mer kommit att handla om hur skolans kvalitet påverkas.

Delvis beror detta på att man i många västländer talar om en "kris" i skolan. Barnen lär sig inte tillräckligt, tycks det. Samtidigt finns det forskning som pekar på att privata skolor i vissa fall lyckas bättre än offentligt drivna skolor. Borde man då inte kunna förbättra skolsystemet genom att tillåta fler privata alternativ? Både i Sverige och andra länder har debatten ofta haft detta "effektivitetsfokus". Inte minst USA, där debatten har varit snarlik den svenska. Argumenten för ett skolcheckssystem (med så kallade vouchers) eller andra privata alternativ på skolområdet är främst att det kan ge positiva effekter på elevernas skolresultat, dels genom att privata skolor i vissa fall visat sig vara bättre än offentliga, dels genom att konkurrensen kan väntas stimulera de offentliga skolorna att bli bättre. Argumenten emot handlar om att fattiga och minoriteter kan missgynnas och att den offentliga skolan kan påverkas negativt.

Men bakom effektivitetsdiskussionen döljer sig andra motiv. Frågan om makten över skolan är fortfarande ideologiskt färgad. Det är kanske det som gör att friskoledebatten ibland blir något förvirrad. En central kritik av friskolereformen har gått ut på att den "utarmar" den kommunala skolan. För

3. Friedman & Friedman, 1981.

att citera Socialdemokrater för offentlig sektor, SOS, som skrev så här i en debattartikel i *Dagens Nyheter*:

När kommunen tvingas betala ut pengar till nya grundskolor och gymnasier i privat regi, minskar möjligheterna att förbättra den kommunala skolan. Mindre pengar betyder färre lärare, sämre lokaler och äldre böcker.⁴

När Fredrik Bergström och jag slog hål på detta argument i en studie som publicerades av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi – ESO – blev reaktionen våldsam. Vi anklagades för än den ena, än den andra försyndelsen, men framför allt för att vi inte kunde ha rent mjöl i påsen eftersom vi båda befinner oss till höger på den politiska skalan.

Jag tror att den häftiga reaktionen beror på att utarmningsargumentet, som jag valt att kalla det, i själva verket var ett skenargument. Det diskussionen egentligen handlade om var just den djupt ideologiskt laddade frågan om vem som ska ha makten över barnens skolgång. Är det föräldrarna som har huvudansvaret, eller ska "samhället", d v s staten, bestämma?

Att argumentera ideologiskt har av någon anledning blivit fult. Att göra något av "ideologiska skäl" anses inte vara rumsrent. Därför kan friskolemotståndarna inte säga det de tänker: "Vi vill inte ha friskolor av ideologiska skäl, för då förlorar staten makt över barnens utbildning och uppfostran."

I stället gömmer man sig bakom diverse skenargument: friskolor utarmar den kommunala skolan. Friskolor leder till segregering. Friskolor har orättvist mycket pengar jämfört med kommunala skolor. Men ingen har visat att segregationen ökar – snarare tycks den minska t ex när förortsungdomar kan gå i attraktiva gymnasier i Stockholms innerstad. Påståendet att friskolor skulle få mer pengar än de kommunala har en statlig utredning slagit hål på. Huvudnumret för friskolemotståndarna har därför varit "utarmningsargumentet", och därför var upprördheten så stor när vi knäckte även detta.

Valfrihet på skolans område rör kärnan i den ideologiska konflikten mellan liberalism och socialism: vilken bild har vi av människor? Socialister tenderar att se människor som styrda av sitt sociala arv, eller sin "klasstillhörig-

4. *Dagens Nyheter*, 22 dec 2000.

het". Med en sådan människosyn kan samhället förändras endast via politiska beslut. Liberaler betraktar människor som individer, som förvisso påverkas av sina olika förutsättningar och egenskaper, men ändå har rätt och inneboende förmåga att bestämma över sina egna liv. För en liberal är skolan ett medel för att ge enskilda människor goda startförutsättningar i livet, för socialisten är skolan ett verktyg för förverkligande av sociala ingenjördrömmar.

Denna skrift har tillkommit mot bakgrund av erfarenheterna från debatten som följde på Fredrik Bergströms och min ESO-studie om hur den kommunala skolan påverkats av friskolornas expansion. Jag kommer att behandla de argument som framförs för och emot friskolor, och fokus ligger ofta på "effektivitetsargumenten".

Jag börjar med att beskriva utvecklingen av friskolor i Sverige och gör en internationell jämförelse i avsnitt 2. I avsnitt 3 behandlar jag det som ofta har varit huvudfrågan i den allmänna debatten, nämligen om konkurrens mellan skolor gör att elevresultaten blir bättre. Avsnitt 4 tar upp resursdebatten. Beror skolans problem på "nedsörningarna på 90-talet", och är svaret på alla frågor "mer resurser"? Eller behövs något annat för att få skolan att fungera? I avsnitt 5 behandlas några av de viktigaste argumenten mot friskolor och valfrihet som förekommer i debatten, och i avsnitt 6 tar jag upp frågan om hur vi ska kunna få konkurrensen mellan friskolor att fungera bättre.

I det avslutande avsnittet återvänder jag till de ideologiska argumenten för att det är föräldrar och barn som ska ha rätten att välja skola. Valfrihet handlar nämligen inte om effektivitet, utan om ideologi.

2. "Friskoleboomen"

Friskolereformen trädde i kraft den 1 juli 1992. Fram till dess hade friskolor bara funnits på nåder från regeringen. Antalet elever som gick i icke-offentliga skolor var mindre än 1 procent. Från och med detta datum har varje skola som godkänts av Skolverket rätt att få bidrag från den kommun där den verkar. Skolverket ska godkänna alla skolor som uppfyller vissa krav. Skolorna måste verka i enlighet med läroplanen och får inte ha diskriminerande antagningsregler. Dessutom får friskolor inte ta ut terminsavgift. Men bortsett från dessa krav finns mycket få begränsningar för en friskolas verksamhet. Kommunerna får yttra sig om en friskola som söker tillstånd, men har ingen vetorätt mot friskoleetableringar.

Även i ett internationellt perspektiv är den svenska lagstiftningen progressiv. I praktiskt taget alla andra länder är möjligheterna att starta en friskola sämre än i Sverige. Man skulle faktiskt kunna hävda att Sverige är världsmästare på valfrihet inom skolområdet. Utvecklingen på friskoleområdet har också varit mycket snabb sedan finansieringsreformen genomfördes. Vi ska därför börja med en kort beskrivning av utvecklingen, och göra en jämförelse med några andra länder.

Särskilt intressant kan det vara att jämföra Sverige med USA. Där är valfriheten på skolområdet avsevärt mindre än i Sverige. Den lokala skolstyrelsen beslutar vilken skola barnen ska gå i. De som vill gå i andra skolor än de offentliga får betala hela kostnaden själva. Det fungerar med andra ord ungefär som i Sverige före friskolereformen. Visserligen förekommer begränsade experiment med skolcheckssystem och andra typer av valfrihet,

men dessa gäller endast små utvalda grupper av barn från socialt utsatta grupper. Sverige har större valfrihet än USA på detta område.

Andelen barn som går i fristående skolor är liten i Sverige jämfört med många andra länder: omkring 4 procent av grundskolebarnen, och 5,6 procent av gymnasieeleverna. Störst andel har förmodligen Nederländerna, där omkring 70 procent av barnen går i skolor som inte har stat eller kommun som huvudman. I Danmark är motsvarande andel omkring 13 procent. I USA går omkring en tiondel av eleverna i privata skolor. Men även om både antalet friskolor och andelen elever som går i friskola är liten i Sverige så är ändå ökningstakten imponerande, vilket framgår av diagram 1. Läsåret 1992/93 fanns 106 fristående grundskolor och 16 gymnasier. I dag är motsvarande siffror 488 och 149.

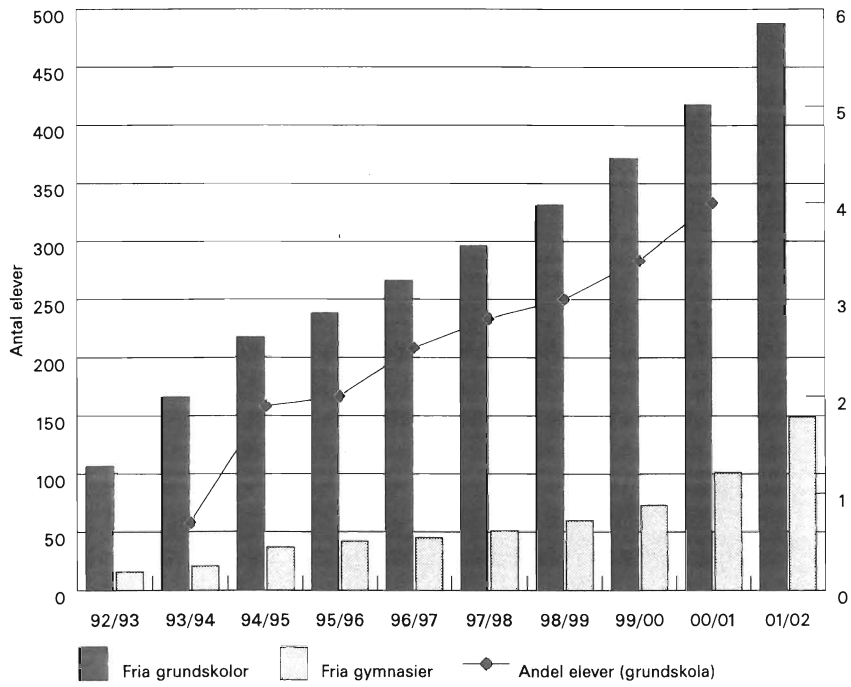
Inte bara antalet friskolor har ökat kraftigt sedan reformen genomfördes, utan även andelen elever som går i friskola. Det är dock viktigt att komma ihåg att denna andel fortfarande är liten. Färre än vart tjugonde grundskolebarn går i friskola, och en något större andel av gymnasieeleverna. Även om en större andel barn går i friskolor i några kommuner, så är de kommunala skolorna fortfarande helt dominerande. I Lidingö kommun, där störst andel grundskolebarn går i friskola, är andelen ändå mindre än en femtedel (17,6 procent). I Danderyd, som "leder" inom gymnasieskolan, är det ändå bara en dryg tredjedel av eleverna som går i fristående skolor.

I ett hundratal av landets kommuner saknas friskolor helt, men det är viktigt att notera att friskolor inte bara är ett storstadsfenomen även om de är vanligast i storstäderna. Som framgår av kartan i figur 1 finns några av de kommuner där andelen friskolor är störst, i glesbygdslänen.

Nederländerna har den största andelen barn i icke-offentliga skolor. Den övervägande delen av dessa drivs av landets kyrkor. Även i andra länder är det vanligt att privata skolor drivs av religiösa samfund. I USA drivs åtta av tio skolor av den katolska kyrkan, och ytterligare en av tio av något annat religiöst samfund eller liknande.⁵ Även på detta område skiljer sig Sverige från vad som är vanligt i många länder. De religiösa skolorna har förvisso fått mycket uppmärksamhet i medierna, framför allt i de fall då Skolverket har

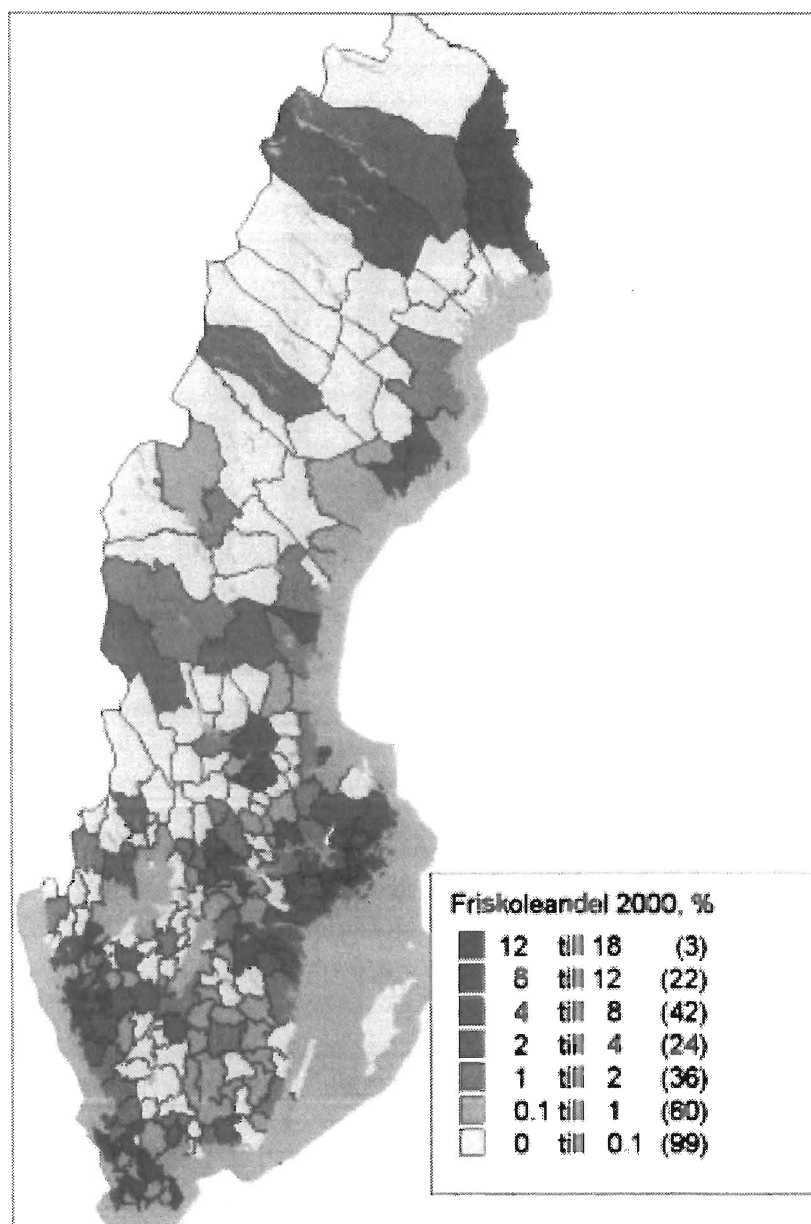
5. Hoxby, 1994.

Diagram 1. Friskolornas utveckling



Både antalet friskolor och andelen elever som går i friskola har ökat kraftigt.

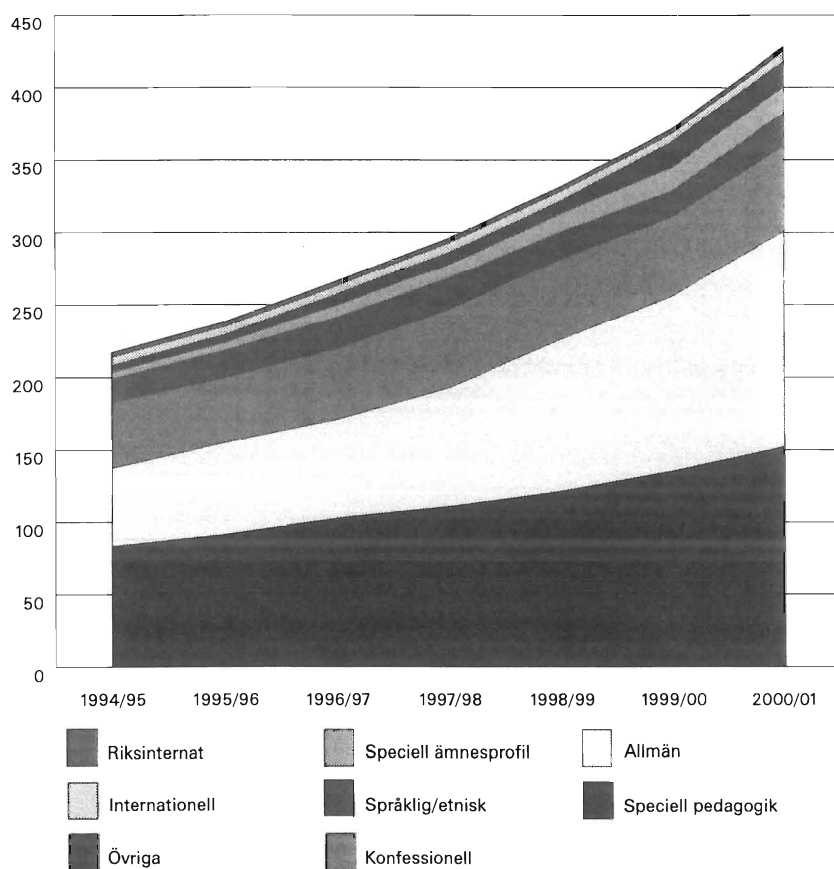
Figur 1 – Andelen elever i friskola i Sveriges kommuner år 2000



Källa: Skolverket och HUI.

ansett att dessa skolor brustit på något vis. Men de konfessionella skolorna utgör en liten minoritet av friskolorna. Som framgår av diagram 2 har andelen konfessionella skolor dessutom minskat. I stället är det framför allt skolor med allmän inriktning som ökar i antal. Den helt övervägande andelen är antingen allmänna skolor eller skolor som tillämpar en speciell pedagogik, som Montessori och Waldorf med flera.

Diagram 2. Friskolor efter inriktning



I diagrammet beskrivs hur antalet fristående grundskolor med olika inriktning utvecklats.
Dataälla: Skolverket.

Ett annat särdrag med den svenska modellen för skolfinansiering är att det inte finns några formella begränsningar för i vilken form skolorna ska ägas och drivas. I Danmark måste skolorna ha en styrelse med föräldramajoritet. Skolorna måste också vara självständiga, vilket i praktiken innebär att en framgångsrik skola inte kan öppna ytterligare en skola. I Sverige tillåts även aktiebolag att driva friskolor. Faktum är att det är den vanligaste ägarformen. 30 procent av friskolorna drivs av aktiebolag. Dessa företag får också gå med vinst, åtminstone än så länge. Några företag driver också ett större antal skolor. På grundskoleområdet har Vittra flest skolor, 14 stycken, följda av Kunskapsskolan med 12 och Pysslingen med 11.

Sammanfattningsvis har Sverige goda förutsättningar för friskolor, jämfört med de flesta andra länder. Formellt ska friskolor få en ersättning från kommunerna, som är likvärdig den som den kommunala skolan erhåller. En viss debatt har förekommit om hur detta stämmer i praktiken. En del har hävdat att friskolorna får för mycket pengar, medan andra menar att de får för lite. Faktum är att en statlig utredning som studerade frågan inte kunde komma till någon säker slutsats.⁶ Att antalet friskolor ökat så snabbt tyder ändå på att villkoren är förhållandevis gynnsamma, rent generellt. Däremot är det tydligt att vissa kommuner gör allt för att hindra friskoleetableringar och motarbeta friskolor.

6. SOU 1999:98.

3. Valfrihet och kvalitet

Ett viktigt skäl till att diskussionen om privata alternativ på skolområdet väcktes var att ett antal studier tycktes visa att privata skolor lyckades bättre än offentliga skolor. Det var framför allt i USA denna fråga började studeras. Man har sedan också undersökt hur den offentliga skolan påverkas av konkurrens. Nedan gör jag en översikt av de internationella erfarenheterna, för att sedan beskriva den studie som Fredrik Bergström och jag genomförde av hur friskolereformen i Sverige påverkat de kommunala skolorna.

En internationell utblick

En inflytelserik studie gjordes 1982 av Coleman, Hoffer och Kilgore. De jämförde privata katolska skolor i USA med offentliga skolor, och fann att elever i de privata skolorna systematiskt fick bättre resultat. Eftersom utbildningskostnaden per elev i de privata skolorna i USA oftast är lägre än i de offentliga tyder dessa slutsatser på att de privata skolorna använder sina resurser bättre.

Problemet med denna studie, liksom med flera andra studier som kommer till liknande resultat, är att det kan finnas statistiska svårigheter som gör att slutsatserna blir fel. Det kan t ex vara så att eleverna i de katolska skolorna hade bättre förutsättningar än eleverna i de offentliga skolorna.

Andra amerikanska studier har undersökt vad som händer när elever med t ex låginkomsttagarföräldrar eller besvärliga sociala förhållanden, får stipendier som gör det möjligt för dem att gå i en privat skola. Även dessa studier tycks visa att privata skolor lyckas bättre än de offentligt drivna. Även

här finns statistiska problem som gör att man bör vara försiktig med hur man tolkar slutsatserna, eftersom barnen även här kan ha olika förutsättningar som påverkar skolresultaten.⁷

I Milwaukee i Wisconsin har man genomfört ett experiment som gör det möjligt att utesluta den typ av felkällor som gjort tidigare studier svårtolkade. I Milwaukee startades 1990 ett program som gav skolcheckar till ett begränsat antal elever från låginkomsttagarfamiljer. Dessa checkar kunde föräldrarna sedan använda för att betala terminsavgifterna vid en privat skola.

Det fanns en rad begränsningar i programmets utformning, och det är just dessa begränsningar som gör experimenten extra intressant. Det är svårt att använda statliga medel för att finansiera skolgång i religiösa skolor i USA, eftersom konstitutionen förbjuder länkar mellan stat och kyrka. Av detta skäl fick inte konfessionella skolor delta i skolcheckexperimentet, vilket gjorde att cirka 90 procent av alla privata skolor inte kunde vara med. Man bestämde också att maximalt hälften av eleverna på någon enskild skola fick vara "skolcheckselever", vilket gjorde att inga nya privata skolor startades för att möta den ökade efterfrågan. Föräldrar fick inte heller lägga till egna pengar till skolchecken. Detta gjorde att de privata skolor som deltog i programmet i allmänhet fick ansträngd ekonomi. De privata skolornas resurser per elev var mindre än de offentliga skolornas.

Antalet platser räckte inte till alla som ansökte om att få en skolcheck, delvis på grund av de olika begränsningar som omgärdade programmet. Elever som skulle få skolcheck valdes ut med hjälp av lottning. Eftersom slumpen avgjorde vilka elever som fick delta i programmet, alltså gå i en privat skola, och vilka som fick gå kvar i den kommunala skolan, kan man vara ganska säker på att det inte finns systematiska skillnader mellan grupperna.

Greene, Peterson och Du har studerat skillnaden i resultat mellan de elever som tack vare skolchecksprogrammet kunde gå i en privat skola och de som "förlorade lotteriet", och gick kvar i den offentliga skolan. Deras slutsats är att den förstnämnda gruppen fick märkbart bättre skolresultat. Trots att de privata skolornas kostnad per elev var lägre än i de offentliga, så fick alltså eleverna i privata skolor bättre resultat.

7. Se Greene, Peterson & Du, 1999, för en diskussion och referenser till fler studier.

Det finns mycket som tyder på att privata skolor ofta är effektivare än offentligt drivna skolor.

En annan fråga är vad som händer om skolor konkurrerar med varandra. Det har blivit lite av en "inneståndpunkt" att hylla konkurrens inom många områden. Knappt en vecka går utan att Konkurrensverket eller någon minister förekommer i media med uttalanden om att konkurrensen är dålig på någon marknad – byggmarknaden, dagligvaruhandeln eller i flygbranschen. Även om det inte är lika vanligt med kritik mot dålig konkurrens inom offentlig verksamhet, så har även detta problem uppmärksammats, t ex av Konkurrensverket.⁸ Konkurrens gör företag effektivare eftersom de måste tävla om kunderna. På så vis antas de bättre möta kundens behov, och ofta även kunna sänka priserna.

Nu är det inte självklart att ökad konkurrens alltid är bra, även om så oftast är fallet. På skolans område finns flera komplikationer, som åtminstone i teorin kan göra att ökad konkurrens får negativa effekter. Dessa negativa effekter hänger samman med något som brukar kallas för *peer-group effects* och som enkelt uttryckt innebär att en elev kan prestera bättre om hon delar klassrum med duktigare kamrater. Om ökad konkurrens leder till att vissa skolor attraherar de bästa lärarna och duktigaste eleverna, kan konkurrensen i så fall få negativa effekter för de andra skolorna.

Å andra sidan kan konkurrens naturligtvis ha positiva effekter inom skolan lika väl som på andra områden. Bland annat har en studie visat att lärare jobbar effektivare om konkurrensen ökar.⁹ Möjligen kan detta bero på att lärarlönerna tenderar att stiga om konkurrensen ökar, vilket en annan studie visar på.¹⁰ Detta är kanske inte så märkligt. När läraren får fler arbetsgivare att välja mellan ökar konkurrensen även om lärarna, vilket kan leda till att lönerna stiger.

Det är just det faktum att vi inte på teoretiska grunder kan avgöra om kon-

8. Konkurrensverket, 2002:2.

9. Rapp, 2000.

10. Vedder & Hall, 2000.

kurrens kommer att förbättra resultaten i skolorna, som gör att det är viktigt att göra empiriska studier.

Flera studier har undersökt just konkurrensen mellan offentliga och privata skolor, men en mycket välgjord studie granskar i stället konkurrens mellan olika kommunala skolor. Studien är utförd i USA, där friskolorna har betydligt sämre villkor än i Sverige. Även om det finns experiment med skölcheckssystem på några platser är huvudregeln att om du vill sätta dina barn i någon annan skola än den kommunala, så får du betala hela kostnaden själv. Vilken kommunal skola dina barn ska gå i avgörs av var du bor. Det fungerar med andra ord som i Sverige för tio år sedan. Man kan dessutom ifrågasätta i vilken utsträckning offentliga och privata skolor faktiskt konkurrerar med varandra i USA. Newmark menar t ex att de privata skolorna oftast vänder sig till en speciell grupp av föräldrar, som inte kan tänka sig att sätta barnen i offentlig skola.

Caroline Hoxby, som är professor vid Harvard och ledande forskare om skolor i USA, påpekade att det ändå finns en sorts valfrihet mellan kommunala skolor, eftersom man kan välja att bosätta sig i ett skoldistrikt där skolorna är bra. Hon menar att detta i dag är det mest betydelsefulla elementet av konkurrens mellan skolor i USA. Men denna typ av valfrihet kräver att man faktiskt har möjlighet att välja vilket skoldistrikt man vill bosätta sig i. Detta beror i sin tur på hur många och hur stora skoldistrikten är. Medan t ex hela Miamiområdet tillhör ett och samma skoldistrikt ligger 70 olika skoldistrikt inom pendlingsavstånd från Bostons centrum. Vill man bo i Miami har man därför inte så stor valfrihet som om man vill bo i Boston. Konkurrensen blir hårdare ju mindre skoldistriktet är.

Hoxbys slutsatser är faktiskt häpnadsväckande: hon kommer fram till att utbildningen kostar mindre men att eleverna får bättre resultat när konkurrensen är hård. Där konkurrensen är hård lyckas skoldistriktet åstadkomma mer med mindre resurser.

I USA finansieras de offentliga skolorna såväl av den federala regeringen som av delstaterna och de enskilda skoldistrikten. Den federala regeringen står för bara en tiondel av finansieringen, medan delstaterna och skoldistriktet står för ungefär 45 procent var. Skoldistriktets finansiering kommer ofta från en lokal fastighetsskatt, men detta skiljer sig åt mellan olika delstater. När skolorna finansieras via en fastighetsskatt finns en återkoppling

mellan skolornas intäkter och hur bra skolorna är. Där skolorna är bra kommer nämligen många människor att vilja bo, vilket leder till stigande fastighetspriser och större intäkter för skoldistriktet. Hoxby har också undersökt vilken effekt denna typ av återkopplingsmekanism har på skolkvaliteten. Hon har funnit att konkurrensen fungerar bättre där skolorna finansieras via fastighetsskatten. Det är av betydelse att det finns en koppling mellan skolornas intäkter och deras resultat för att konkurrensen ska fungera väl, vilket kanske inte är så förvånande.

Även i Sverige finns en viss konkurrens mellan olika kommuner. Att skolorna fungerar väl är utan tvivel en viktig faktor när människor väljer bostadsort. På så vis kan en kommun med bra skolor öka sitt skatteunderlag, genom att fler människor vill bosätta sig i kommunen. Genom det kommunala skatteutjämnningssystemet har man tagit bort alla ekonomiska incitament för en kommunledning att försöka locka till sig fler invånare, eftersom ett större skatteunderlag inte längre leder till större skatteintäkter. Tvärtom finns flera exempel på att kommuner har förlorat på att invånarna blivit rikare – överföringen till andra kommuner har ökat mer än skatteintäkterna.

Hoxby har även undersökt om den typ av valfrihet hon studerat, möjligheten att välja mellan olika skoldistrikt, leder till ökad segregering. Inte heller på denna punkt finner hon några negativa effekter. Vi diskuterar detta närmare i avsnitt 5.

Det finns en ytterligare slutsats från Hoxbys studie som är värd att notera. Hon finner nämligen att det finns färre privata skolor (d v s skolor där föräldrarna betalar hela kostnaden själva) där de offentliga skolorna fungerar väl. Detta är intressant, eftersom många debattörer i Sverige har hävdad att friskolor framför allt finns där eleverna redan från början har goda studieresultat. I stället verkar det som om ett viktigt skäl till att barn går i privata skolor är just att de offentliga skolorna inte håller måttet.

Både Caroline Hoxby och andra forskare har också studerat konkurrensen mellan privata och offentliga skolor, främst i USA, och även här är en tydlig slutsats att konkurrens leder till förbättringar i den offentliga skolan.¹¹ Ett viktigt metodologiskt problem vid studier av detta slag är att även om vi hit-

11. Se Hoxby, 1994; Couch, Shughart & Williams, 1993; Dee 1998. Se även Newmark (1995), för en kritik av Couch, Shughart & Williams (1993).

tar ett samband mellan konkurrens och kvalitet i skolorna, så kan det vara svårt att veta hur orsakssambandet ser ut. Skolornas kvalitet kan ju påverka hur många som går i privata skolor. I ett flertal amerikanska studier har man funnit detsamma som Hoxby när hon studerade konkurrens mellan olika kommunala skolor, nämligen att privata skolor främst finns där de offentliga skolorna är dåliga. Det gör att det finns en risk att man underskattar de positiva effekterna av konkurrensen.

Slutsatsen av de studier som har gjorts i USA förefaller entydiga. Ökad konkurrens från privata skolor gör att de offentliga skolorna blir bättre.

Det finns heller inget som tyder på att konkurrensen skulle påverka vissa grupper av elever negativt. Tvärtom är det i USA många svarta medborgarrättsaktivister som driver frågan om skolchecker. Man ser valfrihet som ett sätt att ta sig ur den onda cirkel som skapas av dåliga offentliga skolor, hög arbetslöshet och sociala problem. Motståndet kommer framför allt från lärarnas fackförbund. Ett uppmärksammat försök med valfrihet på skolområdet gjordes i den fattiga stadsdelen East Harlem i New York. Där var skolorna så usla att man närmast som en nödlösning införde en skolpeng på 1970-talet. Man lät föräldrar och lärare starta fristående skolor, ofta i de gamla skollokalerna. Från att ha varit sämst av alla skoldistrikt i New York hade East Harlem vid mitten av 1980-talet gått om många medelklassområden och hamnat i mitten av rankinglistan.

En studie av den svenska reformen

Den studie för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) som Fredrik Bergström och jag¹² gjorde av hur den svenska friskolereformen påverkat de kommunala skolorna kommer till slutsatser som ligger väl i linje med det man funnit i liknande tidigare studier.

Vi har använt ett datamaterial över cirka 28 000 niondeklassare i såväl fristående som kommunala grundskolor. Materialet omfattar resultaten på de

12. Bergström & Sandström, 2001.

skriftliga proven och elevernas betyg. För att kunna studera hur en enskild faktor – i vårt fall graden av konkurrens från fristående skolor – påverkar elevernas studieresultat, är det viktigt att ta hänsyn till andra faktorer som också har en sådan påverkan. Annars kan resultaten bli missvisande. Det skulle t ex kunna vara så att elever i friskoletäta kommuner har mer välutbildade föräldrar än riksgenomsnittet. Om vi då tycker oss se att kommunala skolor lyckas bättre i friskoletäta kommuner kan det vara detta som "skiner igenom", eftersom barn till välutbildade föräldrar ofta lyckas bättre i skolan. För att inte riskera att dra felaktiga slutsatser tar vi hänsyn till – förutom föräldrarnas utbildning och inkomst – om eleven har invandrarbakgrund, hur stor skolan är och skolans lärarresurser, mätta som lärartimmar per elev. Dessutom tar vi hänsyn till att det kan finnas skillnader mellan storstadskommuner och glesbygd.

Ett annat analytiskt problem är att kunskap är svårt att mäta. Risken finns därför att en analys av elevresultat blir missvisande om man använder ett för snävt mått. För att i möjligaste mån undvika detta problem använde vi flera olika resultatmått. Vi studerade effekterna på slutbetygen i matematik, engelska och svenska, om eleven hade underkänts i något ämne, resultat på deluppgifterna i det skriftliga provet i matematik samt det så kallade meritvärdet, som är en sammanvägning av alla slutbetyg och utgör den poäng som används vid ansökan till gymnasiet.

Inget av våra resultat tyder på att konkurrensen från friskolor har varit till skada för de kommunala skolorna. Tvärtom finner vi stöd i data för att den kommunala skolan blir bättre av konkurrens. I samtliga fall blev resultaten i de kommunala skolorna bättre ju större andel elever som gick i friskola i kommunen. För mer än hälften av resultatmåttarna är effekten statistiskt signifikant, "statistiskt säkerställd".

Sedan ESO-studien publicerades har vi genomfört ytterligare analyser.¹³ Viktig kritik mot studien framkom nämligen på två punkter. För det första menade man att vi inte ordentligt hade tagit hänsyn till att friskoleetableringar kan påverkas av hur väl den offentliga skolan fungerar. För det andra hävdade vissa kritiker att vi inte tillräckligt undersökt om resultaten var "robusta", d v s att de kunde förändras om man gjorde små ändringar i modellen.

13. Sandström & Bergström, 2002.

Det första problemet löstes genom att särskilt studera vad som gör att friskolor etablerar sig och växer i vissa kommuner, men inte i andra. Det som då framkom sammanfaller också med tidigare amerikanska studier. Det verkar som om friskolor i viss mån växer snabbare om elevresultaten i den kommunala skolan, sedan man kontrollerat för andra faktorer, inte är tillräckligt bra. Det finns andra faktorer som är viktiga, t ex att befolkningen och kommunen har en positiv inställning till privata alternativ, men denna tendens gör ändå att vi snarast riskerar att underskatta de positiva effekterna av konkurrensen. Resultaten från ESO-studien blir ännu starkare.

Om resultaten är "robusta" kontrollerar man genom att göra olika typer av förändringar av den modell man använder – ta bort variabler eller observationer, ersätta saknade data efter olika principer med mera. Sammanlagt har vi kontrollerat över 20 000 olika varianter av vår modell, utan att vi haft anledning att ändra på slutsatserna.¹⁴

Den slutsats Fredrik Bergström och jag presenterade på DN *Debatt* när ESO-rapporten hade publicerats håller, med andra ord, även efter ett drygt år av ytterligare analyser:

*Inget av våra resultat tyder på att konkurrensen från friskolor varit till skada för de kommunala skolorna. Tvärtom finner vi stöd i data för att den kommunala skolan blir bättre av konkurrens.*¹⁵

14. Sören Wibe, professor vid Sveriges lantbruksuniversitet i Umeå, och socialdemokratisk politiker, är den som har kritiserat oss hårdast. I ett kommande nummer av Nationalekonomiska föreningens tidskrift *Ekonomisk Debatt*, nr 3 2002, redogör han för sin kritik. Fredrik Bergström och jag svarar på kritiken i samma nummer.

15. *Dagens Nyheter*, 6 mars 2001.

4. Är det inte mer resurser skolan behöver?

Konkurrens och friskolor i all ära, men är det verkligen det som är viktigast? Mer resurser! Det är kanske det vanligaste svaret på frågan vad vi ska göra åt skolans kris, ofta med tillägget att det är de drakoniska nedskärningarna på 1990-talet som är boven i dramat. Det finns ett problem med förslaget till lösning. Det är nämligen väldigt lite som tyder på att "mer resurser" i största allmänhet leder till bättre skolresultat. Tvärtom tyder forskningen på att det är viktigare *hur* resurserna i skolan används än *hur mycket* resurser skolan har. Det är dessutom så att ryktet om nedskärningarna på 1990-talet är betydligt överdrivet. I internationell jämförelse har dessutom den svenska skolan ganska goda resurser. Vi börjar detta avsnitt med en internationell jämförelse, och en diskussion om hur skolans resurser har utvecklats under senare tid. Därefter beskriver vi kort forskningen om sambandet mellan resurser och resultat i skolan.

Har skolan ont om pengar?

Frågan om hur mycket resurser skolan har, hur dessa resurser har förändrats över tiden och i ännu högre grad hur man ska göra jämförelser mellan olika länder är komplicerad. Utbildningsväsendet förändras ständigt och organiseras olika i olika länder. Det finns dessutom mängder av mätproblem. Inte minst utgör kostnadsredovisningen i svenska kommuner ett sådant. Det kan t ex gälla problem med att skilja på kostnader för fritis och skola när dessa håller till i samma lokaler. Problemen när man ska jämföra olika länder blir självfallet ännu större.

Sedan kan man ju studera olika saker. Man kan räkna ut totala kostnader för alla typer av utbildning – grundskola, gymnasium, yrkesutbildningar, vuxenutbildningar, universitet med mera – eller bara för någon viss kategori. Man kan titta på totala utgifter, eller bara på offentliga utgifter till utbildningssektorn. Och man kan studera totala kostnader, eller kostnader per elev, eller kostnader som en andel av BNP.

Om man vill visa hur mycket vi i Sverige spenderar på utbildning kan man använda det sista alternativet. Enligt OECD:s statistik ligger nämligen Sverige i topp, både om man ser till totala resurser som läggs på utbildning, och om man ser till offentliga resurser, som andel av BNP. De offentliga utgifter som satsas på utbildning, exklusive utbildning på universitetsnivå, motsvarade 4,51 procent av BNP, vilket placerar oss på andra plats efter Nya Zeeland (4,61 procent).^{16, 17} Tittar man på samtliga offentliga utgifter som har med utbildning att göra, även sådant som universitetsutbildning och studiemedel med mera, blir siffrorna ännu mer imponerande. Då motsvarar de svenska offentliga utgifterna på utbildning hela 8 procent av BNP. Bara Danmark ligger före, med 8,3 procent av BNP. OECD-genomsnittet är ynka 5,3 procent.¹⁸ Räknar man inte med universitetsnivån hamnar Sverige först.

Tittar vi i stället på hur mycket resurser som används per elev blir bilden annorlunda. Då befinner sig Sverige inte längre i en topposition. I kategorin "primary education", vilket i Sverige motsvarar grundskolan upp till och med klass sex, kostar eleverna i genomsnitt 5 579 dollar, vilket är över OECD-genomsnittet på 3 915 dollar. Det placerar oss på sjunde plats efter Danmark, Schweiz, Österrike, USA, Norge och Italien. För elever i "secondary

16. *Education at a glance*, EAG (2001), Table B2.1b. Siffrorna avser 1998.

17. Om man inkluderar även privata utgifter på utbildning kommer Sverige allra först. Det beror inte på att den privata sektorn spenderar enormt mycket mer på utbildning i Sverige – siffran är 0,1 procent av BNP – än i Nya Zeeland, utan på att det saknas uppgifter för Nya Zeeland. När det gäller utgifter för universitetsutbildning ligger Sverige något sämre till. Där hamnar vi på femte plats tillsammans med Finland om man räknar de totala utgifterna (1,67 procent av BNP), och på fjärde plats tillsammans med Danmark (1,49 procent av BNP) om man bara ser till de offentliga utgifterna. Korea är det land som använder störst andel av sin BNP – hela 2,51 procent – till utbildning på universitetsnivå. Island leder i grenen för offentliga utgifter till universitetsutbildning, med 1,74 procent.

18. *Education at a glance*, Table B4.1. Om man däremot ser till hur stor andel av de offentliga utgifterna som används till utbildning ligger Sverige dock bara något över OECD:s genomsnitt. 13,7 procent av de offentliga utgifterna går till utbildning. OECD-genomsnittet är 12,9. Här ligger Mexiko i topp med 22,4 procent, följt av Island med 17,8 procent. Att Mexiko hamnar högt beror delvis på att landet har störst andel av befolkningen i åldern 5–14 av alla OECD-länder. Det beror på att de svenska offentliga utgifterna, som 1998 var 58,2 procent av BNP, är högst i OECD. (EAG, Basic Reference Statistics, Table X2.1.)

education”, d v s högstadium och gymnasium, kostar varje elev ca 5 648 dollar, vilket nästan exakt motsvarar OECD-snittet, som är 5 625 dollar. Detta placerar oss också i mitten bland de 25 OECD-länder för vilka statistik finns tillgänglig, alltså på plats 13. Förutom de ovan nämnda länderna ligger Sverige här sämre till än Frankrike, Belgien, Tyskland, Japan och Australien.¹⁹

Vad beror det då på att man kan få så olika bilder beroende på vilka siffror man väljer? Förklaringen är i själva verket ganska enkel. Det är nämligen en konsekvens av att Sverige numera tillhör de fattigaste länderna inom OECD. 1998 låg Sveriges BNP på plats 17 bland de 29 OECD-länderna. Låt oss göra tankeexperimentet att vi i dag hade legat på fjärde plats i ”BNP-ligan”, där vi befann oss 1970. Det land som i dag ligger på plats fyra är Norge²⁰, som har omkring 20 procent högre BNP per capita än Sverige. Låt oss tänka oss att vi hade spenderat samma andel av våra resurser på utbildning som i dag. Då hade skolan haft 20 procent mer att spendera per elev. Våra sjunde- respektive trettondeplaceringar i pengar per elev hade i stället blivit en andraplats och en sjätteplats.

Delvis är resursbristen i skolan ett symptom på Sveriges allmänna sjuka – att vi halkar efter i välbästandsligan. För 30 år sedan var Sverige ett av världens rikaste länder. Sedan dess har vi konstant haft lägre tillväxt än vår omvärld. Då blir det mindre pengar till allt som vi tycker är viktigt. Skolan är inget undantag. Sammanfattningsvis spenderar dock Sverige mer resurser på skolan än andra länder på motsvarande välbästandsnivå.

Eftersom de svenska lärarlönerna är låga i jämförelse med i andra länder, borde pengarna egentligen ”räcka längre” än i andra länder. En holländsk gymnasielärare med 15 års erfarenhet tjänar t ex mer än 75 procent mer än motsvarande lärare i Sverige. En schweizisk lärare tjänar betydligt mer än

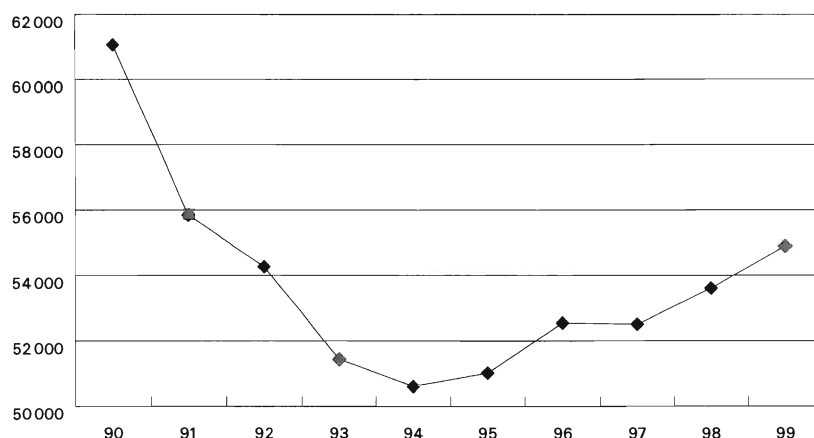
19. EAG, Table B1.1. Expenditure per student (1998) in US dollars converted using PPPs on public and private institutions, by level of education, based on full-time equivalents.

20. BNP har beräknats efter köpkraftsparitet, ”purchasing power parity”, d v s med hänsyn taget till att köpkraften är olika i olika länder om man räknar om med vanliga växelkurser. Rangordningen kan bli något annorlunda om man använder vanliga växelkurser.

dubbelt så mycket, nästan en och en halv gång mer²¹ än sin svenska kollega, i köpkraftsjusterade priser.²² Detta syns inte i statistiken över lärartäthet. Sveriges relativa placering är här densamma som i statistiken över resurser per elev.²³

Men hur var det då under 1990-talet? Drabbades inte skolan av enorma nedskärningar? Låt oss för enkelhetens skull koncentrera oss på grundskolan.²⁴ Vill man visa på hur hårt skolan drabbats av nedskärningar, kan man använda diagram 3. Det visar hur kostnaderna per elev i skolan minskade med en sjättedel mellan 1990 och 1994, för att därefter öka något.

Diagram 3. Kostnader per elev i grundskolan, utveckling under 1990-talet



Detta diagram förefaller bekräfta bilden av de våldsamma nedskärningar som drabbat skolan under 1990-talet. Från att ha kostat över 61 000 kronor per elev, i 1990 års priser, sjönk elevkostnaden till 50 000 kronor år 1994, alltså med över en sjättedel. Under andra halvan av decenniet skedde en viss återhämtning. Jämför detta diagram med diagram 4, som ger en annan bild av kostnadsutvecklingen i skolan.

Källa: År 1990, SCB (SM 9201), från 1991, Skolverket.

21. 140 procent mer.

22. EAG, Table D1.1.c. Teachers' salaries in upper secondary education (1999). Annual statutory teachers' salaries in public institutions in upper secondary education, general programmes, in equivalent US dollars converted using PPPs.

23. Det går i genomsnitt 13,3 elever per lärare i grundskolan, och 15,5 elever per lärare i gymnasiet.

24. De data som följande stycken bygger på har jag fått översända av Mikael Lindahl, vilket tacksamt noteras. Ursprungskällan anges löpande. För bearbetning och tolkning av data svarar jag ensam.

En närmare analys av data ger en delvis annan bild, vilket framgår av diagram 4. Detta diagram skiljer sig från det föregående på fyra sätt. De totala kostnaderna för grundskolan beskrivs, alltså inte kostnaden per elev. Data redovisas separat för de två datakällorna, SCB respektive Skolverket. Data redovisas för en längre tidsperiod, från 1975. Slutligen har antalet grundskoleelever lagts in som en separat serie.

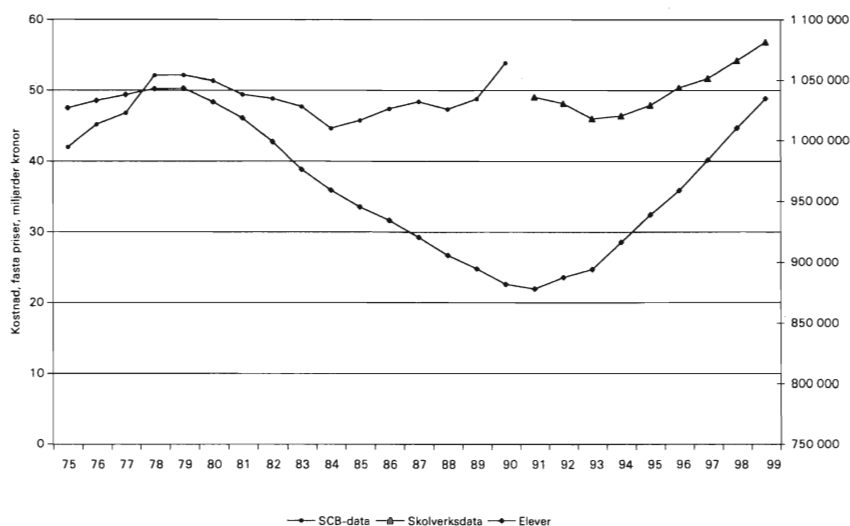
Av detta diagram framgår att huvudförklaringen till att kostnaden per elev varierar inte ligger i hur mycket resurser skolan har, utan i hur antalet elever varierar. Skolans kostnader tycks utvecklas praktiskt taget oberoende av hur antalet elever utvecklas.²⁵ Från 1984 till 1990 ökade skolans kostnader varje år utom ett, trots att antalet barn som gick i skolan minskade. Det år då grundskolan var som dyrast (bortsett från 1999), inte räknat per elev utan totalt, var 1990, vilket nästan sammanfaller med minimum vad avser antalet elever i grundskolan.²⁶ Då gick 880 000 elever i grundskolan, vilket kan jämföras med 1979 då antalet elever var över 1 miljon. Först 1998 klättrade elevantalet åter över miljonstrecket.

Diagram 5, som beskriver hur antalet lärare och skolledare respektive antalet elever utvecklats, visar på samma sak. Under 1970-talet ökade antalet lärare och skolledare ungefär i takt med antalet elever. När elevkullarna sedan blev drastiskt mindre under 1980-talet var däremot personalantalet kvar på i stort sett samma nivå. Flest lärare i förhållande till elever var det läsåret 1991/92, då det gick mindre än 9,5 elever på varje lärare eller skolledare. När barnkullarna ökar igen under 1990-talet kommer det en viss ökning av antalet lärare, men först med betydande eftersläpning. Återigen är förändringen i resurstillgång i skolan, mätt som förändring av antalet lärare per elev, ett resultat av att antalet elever förändras, medan resursinsatsen är praktiskt taget opåverkad av hur många elever som faktiskt går i skolan.

25. Faktum är att korrelationen mellan antalet elever och skolans kostnader inte ens är signifikant. I en regression där man lägger in en linjär trend har dock elevantalet en signifikant effekt på kostnadsutvecklingen. Den del av kostnadsutvecklingen som inte kan förklaras av att fler elever går i skolan är ca 300 miljoner per år.

26. Bara 1991 var antalet elever något färre.

Diagram 4. En annan bild av "nedskärningarna"

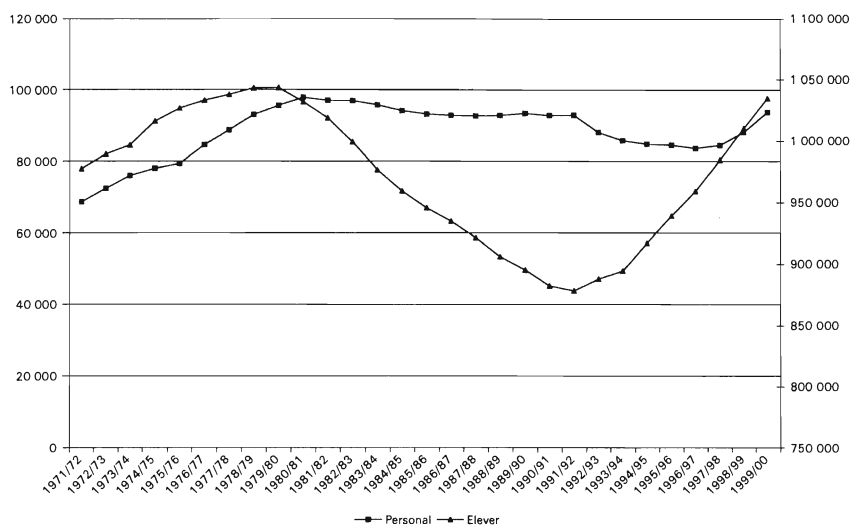


I detta diagram redovisas de totala kostnaderna för grundskolan, i miljarder kronor, konstanta priser (1999), på den vänstra axeln. Eftersom data kommer från två olika källor har serierna ritats in separat i diagrammet. En del av kostnadsminskningen mellan år 1990 och 1991 beror sannolikt på olikheter i statistikdefinitioner. På den högra axeln beskrivs utvecklingen av antalet elever i grundskolan. En trend för kostnadsutveckling finns också inritad.

Källa: År 1990, SCB (SM 9201), fr o m 1991, Skolverket.

Fram träder en bild av närmast total brist på flexibilitet. Skolans kostym anpassas inte till krympande barnkullar, och resurser tillkommer först med flera års eftersläpning när barnkullarna ökar. Ökningen av lärartätheten under 1980-talet, liksom det ökade antalet elever per lärare under början av 1990-talet, verkar inte vara resultatet av en medveten politik, utan snarare bristen på medveten politik.

Diagram 5. Personal och elever i grundskolan



Diagrammet visar antalet elever i grundskolan, d v s samma serie som i diagram 4, samt antalet verksamma lärare och skolledare.

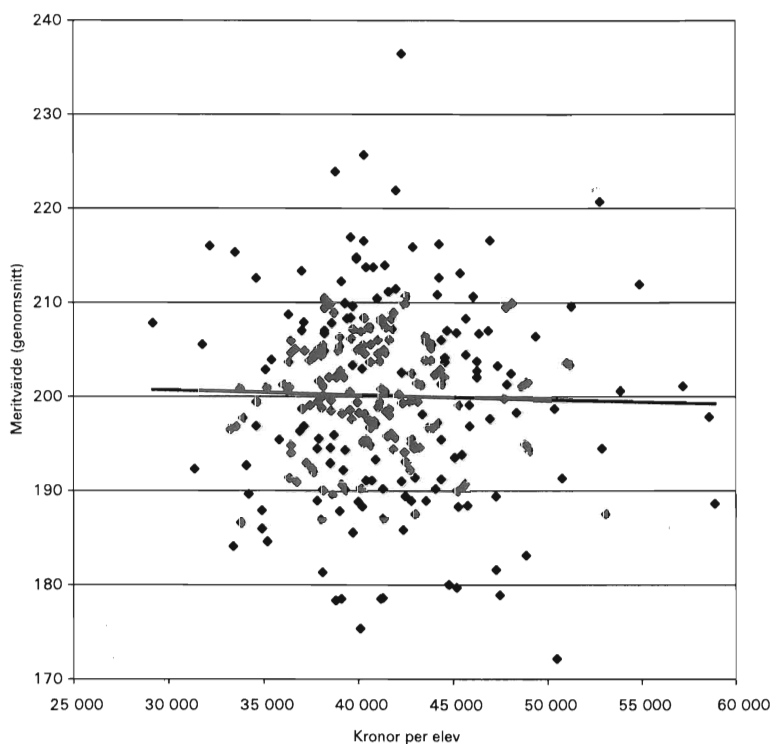
Källa: Skolstatistik, SCB.

Hjälper det med mer resurser?

Oavsett hur det nu är med "nedsörningarna" på 1990-talet – borde inte mer resurser kunna lösa skolans problem? Faktum är att den forskning som studerar sambandet mellan resurser och elevernas resultat har svårt att hitta något samband alls. Detta kan låta märkligt, men diagrammet nedan illustrerar problematiken. Diagrammet visar sambandet mellan hur mycket Sveriges kommuner spenderar per barn på grundskoleverksamhet, exklusive lokalkostnader, och elevernas genomsnittliga meritvärde.²⁷ Som synes är sambandet svagt. Faktum är att det inte finns något samband alls.

27. Meritvärdet beräknas som summan av elevens 16 högsta betyg.

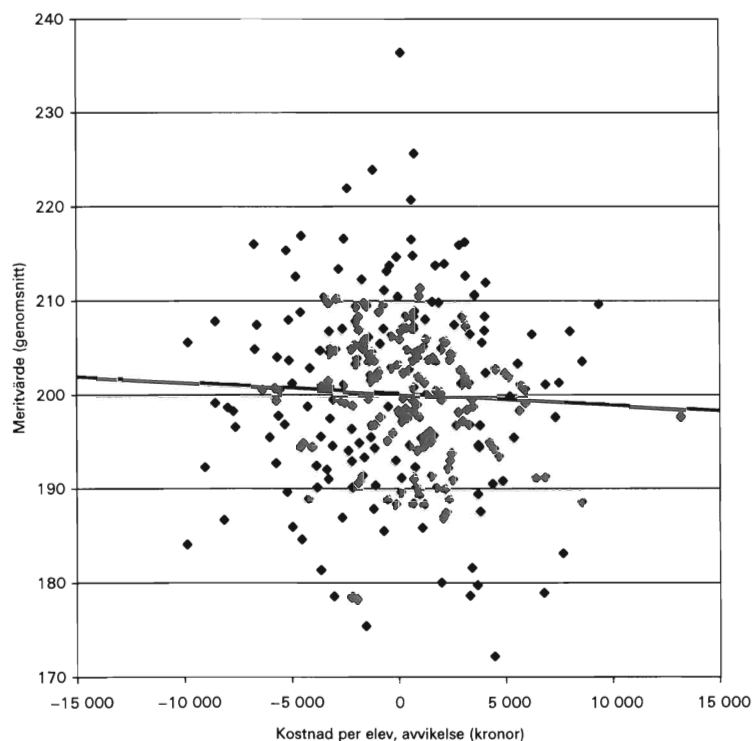
Diagram 6. Förhållandet mellan resurser och skolresultat i Sveriges kommuner



Diagrammet beskriver hur det genomsnittliga meritvärdet i Sveriges kommuner förhåller sig till kommunernas skolkostnader, exklusive lokalkostnader. Data är för år 1998. En enkel linjär regressionslinje har ritats in. Som framgår är sambandet obefintligt.
Datakälla: Skolverket.

Detta bör nu inte tolkas som att det inte spelar någon roll hur mycket resurser skolan har, men det visar att det inte finns något *enkelt* samband mellan resurser och skolresultat. Den bild som beskrivs i diagram 6 riskerar självfallet att bli missvisande, eftersom kostnaderna för skolan påverkas av många faktorer som en kommun inte kan kontrollera. Även om man tar hänsyn till en rad olika sådana faktorer kvarstår betydande skillnader i hur mycket skolan kostar i landets kommuner. I diagram 7 har den del av skillnaderna i skolkostnader som kan förklaras av olika bakomliggande variabler rensats bort. Ändå går det inte att hitta något samband med elevresultaten.

Diagram 7. Samband mellan skolresultat och resursernas avvikelse från "förväntade värden"



Delvis beror variationer i kostnader för skolverksamheter i olika kommuner på befolkningens sammansättning och andra faktorer som kommunen inte råder över. Större andel invandrare bidrar t ex till att höja skolkostnaderna, vilket kanske inte är så märkligt, eftersom behovet av hemspråksundervisning kan bli större. Skolor kostar också mer i glesbygd, kanske beroende på att kostnader för t ex skolskjuts blir högre. Även sedan man tagit hänsyn till sådana faktorer varierar kostnaderna betydligt. I diagrammet ovan har det genomsnittliga meritvärdet i kommunerna plottats mot den "oförklarade" delen av skolkostnaden, d v s den del som inte kan förklaras med skillnader i olika bakgrundsvariabler.

Datakälla: Skolverket, egen bearbetning.

Det förtjänar att än en gång betonas att dessa två diagram inte får tolkas som att det är betydelselöst hur stora resurser skolan har. De är en illustration av att det inte finns något *enkelt* samband mellan resurser och skolresultat. Skolan är inte ett pappersbruk, där det är självklart att man måste stoppa in mer pappersmassa för att få ut mer papper.

En slutsats vi kan dra är att vi inte löser skolans problem automatiskt genom att skolan får mer resurser. Det krävs mer än bara mer pengar för att förbättra elevernas resultat.

Faktum är att även avancerade studier av sambandet mellan skolans resurser och elevernas resultat har haft svårt att finna något samband. I en inflytelserik artikel menade den amerikanske forskaren Eric A Hanushek (1986) att skillnader i skolkvalitet inte kan härledas till skillnader i kostnader, klassstorlek eller andra liknande resursmått. Hanushek grundar sin slutsats på en sammanfattning av ett stort antal studier. I stället menar han att skolornas kvalitet verkar avgöras t ex av vissa egenskaper och förmågor hos lärarna, skolornas organisation m m.

Föga förvånande har Hanushek blivit kritiserad.²⁸ Framför allt har flera forskare ifrågasatt hans slutsats att det inte finns något stöd för att elever får bättre resultat när klasserna är mindre. Ny forskning, bland annat i Sverige, tyder också på att klassernas storlek faktiskt påverkar hur mycket eleverna lär sig.²⁹

Det kan ju verka märkligt att någon blir förvånad över att barn lär sig mer när klasserna är mindre, men huvudpoängen både från Hanusheks artiklar, och annan forskning är ändå att det är av avgörande betydelse *hur* resurser används. Att öka resurserna till skolor som inte fungerar är att slänga pengarna i sjön.

Den pedagogiska forskning som studerar vad som avgör om en skola är framgångsrik betonar också helt andra faktorer än skolornas resurstillgång. Fram till 1970-talet fanns en utbredd uppfattning att alla skolor fungerade ungefär lika bra bara de var organiserade på samma vis. Enhetlighet antogs garantera likvärdighet, och elevernas resultat ansågs till stor del bestämmas av deras sociala bakgrund och genetiska förutsättningar. När en skolforska-

28. Se t ex Hedges, Laine & Greenwald, 1994. Hanushek har bemött denna och annan kritik och utvecklat sin analys i ett flertal artiklar. (Hanushek, 1989, 1994, 1996a, 1996b, 1997, samt Hanushek, Kain & Rivkin, 1998.)

29. Se Lindahl, 2000.

re fann att vissa skolor i fattiga områden i New York presterade betydligt bättre än man kunde förvänta sig, började denna syn att ifrågasättas.³⁰

Under samma tid började dessutom ny forskning, med nya metoder, leda till att man tonade ned de sociala och genetiska faktorernas betydelse. I stället lyckades man visa att skillnaden i resultat mellan elever med liknande förutsättningar, men som gick i olika skolor, kunde vara betydande. En omfattande forskning har sedan studerat vilka faktorer som gör att vissa skolor blir framgångsrika. Av avgörande betydelse är det pedagogiska och sociala klimatet på skolorna. Forskningen har särskilt pekat på rektorns betydelse för att skolorna fungerar väl.³¹

Docenten i pedagogik vid Stockholms universitet, Lennart Grosin, och Peter McNamara (2001), som är pedagogiklektor vid Mitthögskolan, sammanfattar huvudslutsatserna från forskningen om vad som kännetecknar en framgångsrik skola i ett antal punkter:³²

- ett tydligt och demokratiskt men kraftfullt ledarskap från rektors sida som framför allt inriktas på skolans kunskapsmål
- pedagogiskt/didaktiskt ledarskap från rektors sida (begreppet didaktiskt ledarskap används för att beteckna att en rektor tar ansvar för undervisningskvaliteten i sin skola och genom egna eller andra skolledares klassrumsbesök hämtar kunskaper om olika lärares undervisning som sedan tillsammans med utvärdering av elevernas resultat ligger till grund för utvecklingssamtal med lärarna. Begreppet didaktik har här med andra ord snarast den "klassiska" betydelsen: undervisningskonst, undervisningslära)
- lärarna görs delaktiga i utformandet av skolans policy och klimat
- samarbete mellan lärare om mål och innehåll i undervisning och fostran
- höga förväntningar på eleverna med utgångspunkt från att alla är läroaktiga samt att skolans och undervisningens kvalitet, inte elevernas bakgrund, är avgörande för deras resultat

30. Detta och följande stycke bygger på Grosin, 1999.

31. Grosin, 1991 och 1999; McNamara, 1999.

32. Punkterna är direkt återgivna från Grosin & McNamara, 2001. Deras artikel innehåller också ytterligare referenser på området.

- uppmuntran och belöning för bra arbete
- koncentration till ett begränsat antal teman under lektionerna
- stor flexibilitet med avseende på undervisningsmetoder. Interaktiv klassrumsundervisning är en ofta använd metod liksom individualisering, där hänsyn tas till elevers ursprung och kunskapsnivå
- regelbunden utvärdering och uppföljning av elevernas kunskaper
- tydliga normer beträffande rättigheter och skyldigheter i det sociala umgänget i skolan
- ordning och reda samt bestämda men måttfulla sanktioner mot dåligt uppförande
- elevfokuserat arbetssätt som möter eleverna på ett mänskligt plan
- hängivenhet hos rektor och lärare
- lärare som förebilder och auktoriteter
- föräldramedverkan.

Förmodligen blir det lättare att leva upp till dessa krav om en skola har gott om resurser, och i synnerhet om lärarna har tillräckligt med tid för att ta väl hand om alla elever, både dem som behöver extra hjälp för att hänga med, och de som behöver extra stimulans för att lära sig lite extra. Men mer resurser är ingen garanti för att skolklimatet blir gott. En skola med dåligt pedagogiskt och socialt klimat kommer inte att lyckas väl även om den får mer resurser, medan en skola som har ett gott klimat kanske faktiskt kan åstadkomma goda resultat trots viss brist på resurser.

Kanske det är just här vi finner svaret på frågan om *hur* konkurrens kan leda till att skolor blir bättre. I en konkurrenssituation blir det viktigare att hushålla med resurserna och ifrågasätta traditionella arbetssätt och inarbetade rutiner. Konkurrensen kan på så vis fungera stimulerande för framväxten av ett gott pedagogiskt och socialt klimat. Det blir viktigare att möta varje elev med höga förväntningar om eleverna annars riskerar att försvinna till en annan skola. Vilka effekter konkurrens har på det pedagogiska och sociala klimatet i skolorna är utan tvivel en viktig fråga för framtida forskning.

5. Utmaningar, brister och hot

Det är kanske inte märkligt att den starka expansionen av friskolor har förorsakat en häftig debatt. Sverige har gått från centralstyrning till ett system vars öppenhet är närapå unik i världen. Som framhållits ovan finns det inget land där det, åtminstone formellt, är lättare att starta friskolor än i Sverige. Officiellt säger sig till och med socialdemokraterna i princip vara för friskolereformen.

En tillbakablick på hur debatten om privata alternativ såg ut för inte så länge sedan visar vilken omsvängning som skett. Kjell-Olof Feldt har beskrivit vad som hände när han i intervjuboken *Samtal med Feldt* sade att han kunde acceptera privata daghem under förutsättning att de "ska följa de regler som samhället ställer upp, de ska ta barn ur kommunernas kö i den ordning som kommunerna bestämmer och de ska inordnas i den kommunala daghemstaxan". Inget revolutionärt förslag således, men när boken gavs ut 1984 tillräckligt för att skapa en politisk storm. Statsminister Olof Palme ringde hem till Kjell-Olof Feldt som beskriver episoden på följande vis:

*Han var – för en gångs skull – mycket tydlig. Jag hade i denna intervju snackat en massa skit, som skulle skada vårt parti.*³³

33. Feldt, 1991 sid 185.

Olof Palmes vrede gällde självfallet inte bara Feldts inställning till privata dagis, men denna fråga pekades särskilt ut av statsministern i det gräl som uppstod. På andra håll i socialdemokratiska partiet var upprördheten ännu större:

Ett av de mer vildsinta breven kom från riksdagsledamoten och numera ordföranden i det socialdemokratiska kvinnoförbundet Margareta Winberg, som inte bara avkrävde mig en offentlig avbön för mina kätterier utan också ifrågasatte om jag verkligen skulle få kalla mig socialdemokrat i fortsättningen.³⁴

Mindre än 20 år senare står samma parti bakom, åtminstone med en läpparnas bekännelse, den radikalaste lagstiftningen om privata skolor i världen. Det är kanske inte märkligt att vissa socialdemokrater har svårt att hänga med.

Det viktigaste argumentet för dem som var emot friskolor var länge att den kommunala skolan "utarmas". Ingenting har framkommit som stödjer denna hypotes. Tvärtom pekar tillgänglig forskning på att den offentliga skolan gynnas av konkurrens. Det har därför blivit allt svårare att hävda detta argument.

Förvisso finns det några som vägrar ta till sig slutsatserna från forskningen om skolor och konkurrens. Den tidigare utbildningsministern Carl Tham skriver t ex i Lärarförbundets tidning *Pedagogiska magasinet* att:

[d]et finns ofrånkomligen en konflikt mellan valfrihet och en bra skola för alla.³⁵

Peter Persson, kommunalråd (s) i Jönköping, skriver i samma tidskrift att:

[d]en nuvarande utvecklingen av konkurrerande fristående skolor där allt fler är ensidigt styrda av vinstintressen, utan någon alternativ eller utvecklande pedagogik, tillför inte vårt skolväsende någonting.³⁶

34. Feldt, 1991 sid 192.

35. Tham, 2001.

36. Persson, 2001.

De flesta motståndare till friskolor tycks dock motvilligt acceptera att konkurrensen faktiskt inte är ett hot mot eleverna i den kommunala skolan. *Dala-Demokraten* kan t ex skriva så här i en kommentar till vår ESO-rapport:

Huvudresultatet i ESO-rapporten är säkert sant. I de kommunala skolorna uppstår nog en diskussion om den egna verksamheten, när friskolan etablerar sig. Den fråga rapporten egentligen berör är vilken domän skolan ska höra till? Marknadens sfär eller det offentliga sfär? Sedan friskolorna gjort entré är skolan på väg in i marknadssfären. Friskolor ska få göra ekonomisk vinst och ord som valfrihet och konkurrens används ofta.³⁷

Det har gjort att friskolemotståndet delvis skjutit in sig på nya områden. Nedan tas några viktiga frågor upp. Den första rör segregeringsdiskussionen. Det som nu framstår som det viktigaste slagträet i debatten om valfrihet på skolområdet är just påståendet att valfrihet leder till ökad segregering.

Liksom då det gäller "utarmningshypotesen" så finns det inga belägg för att valfriheten faktiskt skulle leda till ökad segregering.³⁸ I stället handlar det mest om lösa påståenden. Det finns dessutom även på detta område forskning om vad som händer med graden av segregation när valfriheten ökar.

Låt oss börja med att fundera över vad vi menar med "segregering". Om vi med segregering menar att elever som går i olika typer av skolor kommer att systematiskt skilja sig från varandra, så är det närmast självklart att valfrihet leder till en typ av segregering. Muslimer kommer att gå i muslimska friskolor i större utsträckning än kristna barn, och vice versa. Det är troligt att barn med spansktalande föräldrar kommer att välja skolor som profilerar sig med undervisning i spanska i större utsträckning än andra barn. Men det är ju faktiskt det som är meningen! Vi vill ju att barn och föräldrar ska kunna välja den skola som passar just dem. Att olika människor då väljer olika är inte ett problem, utan själva poängen med valfrihet. Människor kommer

37. Sundberg, 2001.

38. Ett uppmärksammat TV-program, *Dokument inifrån* den 7/2 2002, menade att man i en statistisk undersökning har visat att segregationen i Stockholm ökat som en följd av den ökade valfriheten. Den "undersökning" man hänvisade till är dock så dåligt genomförd att den inte kan ligga till grund för några som helst slutsatser. Snarast tyder de data undersökningen bygger på att valfriheten minskat segregationen. En redogörelse för detta finns på min hemsida <<http://mikael.sandstrom.just.nu/>>.

inte heller alltid att välja som politiker, forskare och samhällsdebattörer tycker att de borde. Det är därför det är så viktigt att människor får välja själva, så att deras smak och åsikter bestämmer, inte någon annans.

Den viktiga frågan är egentligen inte om valfrihet leder till segregering, utan dels om den leder till *skadlig* segregering, och dels om segregeringen blir större med valfrihet än i ett centralstyrt system.

Segregering kan vara skadlig både för enskilda människor och för samhället. Mycket tyder på att de senaste decenniernas integrationspolitik har misslyckats.³⁹ Vi har stora grupper svenskar med invandrabakgrund som inte känner sig som en del av samhället. Det finns områden, framför allt runt våra storstäder, där en stor del av invånarna är invandrare, och där inkomsterna är låga, arbetslösheten hög och de sociala problemen betydande. De som bor i dessa områden har ofta svårt att ta sig ur sitt utanförskap. Utanförskapet skapar spänningar mellan olika grupper och skadar sammanhållningen i samhället.

Men den segregering som råder hänger samman med att boendet i hög grad är segregerat. Det betyder att skolorna i Sverige skulle vara segregerade alldeles oavsett hur vi utformar skolväsendet. Det betyder att vi inte kan jämföra den situation som i dag råder med en idealbild, där segregering inte är något problem alls. Vi måste i stället jämföra det system vi har i dag med möjliga alternativ.

Ett alternativ till dagens valfrihetssystem är att man återgår till "närhetsprincipen", som tidigare gällde. Barn går som huvudregel i den närmaste skolan. På kartan drar skolstyrelsen i kommunen en gräns mellan skolornas upptagningsområden, och barnen går i den skola de blir tilldelade. Basta! Men om boendet är segregerat betyder ju det att skolorna också blir segregerade. Det är därför inte självklart att vi får mindre segregering med närhetsprincipen. I Stockholms gymnasier, där man har frångått närhetsprincipen, är det mest påtagliga resultatet just att barn från förorterna numera kan gå i de attraktiva innerstadsskolorna. Ingen har ännu systematiskt undersökt vilka effekterna av de nya intagningsreglerna blivit, men det finns inget som tyder på att segregeringen ökat, snarast det motsatta.

39. Se Bevelander, Carlson & Rojas, 1997, för en analys av hur svenska invandrades situation utvecklats sedan 1980-talet, och en diskussion om integrationspolitiken.

Caroline Hoxbys studie tar, som ovan nämnts, också upp frågan om segregation. Eftersom hon har undersökt den konkurrens som uppstår på grund av att man kan välja i vilket skoldistrikt man bosätter sig, så blir hennes frågeställning om segregationen är större där skoldistriktet är många och små än där de är få och stora. Hennes slutsats är att högre grad av konkurrens inte leder till ökad segregation. Hon förklarar detta resultat på så vis att även där skoldistriktet är stora sker en sortering av eleverna mellan skolor. Stora skoldistrikt har i allmänhet flera skolor, och den sortering som sker, t ex mellan svarta och vita, sker genom att vita väljer att bosätta sig i "vita" bostadsområden, medan svarta väljer "svarta" bostadsområden. Detta gäller oavsett hur stora skoldistriktet är, och pekar på att det framför allt är boendesegregationen som leder till segregation även i skolorna.

I USA har man tagit till drastiska metoder för att motverka denna segregation. Eftersom skolorna är segregerade på grund av den kraftiga boendesegregationen har amerikanska domstolar i vissa fall beordrat skoldistriktet att köra elever med buss till avlägsna skolor, för att på så vis åstadkomma etniskt blandade skolor. Flera studier antyder att denna politik har misslyckats. Svarta amerikaner är inte mer integrerade nu än de var under det tidiga 1960-talet i USA:s storstäder.⁴⁰

Den typ av valfrihet som existerade i Sverige före friskolereformen (och som är den viktigaste formen av valfrihet i USA) är dessutom i högsta grad ojämlik. Det fanns då två sätt att välja skola. För de riktigt rika fanns möjligheten att välja en helt privat skola, där man betalade hela terminsavgiften själv. Men även den mekanism som Hoxby (2000) diskuterar förekom. Man kunde välja skola genom att välja bostadsort. Det är faktiskt svårt att tänka sig ett system som mer effektivt ger valfrihet till de rika men inte till de fattiga. Den som har gott om pengar kan utan problem bosätta sig i rika kommuner med bra skolor, medan de fattiga tvingas bosätta sig där de har råd, t ex i förorter med stora sociala problem och dåliga skolor. Den som påstår att friskolereformen har lett till ökad segregation måste i ärlighetens namn svara på vad de tänker göra åt denna typ av orättvisor.

I diskussionen om segregation får vi inte heller glömma bort att det kan-

40. Orfield & Eaton, 1996; Reber, 2001, refererade i Hoxby, 2002.

ske allra viktigaste för att motverka segregering är att alla barn får en bra skolutbildning. Att ha en skola som inte lär barnen läsa, skriva och räkna ordentligt är det säkraste receptet för att skapa utanförskap.

Nästa centrala argument mot friskolor, som till och med är regeringspolitik, är att det är farligt att friskolor får gå med vinst. Det kan dyka upp friskolor som sätter vinstintresset före kvaliteten, hävdas det.

Låt oss börja med att konstatera att diskussionen i dagens läge inte är riktigt aktuell eftersom ytterst få, om några, friskolor går med vinst. Förhoppningen hos de företag som driver friskolor måste dock på sikt vara att få avkastning på satsade resurser, varför argumentet ändå måste bemötas.

Argumentet att en friskola skulle kunna sätta vinstintresset före kvaliteten är i själva verket befängt. Vilken förälder skulle välja en sådan skola? På ett principiellt plan måste man också fråga sig hur det kan vara rimligt att förbjuda vinstdrivande friskoleföretag samtidigt som ingen ifrågasätter att man får tjäna pengar på att sälja läromedel. Anti-vinstargumentet kan dessutom med fördel tillämpas på andra verksamheter. Restauranger får inte göra vinst. Då kommer de bara att prioritera vinsten på kvalitetens bekostnad. Alla som besökt en icke-vinstdrivande restaurang i t ex det gamla Sovjet vet hur välfunnet detta argument är.

I själva verket är vinstintresset företagandets livsluft. Att tillåta privata alternativ utan att tillåta vinst är som att försöka vara till hälften gravid. Möjligheterna att göra vinst är det som ger företag incitament att förbättra och effektivisera verksamheten och, ännu viktigare, ger dem incitament att locka till sig fler kunder. Det gör man genom att göra kunderna nöjda. Det betyder självfallet inte att konkurrens och privata alternativ på skolans område inte kan skapa problem (mer därom i nästa avsnitt) men man löser inte dessa problem genom att förbjuda företag att göra vinst. Tvärtom riskerar ett vinstförbud att skapa problem.

För det första är en viktig positiv kraft inom friskolesektorn att vi fått duktiga ägare till skolor. En skola är ett kunskapsföretag. Skolans viktigaste kapital sitter i huvudet på de anställda – lärare, skolläda och övrig personal. Att leda ett kunskapsföretag är svårt, men tack vare friskolereformen har flera företag och enskilda personer med god kompetens kommit in på skolområdet. En viktig drivkraft för professionella ägare är just att det på sikt ska vara möjligt att få avkastning på det kapital och det engagemang man i

dag satsar. Vinstförbudet skulle minska incitamenten för sådana kompetenta ägare.

Ett vinstförbud skulle dessutom leda till ökad segregering. Vi vet att en stor del av alla friskolor i dag har en kö av sökande elever. En undersökning som Svenskt Näringsliv genomfört⁴¹ visar att fler barn står i kö till en friskola än som går i dessa skolor. I vissa fall måste man stå flera år i kö för att få plats i en attraktiv skola. Om det är möjligt för friskolor att gå med vinst så finns ett uppenbart incitament för populära skolor att expandera. Om vinst är förbjudet saknas detta incitament. En expansion riskerar tvärtom att medföra problem för personal och ledning på skolan. Då tvingas man i stället ransonera platserna. All erfarenhet visar att sådana kösystem gynnar dem som kan ta för sig, och missgynnar barn med t ex lågutbildade föräldrar eller invandrarbakgrund.

Vilket positivt syfte ett vinstförbud skulle tjäna är oklart. Motståndet mot möjligheten att tjäna pengar är nog mest en kvarvarande reflex härstammande från den socialistiska reptilhjärnan.

Detsamma gäller kraven på ett kommunalt veto mot friskoleetableringar. Ett viktigt skäl för att införa valfrihet på skolområdet är att vi *inte* vill att kommunalpolitiker ska lägga sig i hur föräldrar väljer skola för sina barn. Att ge kommunalpolitiker möjlighet att förhindra etablering av friskolor motverkar med andra ord hela syftet bakom valfrihetsreformen. Forskningen visar ju dessutom att ett skäl till att friskolor startas är att den offentliga skolan inte svarar mot föräldrarnas krav. Det förefaller egendomligt att föreslå att politiker som misslyckats med att se till att skolan håller godtagbar kvalitet ska tillåtas förbjuda föräldrar att välja alternativ.

Kraven på kommunalt veto grundar sig mer på ett vaktslående om kommunalpolitikernas rättigheter än på omsorg om kommunmedborgarnas rättigheter.

41. Brinck, 2001.

6. Löser valfriheten alla problem?

Den amerikanske nationalekonomen Harold Demsetz, professor emeritus vid University of California, Los Angeles, har myntat uttrycket "nirvana-misstaget". Med det menar han att ekonomer tenderar att peka på problem i existerande ekonomiska system, så kallade marknadsmisslyckanden, utan att förklara varför deras föreslagna lösning skulle förbättra situationen. Man jämför faktiskt existerande system med något slags hypotetiskt ideal, och inte med realistiska alternativ.

Samma typ av misstag gör många som kritiserar friskolereformen. Eftersom det fortfarande finns problem i skolan menar man att friskolereformen har misslyckats. Det är ett konstigt sätt att argumentera. Visst finns det problem i den svenska skolan. Alla dessa problem löses inte av att vi får fler friskolor. Men det är det väl aldrig någon som har påstått heller! De som kritiserar friskolesystemet måste förklara varför deras alternativ är bättre. Det gäller inte minst i segregationsdebatten, som diskuteras ovan.

Det är inte heller så att *skolan* kan lösa alla samhällsproblem. Många av skolans problem i dag har i själva verket orsakats av att allt fler uppgifter lastats på skolan. Bland alla mål som skolan försöker uppnå har många gånger de viktigaste kommit bort: att se till att eleverna lär sig läsa, räkna, skriva och får andra centrala kunskaper och färdigheter.

Icke desto mindre finns en del problem som åtminstone delvis hänger samman med hur friskolesystemet i dag är utformat. Det finns utrymme för förbättringar.

Ett uppenbart problem är att valfrihetsreformerna har skapat stora olik-

heter mellan olika kommuner. Medan valfriheten är stor i vissa kommuner är den praktiskt taget obefintlig i andra. Det är knappast rimligt att föräldrar, som har oturen att bo i en kommun där kommunledningen motarbetar friskoleetableringar, ska förvägras den valfrihet som är självklar i andra kommuner. Även när det gäller möjlighet att välja mellan olika kommunala skolor råder stora skillnader i landet. Det är möjligt att enda lösningen på detta problem är att övergå till en nationell skolpeng, där staten tar över ansvaret för finansieringen av skolväsendet.

Det finns också stora kvalitetsskillnader både mellan olika delar av landet och mellan olika skolor. Det svenska skolsystemet var tidigare ett centralstyrt system i vilket Skolöverstyrelsen, SÖ, hade betydande befogenheter att styra hur skolorna skötte sina uppgifter. SÖ talade om för skolorna både vad de skulle göra och hur de skulle göra. Om skolorna inte skötte sig kunde SÖ ingripa.

Detta system övergavs till förmån för ett annat där man i stället fastslår mål för skolornas verksamhet, men ger stor frihet till skolor och skolhuvudmän, d v s kommuner och friskolor, att bestämma hur man ska nå dessa mål. Problemet är att målstyrning kräver att någon kontrollerar att målen faktiskt uppnås. I dag finns ingen effektiv sådan kontroll. En viss kontroll sker av landets friskolor. Tillsynen av de kommunala skolorna ska däremot kommunerna sköta själva, vilket både är en aning egendomligt, och i praktiken har visat sig fungera dåligt.

Dessutom förekommer en "automatisk" kvalitetskontroll av friskolor som de kommunala inte utsätts för. Självfallet är inte alla friskolor bra. Många är säkert dåliga och kommer att tvingas lägga ned. Men det är just det som är kvittret i kråksången! En dålig friskola kommer att läggas ned eftersom den inte får några elever, och därigenom inte heller några intäkter. Det är en av de viktigaste skillnaderna mellan en friskola och en kommunal skola: det finns inget som säger att en dålig kommunal skola läggs ned, eftersom den kan fylla hål i kassan med skattebetalarnas pengar. Särskilt inte om kommunen ges möjligheter att stoppa friskoleetableringar. Därför kan det vara ännu viktigare att granska de kommunala skolorna än friskolor.

Det finns många skäl till att vi måste få en bättre kvalitetsgranskning av skolorna. De förtroendevalda, som är satta att se till att skattebetalarnas pengar används på bästa sätt, måste självfallet kunna granska att skolorna

fungerar väl. Skolorna själva behöver information om vilket resultat deras arbete ger, för att kunna utveckla och förbättra verksamheten. Allra viktigast är kanske barnens och föräldrarnas behov av information om skolornas verksamhet. Sådan information behövs både när man ska välja skola, och löpande medan barnen går i skolan.

Det finns många möjliga modeller för hur en sådan kvalitetsgranskning kan fungera, men det är viktigt att granskningen är oberoende av skolorna, skolornas ägare – kommuner eller ägarna till friskolorna. Det är aldrig lyckat att granska sig själv.

7. Avslutning

Den politiska debatten fokuserar ofta på detaljer, snarare än på helheten. Det är inte konstigt. Det är lättare att diskutera slitna skolböcker än att fundera över de grundläggande idéer som styr skolans organisation.

Ibland kan det dock vara klokt att ställa de riktigt grundläggande frågorna. Varför ska staten över huvud taget lägga sig i barnens utbildning? Vi tillåter inte riksdagen att lägga sig i om våra barn ska få lördagsgodis eller inte. Varför ska den då få lägga sig i sådant som är mycket viktigare, som vilken skolutbildning de får?

Det finns egentligen tre olika argument för att riksdagen ska lägga sig i mina och andras barns utbildning. Det första är att staten ibland måste skydda barnen mot deras föräldrar. De flesta föräldrar är kloka och agerar för barnens bästa, men det finns undantag. Det är inte tillåtet att misshandla sina barn. På samma vis är det förbjudet att undanhålla dem en viss grundläggande utbildning. Att inte lära barn läsa, skriva, räkna och andra grundläggande färdigheter är en sorts barnmisshandel. Därför är det statens uppgift att garantera alla barn denna grundläggande utbildning.

För det andra drar vi alla nytta av att den allmänna kunskapsnivån i samhället är hög. Därför finns det ett gemensamt intresse av att alla medborgare får gå i skola.

En god grundläggande utbildning är också en viktig jämlikhetsskapande kraft. Vi startar våra liv olika. Medan vissa är födda med silver-sked i munnen föds andra till misär. Inget samhälle har lyckats ändra på detta. I de socialistiska länderna, där man åtminstone i teorin försökte utplåna "klasskillna-

der”, lyckades man i stället skapa misär och gigantiska skillnader mellan de mäktiga och besuttna och deras undersåtar. Men en bra skola för alla är kanske det viktigaste sättet att, så långt möjligt, ge alla barn goda förutsättningar i livet.

Av dessa tre skäl är det riktigt och viktigt att staten tar övergripande ansvar för skolan, och sörjer för att skolan finansieras offentligt, d v s med skattemedel.

Men bara för att skolan bör vara offentligt finansierad finns inget skäl för att skolan också måste vara offentligt producerad. Som vi har sett tyder mycket på att elevernas resultat kan bli bättre om det finns valfrihet, mångfald och konkurrens på skolans område. Huvudskälen till att skolan varit en offentligt producerad nytting i de flesta länder är i själva verket ideologisk. Läskunnigheten i Sverige var utbredd långt före 1842 års folkskolestadga. Ett viktigt skäl var att överheten ville att folket skulle kunna läsa sin katekes. Därför gjorde kyrkan det till sin uppgift att utbilda befolkningen. Ända långt in på 1900-talet var undervisning i den ”rätta läran” ett centralt inslag i skolutbildningen.⁴²

Fortfarande ställer skoldebatten många ideologiska frågor på sin spets. Det rör inte minst synen på vad som ska vara skolans huvuduppgift. Ska skolan vara ett medel för att forma samhällsutvecklingen, eller ska skolans huvuduppgift vara att förmedla kunskap? För att återknyta till citatet i inledningen: vill man, som socialdemokraterna – åtminstone på 1980-talet – ”påverka skolans innehåll och arbetssätt så att de bättre överensstämmer med arbetarrörelsens värderingar”, så är det naturligtvis lättare om alla skolor är statliga eller kommunala.

Om man däremot har en liberal grundsyn, och anser att vi alla är skapta olika och med olika förutsättningar, men med en inneboende kraft, möjlighet och vilja att förverkliga drömmar och idéer, då borde det vara självklart att barn och föräldrar ska ha makten över skolan. Det viktigaste skälet till att vi måste ha rätt att välja skola är att det är rätt att få välja skola. Sedan gör det ju inget att all tillgänglig forskning tyder på att valfrihet gör skolan bättre.

42. Se Enkvist, 2000, för en diskussion.

8. Referenser

- "anticlericalism", i *Encyclopædia Britannica*, se
<<http://www.britannica.com/eb/article?eu=7916>> [besökt 30 januari 2001].
- Bergström, Fredrik & Sandström, F Mikael (2001), *Konkurrens bildar skola : en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet (Ds 2001:12), se
<http://www.regeringen.se/info_rosenbad/departement/finans/eso/>
- Bevelander, Pieter, Carlson, Benny & Rojas, Mauricio (1997), *I krusbärslandets storstäder : om invandrare i Stockholm, Göteborg och Malmö*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brinck, Cecilia (2001), "Sökes: En friskoleplats : en rapport om den aktuella kösituationen på friskoleområdet." Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Coleman, J S, Hoffer, T & Kilgore, S (1982), *High school achievement*. New York: Basic Books.
- Couch, Jim F, Shughart, William F II & Williams, Al L (1993), "Private school enrollment and public school performance", i *Public Choice*, vol 76, sid 301–312.
- Dee, T S (1998), "Competition and the quality of public schools", i *Economics of Education Review*, vol 17 nr 4, sid 419–427.
- "education, history of, France", i *Encyclopædia Britannica*, se
<<http://www.britannica.com/eb/article?eu=108335>> [besökt 30 januari 2001].

- Education at a glance 2001*. Paris: OECD. Även on-line:
<<http://www1.oecd.org/els/education/ei/eag/>> [besökt 19 april 2002].
- Enkvist, Inger (2000), *Feltänkt : en kritisk granskning av idébakgrunden till svensk utbildningspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Feldt, Kjell-Olof (1991), *Alla dessa dagar... : i regeringen 1982–1990*. Stockholm: Norstedts.
- Friedman, Milton & Friedman, Rose M (1981), *Free to choose : a personal statement*. New York: Avon Books.
- Greene, Jay P, Peterson, Paul E & Du, Jiangtao (1999), "Effectiveness of school choice : the Milwaukee experiment", i *Education and urban society*, vol 31 nr 2, sid 190–213.
- Grosin, Lennart (1991), "School climate, achievement and behaviour in eight Swedish junior high schools." Paper presented at the International Congress for School Effectiveness and Improvement, Cardiff, 3–6 januari 1991.
- (1999), "Principals in effective schools." Revised paper first presented at the 12th International Congress for School Effectiveness and Improvement, San Antonio, Texas, USA, 3–6 januari 1999.
- & McNamara, Peter (2001), "Bedömningsinstrument för skolklimat". Västerås: Mälardalens högskola, se <http://www.mdh.se/isb/pedagogik/personal/peter_mcn/sv1.html> [besökt 17 april 2002].
- Hanushek, Eric A (1986), "The economics of schooling : production and efficiency in public schools", i *Journal of Economic Literature*, vol 24 nr 3, sid 1141–1177.
- (1989), "The impact of differential expenditures on school performance", i *Educational Researcher*, vol 18 nr 4, sid 45–51.
- (1994) "Money might matter somewhere : a response to Hedges, Laine, and Greenwald", i *Educational Researcher*, vol 23 nr 4, sid 5–8.
- (1996a), "A more complete picture of school resource policies", i *Review of Educational Research*, vol 66, sid 397–709.
- (1996b), "School resources and student performance", i Gary Burtless, red, *Does money matter? : the effects of school resources on student achievement*

and adult success. Washington, DC: Brookings Institution.

– (1997), "Assessing the effects of school resources on student performance : an update", i *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol 19 nr 2, sid 141–164.

–, Kain, John F & Rivkin, Steven G (1998), *Teachers, schools and academic achievement*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper 6691).

Hedges, L V, Laine, R D & Greenwald, R (1994), "Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes", i *Educational Researcher*, vol 23 nr 3, sid 5–14.

Hoxby, Caroline Minter (1994), *Do private schools provide competition for public schools?* Washington, DC: National Bureau of Economic Research (NBER working paper, 4978).

– (2000), "Does competition among public schools benefit students and taxpayers?", i *American Economic Review*, vol 90 nr 5, sid 1209–238.

– (2002), "Ideal vouchers." Mimeo, sökbar på författarens hemsida vid Harvard University, se

<<http://post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/>> [besökt 26 april 2002].

Konkurrensverket, "Vårda och skapa konkurrens : vad krävs för ökad konsumentnytta?" Stockholm: Konkurrensverket (Rapport 2002:2).

Lindahl, Mikael (2000), "Home versus school learning : a new approach to estimating the effect of class size on achievement." Opublicerat manuskript.

McNamara, Peter (1999), *The principal as change-agent for school climate and pupil achievement*. Stockholm: Universitetet (doktorsavhandlingar från Pedagogiska institutionen).

"Netherlands, The. The Kingdom of the Netherlands (1814–1818)", i *Encyclopædia Britannica*. Se även <<http://www.britannica.com>> [besökt 29 januari 2001].

Newmark, Craig M (1995), "Another look at whether private schools influence public school quality : comment", i *Public Choice*, vol 82, sid 367–373.

Orfield, Gary & Eaton, Susan (1996), *Dismantling desegregation : the quiet reversal of Brown vs. Board of Education*. New York : The New Press.

Persson, Peter (2001), "Privata lösningar fräter sönder solidariteten", i *Pedagogiska magasinet*, nr 3.

Rapp, Geoffrey (2000), "Agency and choice in education : does school choice enhance the work effort of teachers?", i *Education Economics*, vol 8 nr 1, sid 37–63.

Sandström, F Mikael & Bergström, Fredrik (2002), "School vouchers in practice : competition won't hurt you!" Stockholm: Industriens utredningsinstitut (IUI Working Paper under utgivning).

SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor*. Slutrapport från Kommittén för uppföljning av resursfördelningen till fristående skolor. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Sundberg, Robert (2001), *Dala-Demokraten*, 7 mars.

Tham, Carl (2001), "Alla vinner på en gemensam skola", i *Pedagogiska magasinet*, nr 3.

Vedder, Richard & Hall, Joshua (2000), "Private school competition and public school teacher salaries", i *Journal of Labor Research*, vol 21 nr 1, sid 161–168.

Före 1992 fanns friskolor i Sverige endast med särskilt tillstånd från regeringen. Mindre än 1 procent av landets elever gick i icke-offentliga skolor. Med friskolereformen 1992 ändrades förutsättningarna radikalt. Nu har varje skola som godkänns av Skolverket rätt att få bidrag från den kommun där den verkar. Vi har gått från ett praktiskt taget centralstyrt system till en öppenhet som är unik. Valmöjligheterna för landets elever har mångfaldigats och andelen friskoleelever har ökat kraftigt. Den snabba utvecklingen har satt igång en debatt mellan kritiker och förespråkare av friskolan. Friskolekritikerna menar att skolans kris är en följd av att kommunerna tvingas betalas ut pengar till nya grundskolor och gymnasier som drivs i privat regi. Friskoleförespråkarna menar att den offentliga skolan gynnas av konkurrensen. Diskussionen har ideologisk laddning och handlar mycket om vem som ska ha makten över barnens skolgång. Är det föräldrarna eller staten som ska bestämma? Aktuell forskning visar att privata skolor i vissa fall lyckas bättre än sina offentligt drivna motsvarigheter. Borde man då inte kunna förbättra skolsystemet genom att helt enkelt tillåta fler privata alternativ? Denna skrift är ett svar på en tidigare debatt om hur den kommunala skolan påverkats av friskolornas expansion. Den redovisar systematiskt de argument för och emot friskolor som då framfördes.



F MIKAEL SANDSTRÖM
är ekonomie doktor, verksam
vid Industrins Utrednings-
institut, IUI.

Timbro/Centrum för Valfärd efter Valfärdsstaten

ISBN 91-7566-523-9



9 789175 665238