

En skolmarknad växer fram



Innehåll

Förord.....	3
Inte friare styrning eller mindre granskning i Sverige.....	5
Valfrihet i världen 1: Grundlagsfäst rätt till fria skolval i Danmark.....	7
Extremlandet Sverige: lägst andel privatskolor av alla.....	8
Svensk skola tillhör de mest jämlika.....	11
Valfrihet i världen 2: En tredjedel av spanska elever går i friskolor.....	12
Högre konkurrens i Danmark och Storbritannien.....	13
Valfrihet i världen 3: Även Norge har stora friskoleföretag.....	14
Inte friare styrning eller mindre granskning i Sverige	15
Valfrihet i världen 4: Skolval i vissa men inte alla tyska förbundsländer	17
Världens skolsystem går i valfrihetens riktning.....	18
Valfrihet i världen 5: Strävan för valfrihet i Nederländerna sedan 1917	21
Charterskolor – en allt vanligare variant på friskolor	22
Valfrihet i världen 6: Starkt ökande valfrihet i USA:s skolsystem.....	23
Kan man jämföra skolsystem?	24
Avslutning.....	26
Referenslista.....	27

Förord

"Den svenska marknadsskolan är världsunik. I inget annat utvecklat land i världen har man gått lika långt som det svenska skolmarknadsexperimentet."

Statsminister Magdalena Andersson partiledardebatt i riksdagen, 12 januari 2022

Få saker upprepas lika flitigt i svensk skoldebatt som påståendet att det svenska skolsystemet med valfrihet, friskolor och aktiebolag är helt unikt eller att inga andra utvecklade länder har gjort något liknande. Den här rapporten försöker undersöka hur skolval, styrning och konkurrens ser ut i andra länder, huvudsakligen genom att jämföra de länder som är medlemmar i *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD).

Det vi då ser är att det främst är på två punkter som svensk skola är något ovanlig: frånvaron av skolavgifter som elever och föräldrar själva måste betala samt förekomsten av friskolor i aktiebolagsform. I ingetdera fallet är dock Sverige unikt. Dagens svenska skolväsende är tvärtom långt ifrån det extremfall som en del skoldebattörer påstår. Istället finner vi följande:

- Skolval, konkurrens och icke-offentliga skolor är inte bara vanligt, utan blir allt vanligare inom OECD.
- Idag har nästan hälften av alla OECD-länder någon form av skolval.
- Andelen kommunala skolor i Sverige är något lägre än genomsnittet för OECD.
- Sverige utmärks framför allt av den närmast obefintliga förekomsten av privatskolor.
- Konkurrensen som skolor i Sverige möter är något större än för genomsnittet i OECD:s undersökning, men skillnaden är inte särskilt stor.
- Skolstyrningen och granskningen är inte friare i Sverige än i andra skolsystem.

Det svenska skolsystemet är alltså långt ifrån något "extremt experiment". Istället förefaller inslagen av konkurrens och valfrihet öka i många andra länder. I vissa aspekter har den svenska skolan större inslag av valfrihet eller konkurrens – i andra är vi omkring genomsnittet. Men inget annat land har så stor valfrihet och erbjuder så mycket egenmakt över de egna barnens skolgång utan att behöva betala med egna privata pengar. Detta – i kombination med det växande utbudet av skolor att välja mellan – gör Sverige till ett föregångsland när det gäller skolval och valfrihet.

Sammantaget förefaller de reformer som genomförts de senaste decennierna ha gjort den svenska skolan mer lik skolsystem i andra länder, inte mindre. Men än viktigare är att de reformer för ökad valfrihet och konkurrens som genomförts förefaller ha bidragit till förbättrade skolresultat – både i Sverige och i andra länder. Förändringarna i Sverige får också sitt verkliga genomslag under samma tidsperiod som kunskapsresultaten börjar kraftigt förbättras i svensk skola. Även om det behövs mer forskning om exakt hur sambanden ser ut (det genomförs även andra reformer samtidigt som också kan förväntas ha positiv inverkan på kunskapsresultaten som fler nationella prov och nya tydligare läro- och kursplaner) så finns det anledning att i vart fall vara försiktig med att försämra valfriheten eller förutsättningarna för olika huvudmän att genom konkurrens utveckla skolväsendet.

Jag vill avslutningsvis tacka Svenskt Näringsliv för möjligheten att studera och försöka beskriva hur skolmarknader växer fram i olika länder. Jag är medveten om att jämförelser av skolsystem i olika länder inte är helt enkelt. Ländernas, ja rent av olika städers eller regioners historia och traditioner har format dem olika. Ekonomiska förutsättningar och förvaltningskulturer varierar. Statistikinsamling och sammanställning sker inte heller alltid på samma sätt. Den data vi har kommer främst från OECD och även om den innehåller intressant information så lämnar den ibland en hel del övrigt att önska avseende både kvantitet och kvalitet.

Den internationella trend med ökad förekomst av skolval och friskolor som vi observerat löper parallellt med en annan intressant trend om ökat intresse för att jämföra resultat och effektivitet i skolan. Den märks inte minst i den ökade förekomsten av internationella kunskapsmätningar som PISA; TIMSS och PIRL. Här finns dock fortsatt behov av både bättre data och mer forskning. Jag har gjort så gott jag kunnat med den tid och information jag haft till mitt förfogande samt svarar själv för eventuella fel och brister. Förhoppningsvis kan detta arbete bidra till att fler lär sig mer och intresserar sig för att förstå och jämföra skolsystem med ännu bättre data och rapporter som följd. Ett stort tack vill jag även rikta till Benjamin Juhlin som hjälpt till med att färdigställa denna rapport.

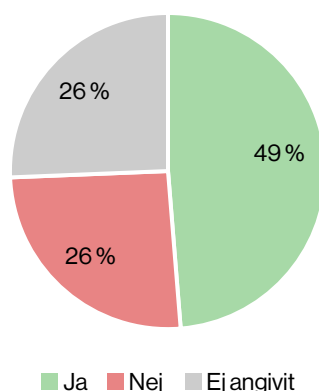
Stockholm den 18 juli 2022

Carl Gustav Pfeiffer

Inte friare styrning eller mindre granskning i Sverige

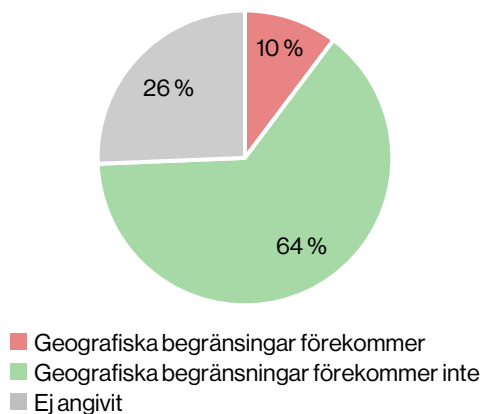
Skolval är långt ifrån något unikt för Sverige. Figur 1 nedan visar att när OECD studerar skolval¹ är det ungefär hälften av länderna som tillåter att elever och föräldrar väljer skola.² Samtidigt finns det en internationell trend i att allt fler länder inför olika former av skolval och konkurrens.

Figur 1: OECD-länder som tillåter fritt skolval inom den kommunala skolektorn



Skolvalen har ibland begränsningar. I till exempel Tyskland, Japan och USA kan valmöjligheterna vara begränsade till skolor inom ett visst geografiskt område. Över lag tenderar dock sådana begränsningar att vara ett undantag.³

Figur 2: Skolval är begränsade till ett särskilt område (skoldistrikt, kommun eller region)



Vanligare är däremot andra typer av begränsningar av skolvalet. Till exempel krävs det ofta en ansökan för att gå i en annan skola än den som det offentliga först anvisat (ofta gjord utifrån närhetsprincipen) eleven till.⁴ Och så är det även i Sverige.

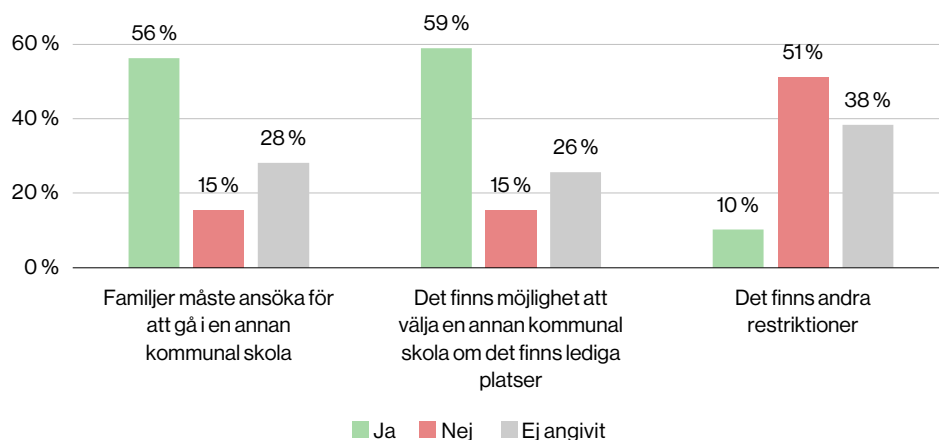
1 Notera att fokus i OECD:s undersökning inte ligger på typ av huvudman, utan i stället skolvalet.

2 OECD, 2019, tabell B3.6.1.

3 OECD, 2019, tabell B3.6.1.

4 OECD, 2019, tabell B3.6.1.

Figur 3: Ytterligare begränsningar av skolval i den offentliga sektorn



Det svenska skolvalet framstår alltså som normalt, internationellt sett. Vill man argumentera för den svenska skolans egenhet måste man hänvisa till något annat. En sådan sak skulle kunna vara skolpengen, som innebär att finansieringen följer med eleven. Internationellt ges så kallade *school vouchers* i åtta länder, bland andra Danmark, Irland och Sydkorea. De definieras som en sorts skolkupong eller ett stipendium som elever kan söka för att sedan finansiera ett möjligt byte av en skola. *School vouchers* är enligt OECD:s definition därmed inte detsamma som den svenska skolpengen, då de måste sökas. De är därmed mer lika vad vi i Sverige skulle kalla ett stipendium. Sverige har alltså ett mer tillgängligt system än många andra där man har valfrihet redan från början utan byråkratiska ansökningar eller att man kan få avdrag på skatten för skolavgifter etc.

Nederländerna har ett system som i viss mån påminner om den svenska skolpengen, medan övriga länder har andra resursfördelningssystem. En förklaring till att Sverige avviker kan vara den svenska traditionen av generell politik. I stället för till exempel riktade bidrag till olika grupper, som måste söka dessa bidrag för att få dem, tenderar bidragen i Sverige att vara generella och inte kräva någon ansökan.⁵ I den kontexten kan man förstå skolpengen som ett finansierings-system som undviker den ojämlikhet som följer när familjer måste söka stipendium, vilket kan vara ett skäl till att många av de länder som har *school vouchers* endast ger dessa till elever från socioekonomiskt svaga hem eller liknande. I Frankrike till exempel kan elever från socioekonomiskt svaga förhållanden erhålla *school vouchers*.

Definition av Vouchers enligt OECD⁶

Government-supplied monetary coupons or certificates used to offset tuition at eligible private schools. A distinction can be made between universal vouchers, provided to all eligible schools and students, and targeted vouchers, selectively provided to students or schools that meet certain criteria.

⁵ Se till exempel (Regeringskansliet, 2017) där den svenska välfärdspolitiken beskrivs som generell.

⁶ OECD, 2017.

Valfrihet i världen 1: Grundlagsfäst rätt till fria skolval i Danmark

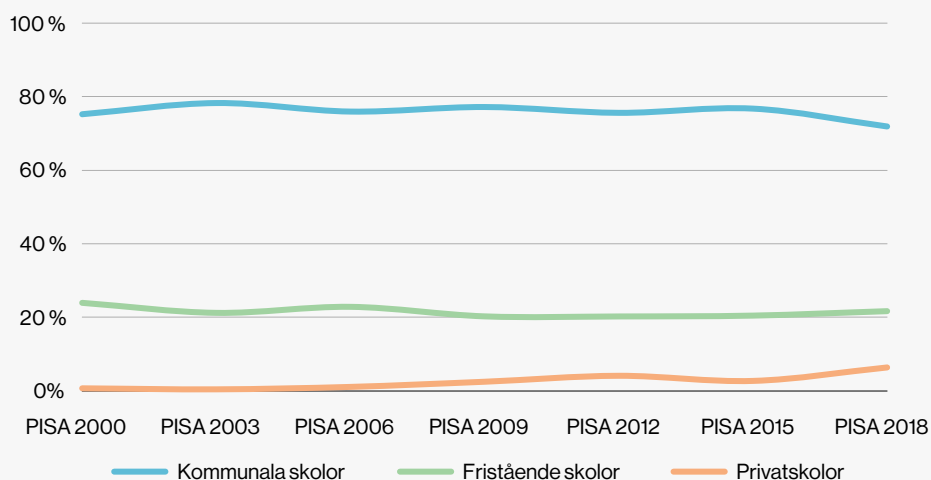
1814 införde Danmark vad som kan kallas en obligatorisk grundutbildning.⁷ Denna obligatoriska skolgång skulle vara i sju år, men behövdes inte genomföras inom en organiserad skolmiljö. I stället var det upp till föräldrarna själva att utbilda sina barn på ett sätt som man själv fann lämpligt. Sedan dess har föräldrar haft en rättighet att själva grunda en privatskola som kan ansöka om offentlig finansiering, om skolan hade minst 28 elever.

Konstitutionen från 1849 cementerade det fria skolvalet i Danmark, vilket tillät föräldrar att kunna få välja en skola som passar deras barn utifrån religiösa, pedagogiska eller politiska synpunkter. Inslaget av enskilda huvudmän inom det danska skolväsendet konsoliderades 1855 med en friskolereform, 1915 med rätten för privatskolor att bli godkända av staten och med den danska konstitutionen från 1953. Det danska skolsystemet bygger mycket på föräldrarnas inflytande över deras barns utbildning.

Skolor med enskilda huvudmän har i Danmark erhållit rätten till statlig subvention redan 1899 (76 procent av vad en kommunal skola erhåller) – graden av offentlig finansiering till enskilda skolor ökades sedan under 1960 och 70-talet, vilket ledde till en ökning av elever i privata skolor.

Det fria skolvalet för offentliga skolor infördes först under 1980- och 1990-talet med introduktionen av ett skolpengssystem. Föräldrar fick därmed möjligheten att även fritt välja bland offentligt drivna skolor, något som tidigare bara gällde enskilda skolor.

Figur 4: Andelen elever i respektive skoltyp i Danmark⁸



I Danmark måste skolor med enskild huvudman följa samma regler som deras offentliga motpart (exempelvis läroplan, certifiering av lärare, med mera). Fristående skolor som erhåller finansiering från det offentliga får inte drivas med vinstsyfte. De tar också ut elevavgifter där föräldrarna själva måste stå för mellan 15 och 30 procent av kostnaderna.

⁷ Wiborg & Larsen, 2017.

⁸ OECD, 2020, annex B1.7.1.

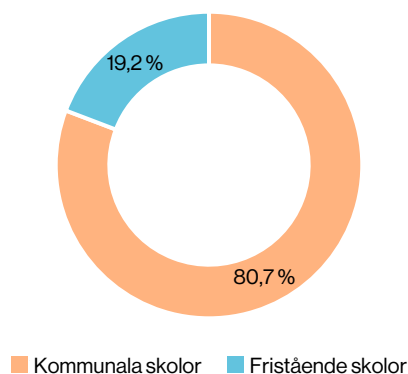
Extremlandet Sverige: lägst andel privatskolor av alla

Ett konkret och enkelt sätt att jämföra olika skolsystem är att titta på andelen elever i olika skolor. Detta ger en kvantitativ uppskattning av hur skolsystemet är ordnat. OECD delar in skolorna i tre kategorier:

- *public schools* är skolor med offentlig huvudman och skattefinansiering, vilket i Sverige motsvarar *kommunala skolor* varför vi för enkelhets skull använder det begreppet hädanefter.
- *government-dependent schools* är skolor drivna av en enskild/icke-offentlig huvudman men där över hälften av intäkterna kommer från offentliga medel/skattefinansiering. I Sverige motsvaras det oftast av begreppet *friskolor*⁹.
- *government-independent schools* är skolor med enskild/icke-offentlig huvudman men där intäkterna från det offentliga utgör mindre än 50 procent, vilket motsvarar de i Sverige nästan helt obefintligt förekommande privatskolorna.

När vi jämför andelen elever i olika skoltyper ser vi att Sverige har en något lägre andel elever i kommunala skolor (80,7 procent) än genomsnittet för OECD-37 (82 procent), men det är inte någon större skillnad.

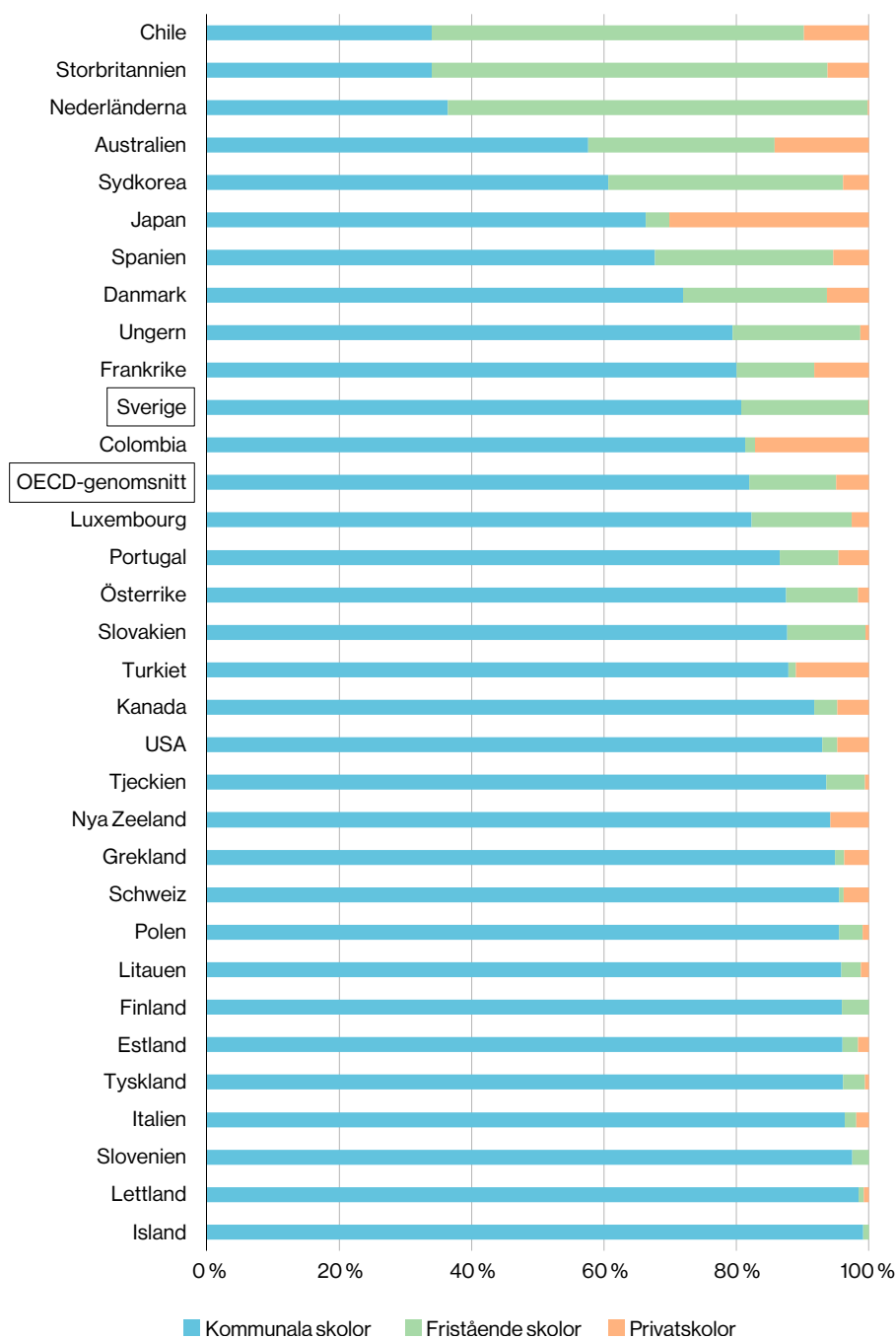
Figur 5: Andelen elever i olika skoltyper i Sverige (2018)



⁹ I svensk lagstiftning används däremot begreppet enskild huvudman som samlingsnamn för de företag eller organisationer som med tillstånd från Skolinspektionen driver skola. Dessa kan i sin tur vara i ett flertal olika driftsformer: aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag, stiftelser, ideella föreningar eller trossamfund.

Figur 6 nedan visar hur skolmarknaden i OECD-länderna ser ut avseende andel elever i kommunala, fristående respektive privata skolor.

Figur 6: Skolmarknaden inom OECD (2018)



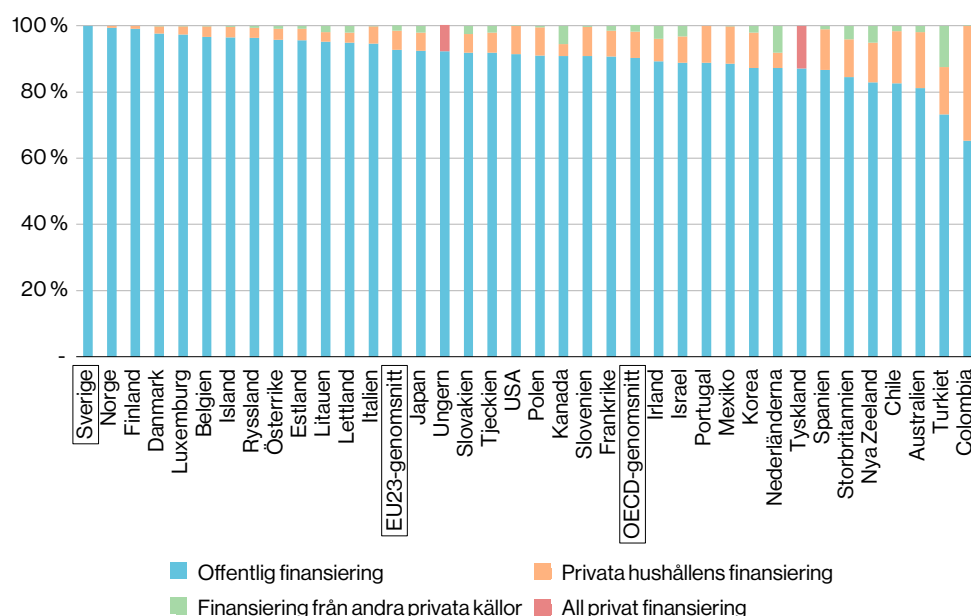
Som framgår av figur 6 så sticker däremot Sverige ut genom frånvaron av svenska elever som går i privatskolor, alltså skolor vars finansiering huvudsakligen kommer från elevavgifter eller privata donationer. Detta är idag ett närmast okänt fenomen begränsat huvudsakligen till ett fåtal internationella skolor.¹⁰

¹⁰ OECD, 2020, tabell B1.7.1.

Det finns skolor i Sverige som många tänker på som privatskolor men även dessa är idag friskolor¹¹. Att de inte inkluderas som privatskolor i denna statistik beror på att de avgifter som betalas där inte är för utbildningen, utan till exempel för de elever som bor på internat. Men även om dessa inkluderas skulle Sverige ha en låg grad av privatskolor. Detta tyder på en hög nivå av jämlikhet i det svenska skolsystemet där det är familjernas val som avgör vilken skola eleverna går i, inte tjockleken på föräldrarnas plånböcker.

Sverige är också det land där förekomsten av privat finansiering av barns skolgång är som allra lägst (figur 7). Utöver Sverige avvisar Finland finansiering från föräldrar (såväl obligatorisk som frivillig) för offentliga skolor och friskolor. På den andra sidan skalan finner vi Australien, Irland, Korea, Skottland och USA, där föräldrar enligt OECD kan komma att stå för en del av kostnaderna kopplade till barnens skolutbildning även för offentligt drivna skolor.

Figur 7: Fördelning av offentlig och privat finansiering av skolsystemen (2017)¹¹



Avslutningsvis kan nämnas att inslaget av religiösa/konfessionella skolor är mycket lägre i Sverige än i andra OECD-länder. Enligt Skolverkets enhetsregister fanns det 66 konfessionella skolor med sammanlagt 9 300 elever i Sverige år 2017, något som kan jämföras med 18 950 elever i konfessionella elever i Danmark och motsvarande 14 700 elever i Norge.¹²

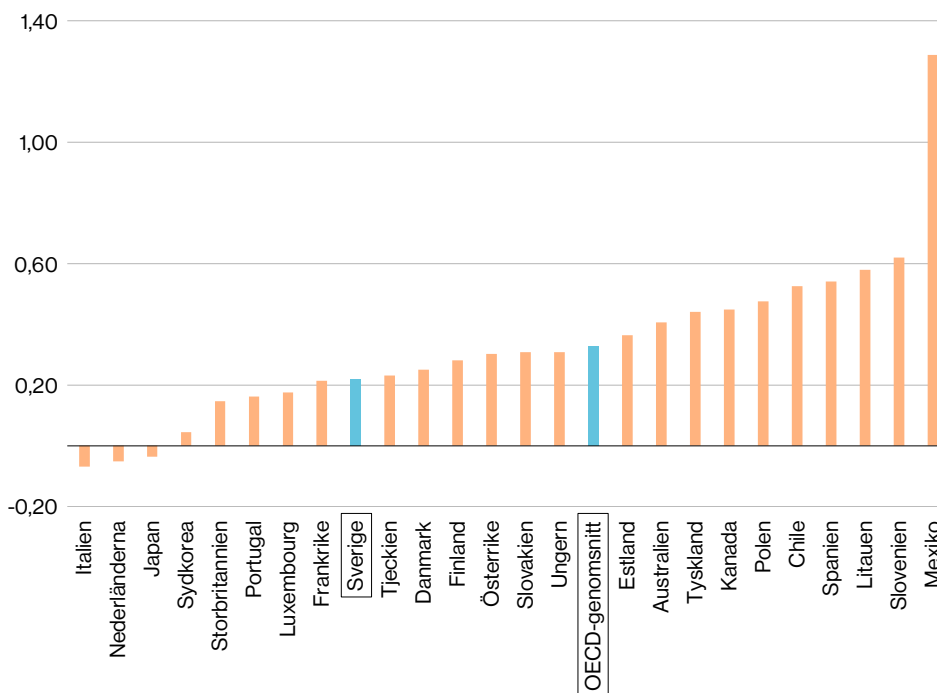
¹¹ Till exempel tar både *Lundsbergs skola* och *Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket* emot dagelever utan avgifter.

¹² Qvarsebo & Wenell, 2018.

Svensk skola tillhör de mest jämlika

Vad gäller skillnader i elevsammansättning mellan olika skolor (oavsett huvudman) förefaller Sverige tillhöra ett nordiskt kluster med allra minst skillnad i elevers bakgrund mellan skolor.

Figur 8: Skillnad i socioekonomisk profil av elever i fristående skolor och kommunala skolor inom OECD (2018)



Jämför man till exempel "skolsegregation med avseende på socioekonomisk sammansättning" mellan länder tillhör alla de nordiska länderna de OECD-länder som har minst skillnad i socioekonomisk sammansättning mellan skolor (Skolverket, 2019). Sverige har också en lägre grad av socioekonomisk skillnad¹³ mellan elever i enskilda och offentliga skolor än OECD-snittet¹⁴.

¹³ Den socioekonomiska faktorn bör tolkas med försiktighet då den härleds genom att eleverna själva anger uppgifter gällande föräldrarnas sysselsättning, förmögenhet osv. Men då den används av OECD själva så finns det anledning att ta med den.

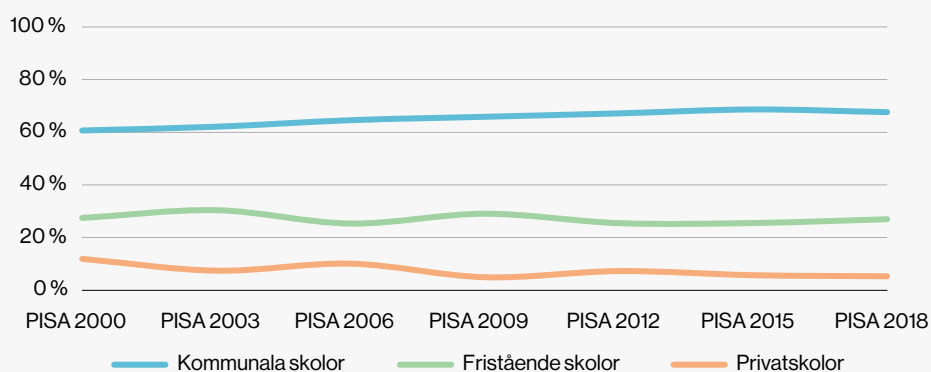
¹⁴ OECD, 2020, tabell VB1.7.3.

Valfrihet i världen 2: En tredjedel av spanska elever går i friskolor

När Spanien demokratiserades efter diktatorn Francisco Francos död 1975 var landet mycket eftersatt med en föråldrad ekonomi och begränsade sociala förmåner. Som en del av modernisering skrevs rätten till utbildning in i den nya demokratiska författningen, men skolväsendet var samtidigt mindre utvecklat än i många andra europeiska länder.

För att bredda tillgången till utbildning och utveckla skolväsendet efter demokratiseringen tog staten bland annat på sig hälften av kostnaderna för fria skolor, concertados. I dag går nästan en tredjedel av spanska eleverna i en concertado.¹⁵

Figur 9: Andelen elever i repektive skoltyp i Spanien¹⁶



Många fristående skolor har koppling till katolska kyrkan. Andelen elever i skolor med enskild huvudman (privatskolor och concertados) varierar över landet. I såväl Baskien (49 procent) som i Katalonien (35 procent) – två regioner som båda har en egen regional och språklig identitet – ligger andel elever i skola med enskild huvudman över rikssnittet. Även huvudstadsregionen Madrid har en hög andel elever utanför det kommunala skolsystemet och andelen växer i takt med att befolkningen växer då en stor andel av de nya skolor som öppnas har en enskild huvudman.

¹⁵ Umpstead, Jankens, Ortega Gil, Weiss, & Umpstead, 2016.

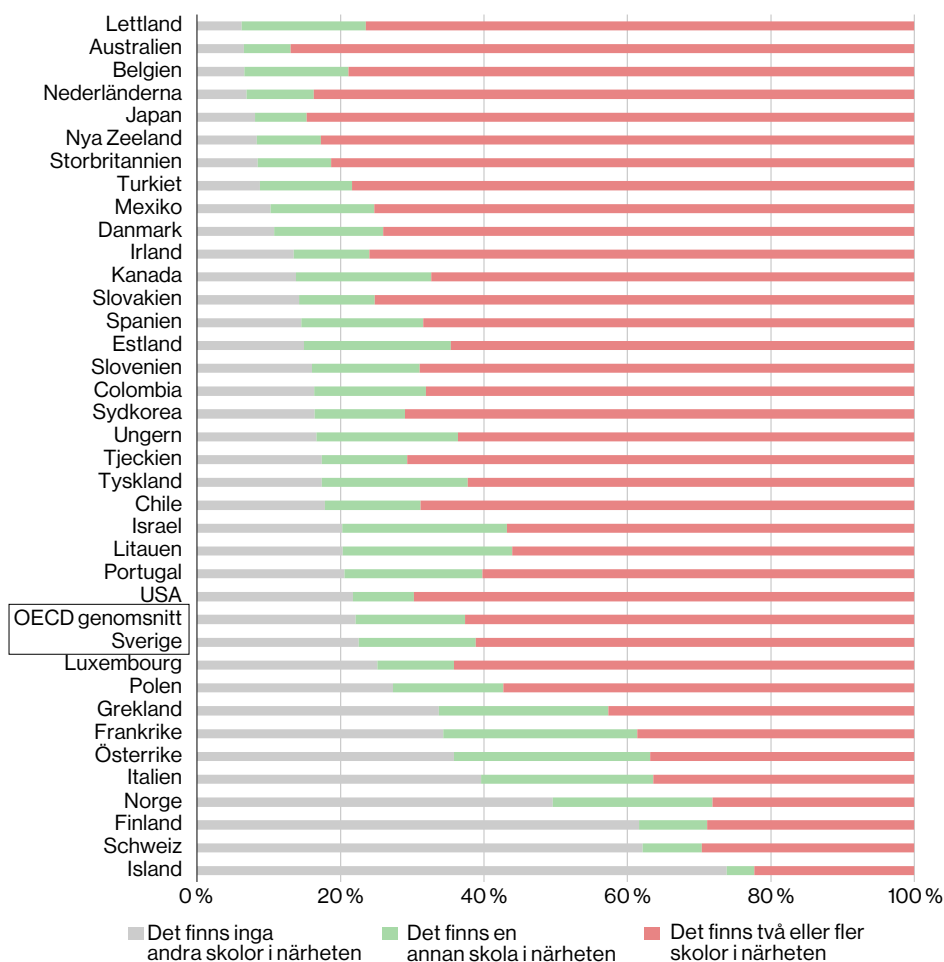
¹⁶ OECD, 2020, annex B1.7.1.

Högre konkurrens i Danmark och Storbritannien

Valfrihet är inte bara den teoretiska möjligheten att kunna välja mellan olika skolor, utan även den praktiska förmågan att faktiskt göra det. För att det ska vara möjligt krävs en god konkurrens i skolsystemet.

Hur omfattande är då skolkonkurrensen i olika länder? I stället för att försöka jämföra olika länders lagstiftning och regelverk, vilket beror på implementeringen och är svårt att göra, har OECD försökt undersöka konkurrensen som olika skolor möter genom att fråga rektorer hur många skolor i närområdet som deras elever skulle kunna söka sig till i stället. Även här placerar sig Sveriges något under genomsnittet för OECD-länder.¹⁷ Det tyder på att Sverige har en relativt levande skolmarknad där rektorerna upplever att flera aktörer konkurrerar med varandra om samma elevunderlag, men inte har en lika utvecklad konkurrenssituation som exempelvis Danmark eller Storbritannien där elevernas rätt att kunna välja mellan olika skolor verkar vara mer utpräglad.

Figur 10: Skolkonkurrens inom OECD (2018)



17 OECD, 2020, tabell B1.7.7.

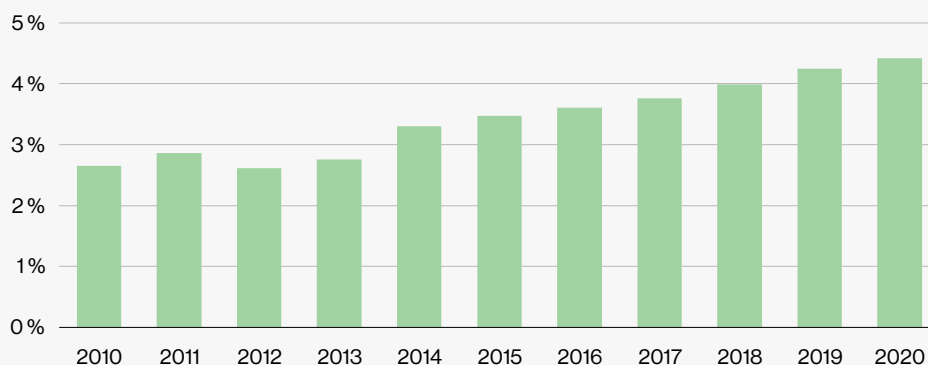
OECD undersöker dessutom hur konkurrenssituationen varierar beroende på vilken socioekonomisk bakgrund eleverna har, om skolorna är i stadsmiljö eller på landsbygd och val av huvudman. För de flesta länder, inklusive Sverige, finner de att konkurrensen är större i stadsmiljö än på landsbygd och att enskilda huvudmän upplever en större konkurrens. OECD finner även att konkurrensen är mindre för de flesta länder i de områden där elever kommer ifrån en svagare socioekonomisk bakgrund, vilket innebär att dessa elevers valmöjlighet är mindre. Detta gäller dock inte för Sverige, där valmöjligheterna för elever med en socioekonomiskt svagare bakgrund är lika goda.

Valfrihet i världen 3: Även Norge har stora friskoleföretag

I Norge infördes en ny friskolelag år 2015 i syfte att förtydliga regelverken, som ålägger friskolor att följa samma krav och regler (utbildning, läroplan, med mera) som offentliga skolor. De behöver också ha en annan inriktning än de offentliga skolorna, till exempel ha en viss religiös eller pedagogisk inriktning (till exempel Montessori- eller Waldorfpedagogik), följa en internationell läroplan eller bedriva elitidrottsutbildningar. Skolorna får inte heller drivas med vinstsyfte.

Figur 11 visar utvecklingen av andelen elever i fristående skolor i Norge sedan 2010. Vi ser en tydlig ökning av antalet elever som söker sig till en fristående aktör efter friskolereformen 2014/2015. Även antalet fristående skolor har ökat med 60 procent mellan 2010 och 2020 enligt den Norska statistiska centralbyrån.¹⁸

Figur 11: Andelen elever som går i en friskola i Norge (primary and lower secondary)



I Norge finns även större friskoleföretag. Ett exempel är Læringsverkstedet som under 2019 omsatte 3,2 miljarder kronor och hade en lönsamhet på cirka 2 procent.¹⁹

¹⁸ Statistics Norway, 2021.

¹⁹ Thomassen Nes, 2020.

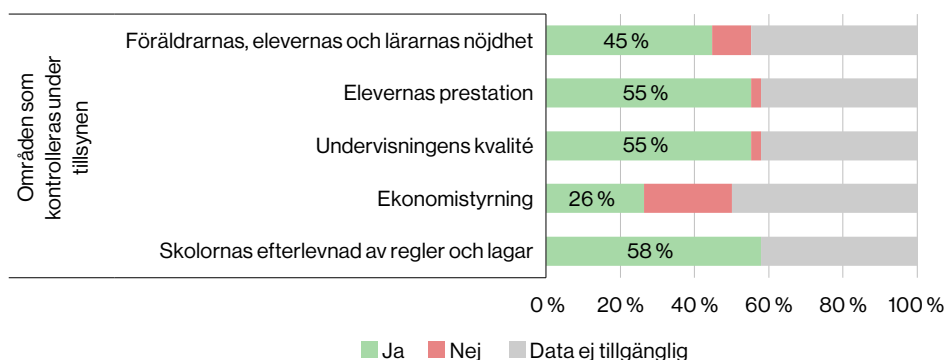
Inte friare styrning eller mindre granskning i Sverige

I februari 2022 är publicerade Skolinspektionen resultatet av en tematisk tillsyn av friskolors urvalsprocess för elevantagning. Trettio skolor ingick i undersökningen. Även om rapporten visade på brister i skolornas tydlighet och transparens fann man inte några belägg för att de granskade skolorna sållade i antagningen.

Skolinspektionens tematiska tillsyn är ett av flera exempel på den granskning som bedrivs av både friskolor och kommunala skolor i Sverige. Utöver granskningar, som undersöker en specifik fråga (som här kring urval och antagning) genomför även Skolinspektionen en regelbunden tillsyn av skolor för att bland annat säkerställa att skolorna följer lagar och föreskrifter och ger eleverna goda förutsättningar för lärande.²⁰ Sedan den 1 juli 2018 görs också regelbundna kvalitetsgranskningar, som i högre utsträckning ska lyfta fram vad som skolorna gör rätt än den regelbundna tillsynen.²¹

Med detta system är Sverige del av den övervägande majoriteten av OECD-länder vars skolinspektion utför en tillsyn i skolväsendet. Vad som kontrolleras är dock inte lika enhetligt. Av fem områden som redovisas nedan är långt ifrån alla områden som granskas i alla länder.²²

Figur 12: Områden som kontrolleras under tillsynen (primary)



För de flesta länder råder omfattande skillnader mellan styrningen av friskolor och kommunala skolor.²³ I Sverige är det i stället i huvudsak samma lagstiftning och uppföljning som gäller för såväl fristående som kommunala skolor²⁴.

Hur staten styr skolväsendet i de olika länderna framgår översiktligt i figur 13 nedan. 77 procent av länderna har en standardiserad läroplan för de kommunala skolorna medan endast 58 procent av länderna har det för landets fristående skolor. I Sverige måste såväl fristående som kommunala skolor följa läroplanen). 18 procent (13 för fristående) har obligatoriska nationella prov som vi har i Sverige. Däremot är kraven högre på en obligatorisk nationell bedömning. En klar majoritet av länderna tillåter skolor med religiös profil. 62 procent av länderna har krav på att personal i de kommunala skolorna ska uppfylla behörighetskrav (för fristående skola är krav på detta ovanligare).

20 Skolinspektionen, 2022.

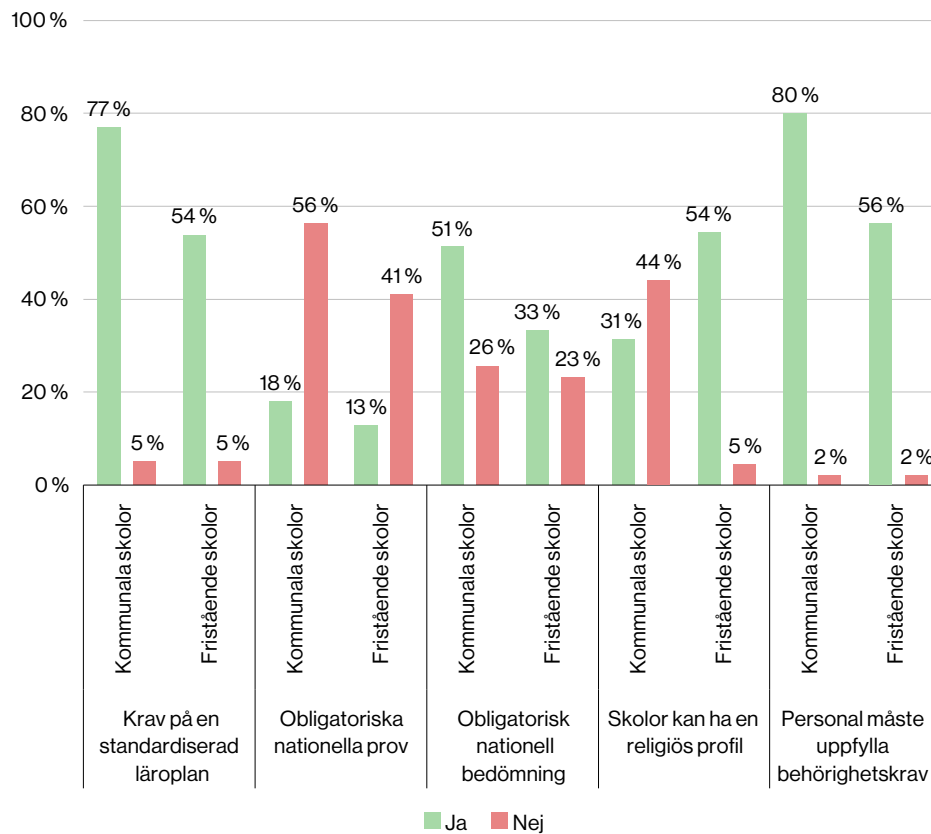
21 Nystedt, 2000.

22 OECD, 2019, tabell B3.4.1.

23 OECD, 2020, tabell B3.6.3.

24 Ett exempel på ett undantag från lagen är Waldorfskolor. Ett annat är konfessionella skolor, som enbart får bedrivas i friskoleform.

Figur 13: Statlig styrning (primary, 2018)



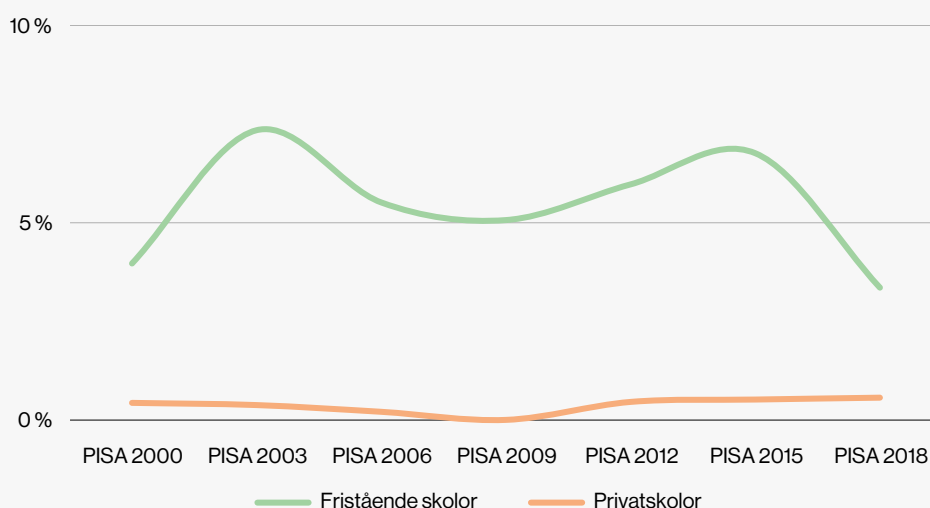
Sammantaget förefaller vi ha relativt höga eller annars normala nationella krav på svensk skola. Vi kännetecknas i vart fall inte av att avvika genom att ha ett ovanligt oreglerat skolväsende eller låga statliga krav.

Valfrihet i världen 4: Skolval i vissa men inte alla tyska förbundsländer

Dagens enade Tyskland består av 16 förbundsländer (delstater) som alla har sin egen skolpolitik för finansiering, läroplan, regleringar och krav på både elever och skolor. Till exempel varierar möjligheten att välja skola mellan olika delar av landet. Många förbundsländer tillämpar närhetsprincipen ("Sprengelprinzip") vid en första placering av skolbarn.²⁵ I vilken utsträckning föräldrar därutöver kan välja en annan skola är upp till varje förbundsland att själv avgöra. Vissa förbundsländer kan vara väldigt restriktiva med att tillåta byte av skola, medan andra (som Nordrhein-Westfalen och Hamburg) i princip tillämpar ett fritt skolval²⁶. Även finansieringsmodell kan skilja. I vissa delar av Tyskland kan föräldrar till elever i privata eller fristående skolor göra ett avdrag på skatten för barnens skolkostnader.²⁷

Rätten att grunda en fristående skola ("Schule in freier Trägerschaft") är skyddad i den tyska författningen (Artikel 7, paragraf 4). En möjlig förklaring till den grundlagsfästa rättigheten är att försöka undvika den typ av statlig monopolställning inom skolväsendet som drabbade den tyska befolkningen under såväl det nationalsocialistiska Tredje riket (1933–45) som den öst-tyska kommunistiska enpartidiktaturen *Tyska demokratiska republiken* DDR (1949–1990).

Figur 14: Andelen elever i repektive skoltyp i Tyskland²⁸



I likhet med Norge har även Tyskland en stor andel fristående aktörer inom förskolan. 2017 rapporterade man att 69 procent av alla barn under 3 år gick på en förskola med enskild huvudman.

25 Stadt Nürnberg, 2021.

26 I staden Hamburg fick 94 procent av eleverna plats på sin förstahandssökta skola. Stadt Hamburg, 2020.

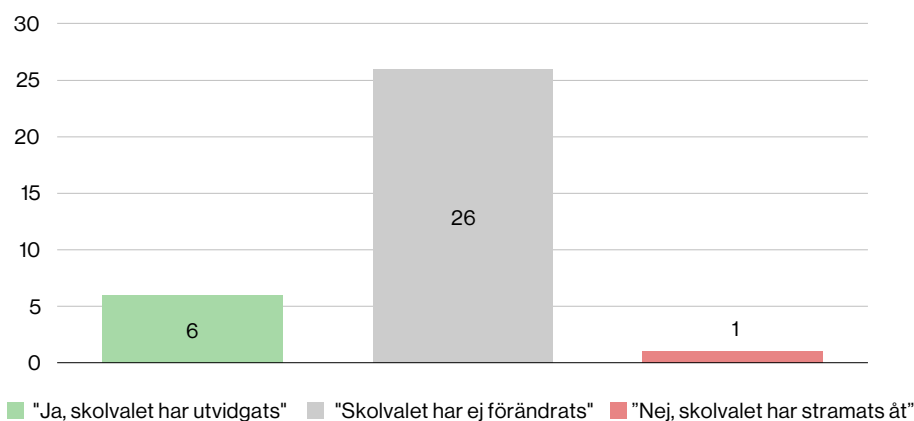
27 Statistisches Bundesamt, 2021.

28 OECD, 2020, annex B1.7.1.

Världens skolsystem går i valfrihetens riktning

Skolval är inte bara en internationell norm utan även en internationell trend. Endast i ett fall i undersökningen uppger ett land att det har stramat åt skolvalet inom den offentliga sektorn, medan betydligt fler uppger att de har utökat möjligheterna till skolval²⁹.

Figur 15: Skolvalets utvidgning mellan 2009–2018 inom OECD (secondary, i antal länder)



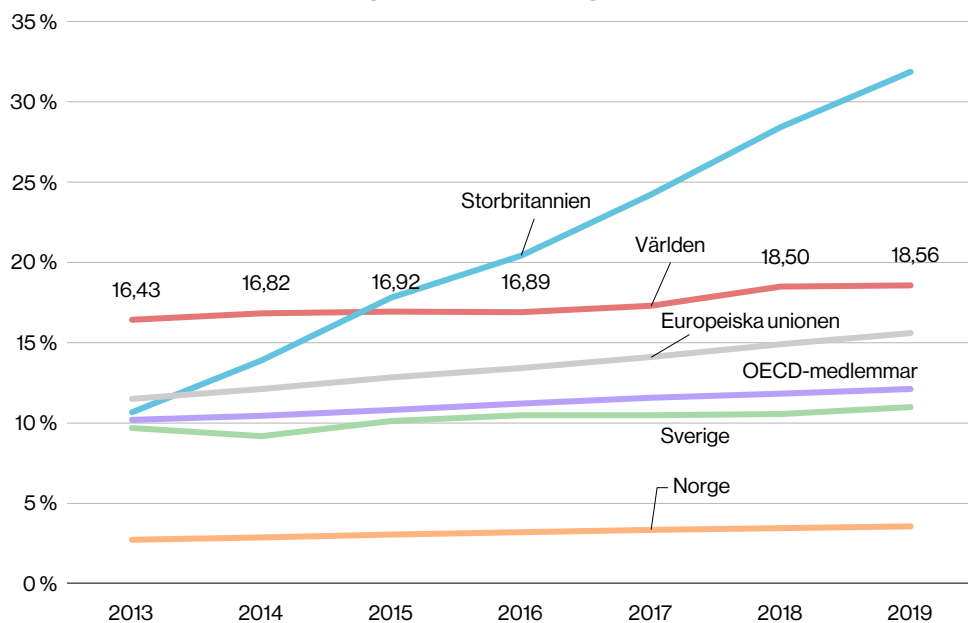
Utvecklingen av andelen elever som väljer annat än offentliga skolhuvudmän visar samma trend. I PISA-undersökningen från 2000 fanns det tolv länder där färre än 2 procent av eleverna gick i skolor med en enskild (icke-offentlig) huvudman.³⁰ I PISA 2018 hade antalet länder med färre än 2 procent av eleverna i icke-offentliga skolor minskat till endast sju länder.

Även data från FN-organet Unesco visar en liknande utveckling (figur 16). Som vi kan se så ökar andelen elever i friskolor i Sverige, men det gör den även i OECD, EU och i hela världen. Störst är ökningen i Storbritannien men vi ser också en viss ökning i grannlandet Norge, om än från relativt blygsam nivå.

29 OECD, 2019, tabell B3.6.5.

30 OECD, 2020, tabell B1.7.1.

Figur 16: Andel elever i icke-offentliga skolor (grundskoleutbildning)³¹

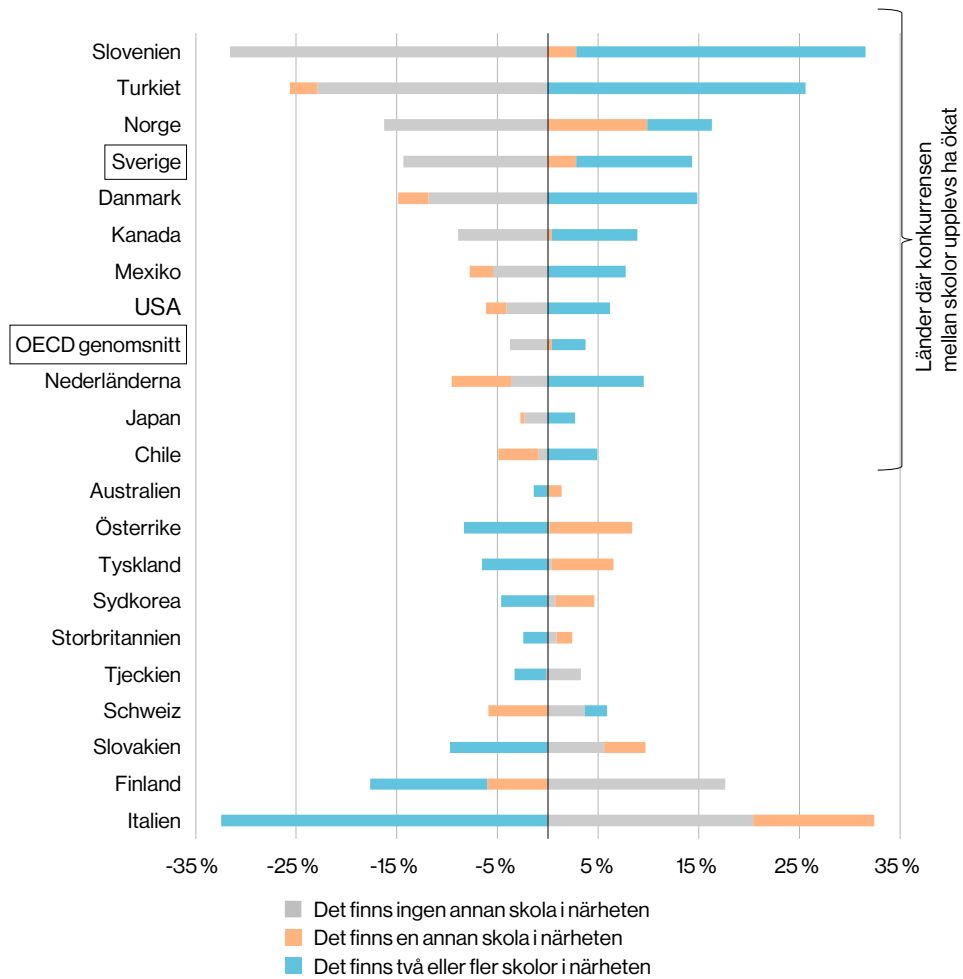


Den upplevda konkurrensen har också ökat, om än långsamt. Andelen rektorer i hela OECD som uppger att det finns två eller fler skolor i närheten har ökat med tre procent. I Sverige är ökningen elva procent, vilket är en mindre ökning än i exempelvis Norge, men det är fortfarande över OECD-genomsnittet.³²

31 UNESCO Institute for Statistics, 2021.

32 OECD, 2020, tabell B1.7.7.

**Figur 17: Förändring av konkurrenssituation 2006–2018
(i procentenheter)**



En förklaring till denna relativt snabba förändring i Sverige kan vara att i andra länder har det varit möjligt att starta och driva friskolor länge, varför det i Sverige funnits ett större utrymme för tillväxt när väl möjligheten införts. Ökningen har alltså skett från en väldigt låg nivå och den kan sannolikt förväntas plana ut över tid.

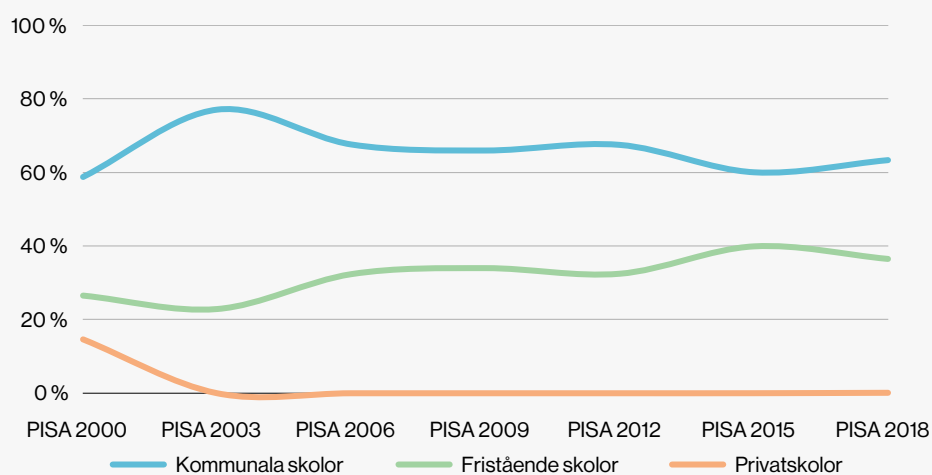
I diagrammet ovan ser vi också att det finns flera länder där den upplevda konkurrensen för skolor ökat mer än i Sverige, framför allt Slovenien men även Norge.

Valfrihet i världen 5: Strävan för valfrihet i Nederländerna sedan 1917

Nederländerna har en lång tradition av valfrihet och en hög andel icke-offentliga aktörer inom deras skolsystem.³³ Redan 1917 fanns det en rörelse för ökad valfrihet inom skolväsendet, men det var inte förrän den nederländska regeringen la till artikel 23 i konstitutionen som det statliga monopoliet över skolväsendet upphävdes.

Artikel 23, som reviderades under en konstitutionell reform 2006³⁴ garanterar en lång rad friheter i dagens skolsystem, exempelvis rätten till att starta och driva en ny skola, rätten till att organisera utlärning av obligatorisk utbildning och rätten för skolor att skapa en egen profil baserad på religiösa, ideologiska eller pedagogiska övertygelser. I dag drivs en majoritet av skolorna i Nederländerna av en enskild huvudman, som mottar sin finansiering från det offentliga.

Figur 18: Andel elever i respektive skoltyp i Nederländerna



Källa: PISA 2018 Volume V, Annex B1.71

Det nederländska skolsystemet kännetecknas av en relativt fri etableringsrätt på skolmarknaden, men med en stark statlig kontroll av utbildningen som förmedlas i skolorna. Skolor som drivs av enskilda huvudmän och finansieras av offentliga medel får inte ha något vinstsyfte. Finansieringen som skolor i Nederländerna erhåller av staten består av olika delar, där det ingår ersättning för fasta kostnader (som lärarlöner) och rörliga kostnader (beroende på vilken typ av utbildning skolan erbjuder). En ytterligare del för ersättningen för skolutbildning följer varje individuell elev, något som påminner om skolpengen i Sverige.

33 Patrinos, 2011.

34 Nederländernas författning, 2021.

Charterskolor – en allt vanligare variant på friskolor

Något som blir allt vanligare – inte minst i USA – är så kallade *Charter schools*. Dessa är skolor som får en "charter" (ett kontrakt), från myndigheterna att ta emot elever mot betalning från det allmänna. Kontraktet skrivs ofta med en "non profit"-organisation som under relativt stor frihet jämfört med de kommunala skolorna får utforma verksamheten (schema, bemanning, budget m.m.) där intäkterna kommer från det offentliga genom att antagna elever tar med sig ett anslag. Ofta är det förbjudet med skolavgifter och många skolor etableras i relativt utsatta eller svårjobbade skolområden där man inte är nöjd med de kommunala skolornas resultat. Vanligtvis behöver alltså föräldrar inte bidra med ytterligare privat finansiering, då den offentliga finansieringen ofta täcker alla kostnader.

Första delstaten att tillåta charterskolor var Minnesota år 1991 och sedan dess har denna typ av fristående skola blivit alltmer populär i USA. Idag finns det uppskattningsvis 7 700 charterskolor med sammanlagt nära 3,5 miljoner elever i 44 delstater. Som andel av landets elever är det ännu en relativt blygsam siffra men den ökar och var år 2019/20 cirka 7 procent. Högst andel elever i charterskolor finns i huvudstaden Washington D.C. där hela 45 procent av eleverna går i charterskolor, följt av Arizona med 17 procent³⁵.

Charterskolor liknar svenska friskolor genom att de inte tar ut skolavgifter, men har ofta andra regler vad gäller antagning (där lotterier är vanliga) eller krav på att följa en gemensam läroplan. Det vanligaste är att charterskolorna drivs av icke-vinstdrivande (non-profit) organisationer men det finns också delstater där verksamheten drivs av vanliga företag och totalt utgör den gruppen cirka 12 procent av USA:s charterskolor³⁶. I de flesta fall är huvudmannen som äger skolan en "non-profit"-organisation och en del delstater har strikta regler kring vinster och förekomst av privata företag. Men i flera delstater är det tillåtet för "non-profit"-huvudmannen att anlita skolföretag som ansvariga för driften av skolan. Därmed finns det vad vi i Sverige skulle kalla "skolkoncerner" som ansvarar för många skolor i en eller flera delstater. Ett sådant exempel är Michigan-baserade *National Heritage Academies* som sedan starten av den första skolan *Excel Charter Academy* 1995 vuxit till att idag driva över ett 90-tal skolor i nio delstater där man erbjuder utbildning från *kindergarten* till *high school* för över 60 000 elever³⁷.

35 National Center for Education Statistics, 2021.

36 National Alliance for Public Charter Schools, 2021.

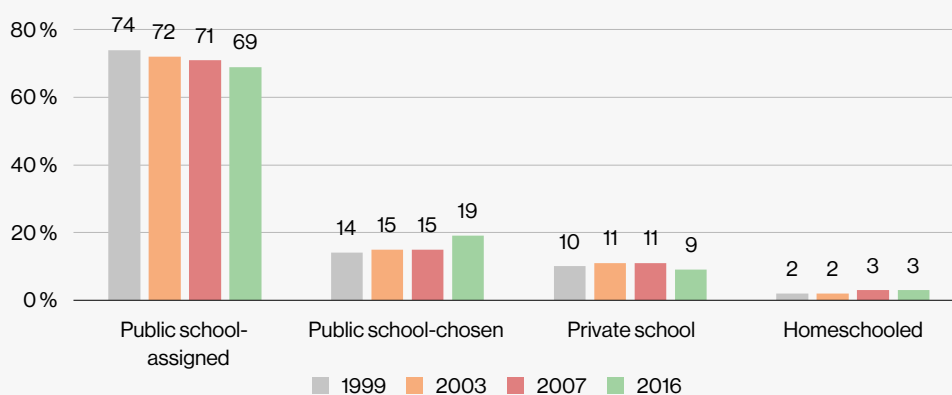
37 National Alliance for Public Charter Schools, 2021.

Valfrihet i världen 6: Starkt ökande valfrihet i USA:s skolsystem

USA var på många sätt ett föregångsland inom allmänt tillgänglig skolgång där Massachusetts var den första delstaten som införde obligatorisk skolgång år 1852. Idag gäller det skolplikt för alla barn och ungdomar, men skolpliktsåldern varierar mellan delstaterna. Skolväsendet i USA är nämligen starkt decentraliserat där betydande delar av såväl det utbildningspolitiska som det administrativa ansvaret ligger på delstatsnivå. Det offentliga skolväsendet (*public schools*) är klart dominerande med över 90 procent av eleverna, ofta organiserade inom s.k. *local school districts*. Genom reformer och lagförslag som *The No Child Left Behind Act* (ett paket som avser att stötta elever från socioekonomiskt svaga förhållanden) och *Race to the Top* (ett program som avser att driva på innovationen inom skolan) har dock den nationella, federala administrationen fått en större roll i utbildningspolitiken.

Det finns idag ett stort antal olika program som används för att ekonomiskt underlätta och finansiera ökade möjligheter till fria skolval i USA, men frågan är omdebatterad inte minst till följd av det starka motståndet från de offentliganställda lärarnas fackförbund. Trenden går dock relativt tydligt mot ökad valfrihet och konkurrens. Mellan år 2000 och 2016 ökade visserligen antalet elever i *kommunala skolor* (*public schools*) till 47,3 miljoner elever (en ökning med 1 procent) men andelen minskade. Framför allt ökade antalet elever i charterskolor (från 0,4 till över 3 miljoner) och i hemundervisning (som fördubblades till 1,7 miljoner elever). Samtidigt minskade antalet elever i privatskolor något.

Figur 19: Andel elever per skolform
(utvalda år, ålder 5–17 år)³⁸



Den offentliga finansieringen till fristående skolor kan ske på lite olika sätt till exempel genom *school vouchers* eller olika typer av stimulanser/avdrag/bidrag/skattereduktioner.³⁹ Pandemin och de omfattande nedstängningarna av offentliga skolor i många delstater har drivit på såväl förekomsten av fristående skolor som antalet föräldrar som ordnar egen undervisning s.k. *home-schooling*.

38 Wang, Rathbun, & Musu, 2019.

39 EdChoice, 2021.

Kan man jämföra skolsystem?

Den som försöker beskriva i vilken utsträckning valfrihet och konkurrens utvecklats samt jämföra länders skolsystem har ingen enkel uppgift. På samma sätt som Sverige har en egen unik utbildningspolitisk historia är variationen mellan länders skolsystem stor, där varje skolsystem påverkats av landets specifika egenheter.

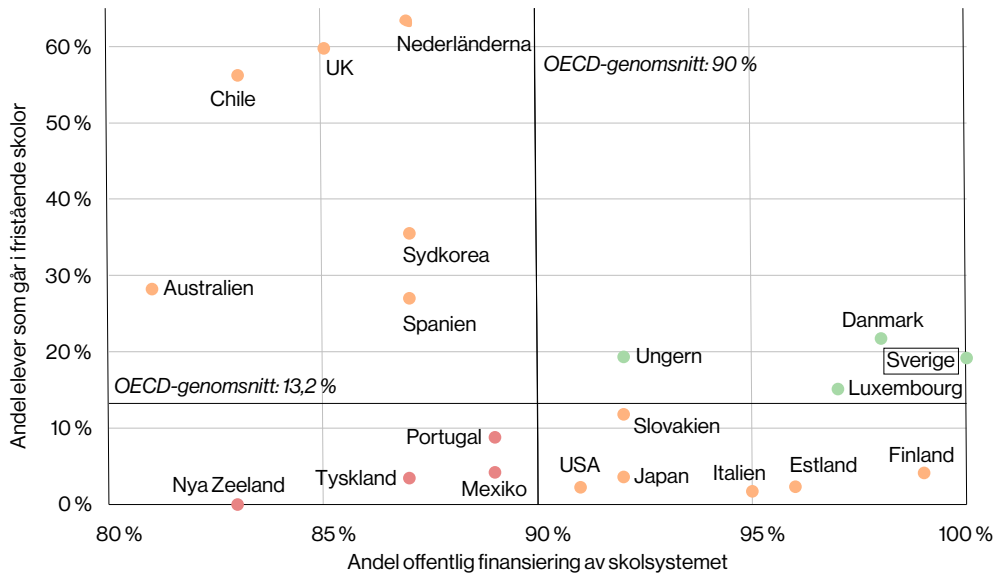
Jämförelser mellan (och ibland även inom länder) är svåra. Dessutom lämnar ofta tillgängliga data över skolor, resurser, provresultat, betyg eller andra viktiga indikatorer en hel del att önska i fråga om jämförbarhet. Huvuddelen av den data som används i denna text kommer från OECD och fokuserar då främst på det som kan motsvara svensk 9-årig grundskola, det vill säga *primary* (ISCED 1) respektive *lower secondary education* (ISCED 2). I detta sammanhang kan nämnas att OECD baserar en del av sin data på enkätundersökningar till rektorer. Det är möjligt att det skulle gå att undersöka skolsystem på andra sätt, men det är också det sätt som OECD har använt i flera av sina undersökningar som genomförts under många år. Den socioekonomiska sammansättningen av elever som OECD redovisar härleds genom att eleverna själva anger uppgifter gällande föräldrarnas sysselsättning, förmögenhet och så vidare, vilket innebär att det finns risk för fel.

I framtiden kommer förhoppningsvis ett ökat samarbete mellan länder, digitalisering och bättre datainsamling samt ökad skolforskning att göra det ännu lättare att jämföra skolsystem. Det finns också en stark och viktig trend mot ökad forskning kring skolsystem och skolresultat som förhoppningsvis kan bidra till ännu bättre underlag för såväl samhällsdebatt som policyutveckling.

Kan man ändå jämföra skolsystem? Ja. Den tillgängliga informationen är omfattande och bred. Vi har jämförelser av lagtexter, konkreta siffror för elevsammansättning och enkätundersökningar som sammantaget gör jämförelser möjliga.

Figur 20 visar till exempel hur länder kan grupperas utifrån graden av offentlig finansiering (X-axeln) och andelen elever som går i fristående skolor (Y-axeln). Därefter kan länderna delas in i fyra zoner utifrån om de ligger över eller under OECD-snittet i respektive kategori. Fram träder då en bild av variationen i valfrihet och egen finansiering där det finns länder med relativt hög andel privat finansiering och skolval (som Australien, Spanien, Storbritannien och Sydkorea) respektive länder där de offentliga skolorna har stark ställning men där man också har skolavgifter (Portugal, Mexiko och Tyskland). Finland och Danmark har då ungefärligt lika hög grad av icke-offentlig finansiering men danska familjer har valt fristående skolor i betydligt högre omfattning. Sverige har i jämförelse nästan lika stor andel elever i fristående skolor som Danmark men utan skolavgifter. Jämfört med Finland har vi mindre eller näst intill ingen egenfinansiering men större valfrihet.

Figur 20: Andel offentlig finansiering respektive andelen elever i fristående skolor (OECD)



Den fråga man bör ställa sig är om vi vill byta riktning? De allra flesta svenskar är nöjda med både avsaknaden av skolavgifter/egenfinansiering och att vi kan välja. Många länder går dessutom i samma riktning som Sverige.

Avslutning

Sammanfattningsvis är det svenska skolsystemet långt ifrån något urspårat experiment. Vi har tvärtom ett skolsystem som i det mesta påminner om andra länders. Det vore ungefär lika orimligt att kalla det extremt privatiserat som att kalla det extremt socialiserat. Det är helt enkelt ganska normalt i ett internationellt perspektiv.

Denna slutsats får sprängkraft mot bakgrund av alla de många påståenden om den svenska skolans världsunika privatisering. Efter en granskning faller de ihop. Men varför förs de då fram med en sådan intensitet? Där vi avviker är genom förekomsten av friskolor i aktiebolagsform med möjlighet att lämna avkastning till ägarna. Men att det skulle göra Sverige till en extrem experimentverkstad är en grov överdrift. I så fall är vi minst lika extrema i att inte tillåta skolavgifter eller genom att vi har samma grad av tillsyn oavsett om huvudmannen är privat eller kommunal.

Sammantaget finns det gott om länder som är betydligt mer "extrema" än Sverige. I inget annat land har andelen elever som går i kommunala skolor sjunkit snabbare än i Storbritannien. Skolkonkurrensen i Lettland är större än i alla andra länder. Och Slovenien har haft den snabbaste ökningen av skolkonkurrensen de senaste femton åren. Nederländerna har den högsta andelen elever i fristående skolor. Australien förefaller ha den högsta andelen skolavgifter. Vilket land som då ska anses ha mest "marknadsskola" eller är mest extremt kan diskuteras. Men det är knappast Sverige.

Det svenska skolsystemet kännetecknas – precis som landet i övrigt – framför allt av en hög grad av jämlikhet. I Sverige är det elever och föräldrars val som avgör vilken skola eleven går i, inte föräldrarnas ekonomi. Det svenska systemet kännetecknas även av ett enhetligt regelverk för friskolor och kommunala skolor, som upprätthålls genom Skolinspektionens tillsyn. Varken i förekomsten av skolval eller omfattningen av skolkonkurrensen utmärker sig Sverige. Valfriheten har blivit ett större inslag i det svenska skolsystemet de senaste årtiondena, men då startade vi också från en internationellt sett extrem nivå med ett närmast totalt offentligt skolmonopol. Den förändringsresa Sverige har gjort sedan dess delar vi med flera andra länder. Och den har snarare gjort oss till ett mer normalt land än tvärtom.

Slutsatsen om Sveriges normalitet är kanske lite tråkig, men inte oviktig. Tvärtom. Med detta konstaterande kan fokus skiftas från svepande utsagor om den svenska skolans internationella position till en diskussion om befintliga styrkor och svagheter. Vad är bra? Vad kan göras bättre? Där målet inte kan vara graden av offentlig/privat utan om alla svenska barn och unga har tillgång till bra skolor med goda kunskapsresultat. Dit har vi ännu inte nått, men tack vare skolval och friskolor har vi sannolikt kommit närmare målet.

Referenslista

- Norddeutscher Rundfunk (18 April 2022). Verteilung künftiger Fünftklässler in Hamburg steht fest. Hämtat från: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/coronavirus/Verteilung-kuenftiger-Fuenftklaessler-in-Hamburg-steht-fest,schule3050.html>
- EdChoice. (den 11 06 2021). Hämtat från Types of School Choice: <https://www.edchoice.org/school-choice/types-of-school-choice/>
- Jordahl, H., & Heller-Sahlgren, G. (2018). Lönsamma kunskaper: sambandet mellan vinst och kvalitet i svenska grundskolor. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- National Alliance for Public Charter Schools. (den 19 05 2021). Charter Schools FAQ. Hämtat från National Alliance for Public Charter Schools: <https://www.publiccharters.org/about-charter-schools/charter-school-faq>
- National Center for Education Statistics. (den 19 Maj 2021). nces.ed.gov. Hämtat från https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator_cgb.asp#:~:text=Between%20fall%202000%20and%20fall,from%201%20to%206%20percent.
- National Heritage Academies. (den 12 05 2021). National Heritage Academies Celebrates 26 Years of Making a Difference. Pressmeddelande. Grand Rapids, Michigan, USA: Cision PR Newswire. Hämtat från <https://www.prnewswire.com/news-releases/national-heritage-academies-celebrates-26-years-of-making-a-difference-301289965.html> den 09 06 2021
- Nederländernas författning. (den 17 Maj 2021). De Nederlandse Grondwet. Hämtat från https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi5fezx37flo/grondwetsherziening_2006
- Nystedt, P. (2000). Granska för att förbättra – En analys av Statens Skolinspektion. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- OECD. (2019). PISA 2018 Results : WHAT STUDENTS KNOW AND CAN DO. Paris: OECD.
- OECD. (2020). PISA 2018 Results – Volume V. Paris: OECD.
- OECD (2017). School choice and school vouchers: An OECD perspective.
- Patrinou, Harry Anthony (2011) : School Choice in The Netherlands, CESifo DICE Report, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 09, Iss. 2, pp. 55–59
- Qvarsebo, J., & Wenell, F. (2018). Konfessionella friskolor, samhällsproblem eller mänsklig rättighet? Timbro.
- Regeringskansliet. (2017). Den svenska modellen. Hämtat från <https://www.regeringen.se/49e191/contentassets/fff5fa87a5274d48aa1f24400a27ca72/den-svenska-modellen.pdf>: www.regeringen.se
- Sandström, M. (2022). Friskolornas roll i det svenska utbildningssystemet – en kunskapsöversikt. Stockholm: Svenskt Näringsliv (kommande).
- Sima, J. (den 23 September 2020). Sverige bedriver en extremistisk skola. Aftonbladet.
- Skolinspektionen. (den 01 02 2022). Bedömningsgrunder inom regelbunden tillsyn – förskoleklass och grundskola. Hämtat från <https://www.skolinspektionen.se/globalassets/01-inspektion-och-tillstand/inspektion---steg-for-steg/under-inspektion/bedomningsgrunder-rt/enskild-huvudman/bedomningsgrunder-enskild-huvudman-fklass-och-grundskola-version-2022-02-01.pdf>

- Skolverket. (2019). PISA 2018 – 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Stockholm: Skolverket.
- Stadt Nürnberg. (den 23 Maj 2021). nuernberg. Hämtat från https://www.nuernberg.de/imperia/md/schulen_in_nuernberg/dokumente/schulanmeldung/sprengeprinzip.pdf
- Statistics Norway. (den 19 Maj 2021). ssb.no. Hämtat från <https://www.ssb.no/en/utdanning/statistikker/utgrs>
- Statistisches Bundesamt. (den 23 Maj 2021). Ausgaben für Schulgeld. Hämtat från Destatis: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/HinweiseZurKarte.html>
- Thomassen Nes, S. (den 02 07 2020). Rekordomsetning for norsk barnehagekjempe – vil fortsette veksten i utlandet. Hämtat från E24: <https://e24.no/naeringsliv/i/mROawE/rekordomsetning-for-norsk-barnehagekjempe-vil-fortsette-veksten-i-utlandet> den 10 06 2021
- Umpstead, R., Jankens, B., Ortega Gil, P., Weiss, L., & Umpstead, B. (2016). School choice in Spain and in the United States. *Global Education Review*, 3(2), ss. 84–102.
- UNESCO Institute for Statistics. (2021). The World Bank. Hämtat från <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.PRIV.ZS>
- Wang, K., Rathbun, A., & Musu, L. (2019). *School Choice in the United States: 2019*. Washington: National Center for Education Statistics.
- Wiborg, S. & Larsen, K. (2017). Why School Choice Reforms in Denmark Fail: the blocking power of the teacher union. *European Journal of Education*, 52, ss. 92–103

