

Nr 10/1994

Dikt och sanning om friskolorna

Gunnar Strömmer

Förord

Det svenska utbildningssystemet byggde länge på en stor tilltro till politisk centralism. Alla elever skulle, oavsett behov och intressen, styras till en och samma skola – den offentliga skolan. Under de gångna tre åren har emellertid de fristående alternativen fått ett genombrott. Relativt sett finns det skäl att tala om ett trendbrott – mellan 1991 och 1993 ökade antalet fristående grundskolor från 66 till 166 – även om det ännu bara är cirka två procent av landets elever som går i friskolor.

Beklagligt nog tycks friskolorna ha blivit en ideologisk strykpojke som påstås vara skyldig till att de offentliga skolorna dräneras på resurser, och vars existens leder till segregation mellan rik och fattig, mellan stark och svag. I föreliggande rapport slår jur stud Gunnar Strömmer hål på en rad myter genom att redogöra för fakta kring det svenska skolpengssystemet och vända blicken mot länder som under lång tid praktiserat liknande system med stor framgång.

Stockholm i augusti 1994

Johan Andersson-Sundeen
Projektledare

Innehåll

1. Inledning.....	4
2. Fakta om skolpengen	5
3. Socialdemokraternas argument	7
Synen på friskolor.....	9
Besparingar i kommunerna	10
Principer för resursfördelning.....	11
Friskolorna överkompenseras	12
Polarisering.....	14
Alternativen	17
4. En internationell jämförelse	19
Lämpliga jämförelseländer.....	19
Elevavgifter.....	20
Bostadssegregation.....	22
5. Slutsatser.....	23

1. Inledning

Skolpolitiken är ett av få områden där borgerligheten med framgång lyckats utmana den traditionella socialdemokratiska världsbilden. Det tydligaste tecknet på att ett avgörande trendbrott har ägt rum är den explosionsartade tillväxten av fristående alternativ till den kommunala skolan. 1984 fanns i Sverige 42 godkända fristående grundskolor. I mars 1994 var cirka 200 fristående grundskolor godkända, och av dem var 170 verksamma. Dessutom var vid detta tillfälle 74 fristående gymnasieskolor registrerade (SCB:s skolregister). Det finns skäl att i detta sammanhang tala om ett systemskifte i ordets verkliga bemärkelse.

Den helt avgörande faktorn för den rekordartade ökningen av antalet friskolor är införandet av skolpengssystemet. Människors möjligheter att med egna medel finansiera sin utbildning är på grund av det höga skattetrycket mycket begränsade, varför antalet friskolor är starkt kopplat till graden av offentlig finansiering. Tidigare gällde som villkor för statsbidrag att prägeln på den fristående skolans verksamhet i något bestämt avseende avvek från den offentliga skolans, vilket ofta innebar en annorlunda pedagogisk inriktning. Detta villkor gäller inte längre. När villkoren med tiden liberaliserats har också antalet friskolor blivit större.

Alldeles oavsett om man är för eller emot idén skolpeng, kan man konstatera att den på ett avgörande sätt ändrat förutsättningarna för den svenska skolan. Den politiska stridsfrågan är huruvida skolpengens konsekvenser är bra eller dåliga. Det finns utan tvekan intresse hos dem som är emot själva skolpengsidén att sprida myter om systemets följder. Från socialdemokratiskt håll har en vildsint agitation mot skolpengssystemet tagit fart. Det bärande temat i kampanjen är att skolpengen leder till segregation, det vill säga skapar vidgade klyftor mellan landets elever.

Syftet med denna rapport är att granska socialdemokraternas argumentation om skolpengssystemets segregationsskapande effekter. Borgerligheten ryggar alldeles uppenbart för den diskussionen. Segregation är ett negativt värdeladdat begrepp, där borgerlighetens historiska komplex i välfärdspolitiken gör sig påmint. I början på juli 1994 gjorde folkpartiet ett utspel där det hävdades att elevavgifter i landets friskolor har blivit ett allt större problem från segrega-

tionssynpunkt. Utspelet var i praktiken ett erkännande av att socialdemokraternas kritik i denna del är korrekt. Det finns anledning att beklaga detta, då segregationsdebatten är högst överdriven och till stor del bygger på politiska klichéer. En uppenbar risk med att möta mytspridandet med tyst medgivande är att myterna blir självuppfyllande.

Vilken typ av segregation är det egentligen socialdemokraterna talar om? Vilka fakta grundar de sin argumentation på? Döljer segregationsretoriken andra, mer eller mindre outtalade skäl till varför partiet är emot skolpengssystemet? Någon gång måste borgerligheten plocka upp den kastade handsken och ta den sakliga debatten om segregationsproblematiken. Varför inte göra det nu? Lyckas den inte slå hål på myterna, hotas inte bara skolpengssystemet utan också friskolorna. Borgerligheten har dessutom enligt min mening allt att vinna på en debatt om de enskilda alternativen framtid.

2. Fakta om skolpengen

I juni 1992 fattade riksdagen, på grundval av regeringens proposition (1991/92:95) om valfrihet och fristående skolor, beslut om att införa ett nytt bidragssystem för fristående grundskolor. Skolverket delar in de fristående skolorna på grundskolenivå i olika kategorier: allmänna skolor, skolor med särskild pedagogik, skolor med en bestämd religiös prägel (konfessionella skolor), skolor med viss nationell, kulturell eller språklig inriktning, internationella skolor samt skolor med annan särskild prägel.

I princip innebär det nya systemet att friskolor som är godkända av Skolverket skall ges samma ekonomiska villkor som kommunala grundskolor. I skollagens 9 kap 2§ föreskrivs följande villkor för att en fristående skola skall godkännas som skola, där vanlig skolplikt får fullgöras:

(...) skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot skolans allmänna mål. Härvid skall särskilt beaktas de krav som anges i 1 kap 2§ andra och tredje styckena.

Dessutom säger propositionen och riksdagsbeslutet att skolans utbildning skall vara av god kvalitet, dess läroplan godtagbar och lärarna kompetenta. Friskolor skall vara öppna för alla sökande, men det är tillåtet att lämna förtur exempelvis till barn vars syskon redan går på skolan. Skolorna får inte uppställa krav på medlemskap i speciellt trossamfund eller annan organisation för tillträde till skolan.

I mars 1994 var ungefär 200 fristående skolor på grundskolenivå godkända, varav cirka 170 är verksamma. Andelen elever i dessa skolor beräknas till drygt 1,5 procent av samtliga skolpliktiga elever i Sverige. Under den senaste tioårsperioden har antalet fristående grundskolor och antalet elever i dessa ökat konstant. 1984 var 42 friskolor verksamma, och 6 579 elever (0,69 procent) fick sin grundskoleutbildning i dessa skolor. 1991 var motsvarande antal 66 skolor och 8 337 elever (0,95 procent). De två senaste åren har tillväxten varit explosionsartad. 1992 hade antalet skolor stigit till 106 och antalet elever till 9 946 (1,12 procent) och 1993 till 166 skolor och 13 689 elever (1,53 procent) (SCB skolregister).

Skolornas inriktning varierar betydligt. Enligt statistik från SCB (avseende den 15 oktober 1993) hade 30 procent av landets friskolor på grundskolenivå allmän inriktning, 21 procent Montessori, 20 procent kristen, 18 procent Waldorf, fyra procent etnisk/språklig och tre procent internationell. Övriga tre procent utgörs av exempelvis sarskolor och skolor med estetisk inriktning.

En vanlig föreställning är att friskolor endast förekommer i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Så är inte fallet. Naturligtvis är utbudet generellt sett större i områden med stort befolkningsunderlag, men det finns friskolor från Skåne i söder till Pajala i norr. 25 procent av de godkända friskolorna finns i någon av de tre storstäderna, 35 procent i övriga städer med minst 50 000 invånare och 40 procent i städer med mindre än 50 000 invånare. Cirka 7 procent finns i glesbygd.

Varje skola som godkänts skall få bidrag för sin verksamhet av elevens hemkommun. Bidraget skall motsvara den genomsnittliga kostnaden per elev i hemkommunens grundskola för det stadium som eleven tillhör. Kommunen får göra ett avdrag på högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden, då friskolornas kostnader ofta är lägre än de kommunala skolornas. Staten kontrol-

lerar friskolornas verksamhet genom uppföljning, utvärdering och tillsyn. Om en fristående skola inte längre uppfyller kraven för godkännande, och påpekade brister inte avhjälps, skall Skolverket återkalla godkännandet, varefter det kom munalat bidraget upphör. Friskolornas rätt att ta ut elevavgifter är starkt reglerad. I den mån sådana förekommer skall de vara skäligen. De får endast tas ut för särskilda kostnader föranledda av skolornas pedagogiska profilering. Skälighetsprövningen görs av Skolverket i varje enskilt fall.

Vad gäller friskolor på gymnasienivå är regleringarna något mindre omfattande, av det skälet att gymnasieutbildning är frivillig. De delas in i två kategorier, fristående gymnasieskolor (som anses motsvara gymnasieskolans utbildning) och kompletterande skolor (t.ex. vissa konstskolor och hantverksskolor). Något krav på förmedl godkännande föreligger inte. Fristående gymnasieskolor kan av regeringen förklaras berättigade till bidrag från elevens hemkommun, och bidragets storlek bestäms i dessa fall genom att eleven och skolan kommer överens om detta. Skolan får ta ut avgifter och Skolverket svarar för skälighetsbedömningen i varje enskilt fall.

Villkoren för de kompletterande skolorna är något mer komplicerade. De kan få offentligt stöd i form av statsbidrag eller offentlig tillsyn under en bestämd tidsperiod. För att stå under statlig tillsyn måste utbildningen utgöra ett från nationell synpunkt värdefullt komplement till gymnasieskolan, samt omfatta minst en termins studier. För att statsbidrag skall beviljas skall utbildningen vara särskilt värdefull från nationell synpunkt, och omfatta minst ett läsårs studier. Dessutom skall i båda fallen läroplanen samt kurs- och timplanerna vara godkända av Skolverket, eleverna skall få betyg eller intyg avseende genomförd utbildning och skolan skall delta i den statliga utvärdering och uppföljning som är föreskriven. Om skolan tar ut elevavgifter skall dessa vara skäligen i förhållande till skolans kostnader, förutsatt att kostnaderna som sådana är att betrakta som rimliga för verksamheten. Även i detta fall bedömer Skolverket avgifternas skälighet i varje enskilt fall.

3. Socialdemokraternas argument

Skolpengssystemet började gälla den 1 juli 1992. Det är inte möjligt att utvärdera systemet efter så kort tid. Därmed framstår det också

som tveksamt att dra alltför långtgående slutsatser ur segregations - synpunkt. I stor utsträckning blir det fråga om prognoser om samma - lika effekter i framtiden. Socialdemokraternas konsekventa agitation mot skolpengen började redan *innan* den var införd, varför motiven bakom den nuvarande kritiken kan ifrågasättas.

Det finns inledningsvis mycket att säga om trovärdigheten i de socialdemokratiska dokument som behandlar detta område. Två rapporter utgör fundamenten i den socialdemokratiska kritiken mot skolpengssystemet: *Vidgade klyftor i skolan*, som presenterades av den socialdemokratiska arbetsgruppen mot segregation i skolan i maj 1994, samt *Spara och slösa – om kommunal och privat skola idag* som publicerades av den socialdemokratiska riksdagsgruppen i augusti 1993.

Det är uppseendeväckande att socialdemokraterna genomgående anger precisa kostnadsuppgifter, utan att presentera en enda beräkning till stöd för dessa. När partiet spekulerar i segregationseffekter, stöder det sig på vad "forskarna hävdar" och "studier har visat". Källhänvisningar vid citat är undantag snarare än regel.

Rapporten *Vidgade klyftor i skolan* är det tydligaste exemplet på detta. Den utgör ett våldsamt angrepp på den borgerliga skolpolitiken, som sägs medföra segregation. Underlaget utgörs bland annat av en enkät som besvarats av ett antal socialdemokratiska kommunalpolitiker i kommuner där skolpeng införts. Man kan på goda grunder ifrågasätta urvalet för undersökningen. Vilka svar förväntade sig partiet att få från sina kommunaktiva? Hade de fått samma svar om de frågade borgerliga skolpolitiker i samma kommuner? Det mest intressanta hade rimligen varit att fråga berörda elever och föräldrar om deras inställning till skolpengen. Detta undviker dock socialdemokraterna konsekvent.

En grundbult i rapporten är återgivandet av citat från reportage gjorda på olika svenska skolor. Den utomstående journalist som sägs ha gjort reportagen är inte namngiven. Samtliga citat är mycket utförliga och drar långtgående slutsatser om konsekvenserna av den borgerliga skolpolitiken. Alla återges dock anonymt, med källor som "rektor i medelstor kommun", "skolledare i Stockholmsförort", "facklig företrädare" och "kommentar från en initierad person". Man får ett tydligt intryck av att argumenten är byggda på lösan sand.

Synen på friskolor

Socialdemokraternas inställning till friskolor har genom åren varit mycket negativ. Gradvis har den förändrats, och det rigida motståndet under 1970-talet har mjukats upp betydligt. Det finns dock exempel på inflytelserika personer som har en direkt fientlig inställning. Den uppmärksammade socialdemokratiska riksdagskandidaten Nalin Baksi säger i en intervju:

Att överklassen kunde välja friskolor i ett socialdemokratiskt Sverige var och blir oundvikligt, men medelklassen och underklassen skall gå i den en hetliga svenska kommunala skolan, och DN:s reporter kommenterar: Kommer hon in i riksdagen ska hon bekämpa friskolorna med näbbar och klor – hon kan inte förstå varför föräldrarna ska ha den makten över sina barns framtid. (DN 1993-05-02)

Nalin Baksi är ovanligt öppenhjärtig, men även i mer försiktiga uttalanden från socialdemokrater märks en stark skepsis mot friskolorna. Partiets skolpolitiska talesman Lena Hjelm-Wallén ger i en riksdagsdebatt en bild av sin och partiets syn på friskolor:

Vi anser att den allmänna grundskolan har ett demokratiskt värde i sig (...) Det här leder till att vi inte är överdrivet förtjusta i privatskolor. Men samtidigt är det alldeles klart att vi accepterar sådana skolor (protokoll 1992/93:42).

Rapporten *Spara och slösa – kommunal och privat skola idag* klargör partiets hållning ifråga om valfrihet inom skolan:

Socialdemokraterna är inte motståndare till privata skolor. Av rent pedagogiska skäl finns det dock idag mindre anledning än för tio år sedan att starta privata skolor. Nu finns det utrymme för ett pedagogiskt nytänkande och ett experimenterande inom grundskolan som rymmer alla progressiva pedagogiska riktningar. Det finns knappast heller behov av privata skolor för att få ett större föräldrainflytande (*Spara och slösa*, s 20).

I debatten är socialdemokraterna angelägna att inte ifrågasätta själva rätten att välja skola. I stället angriper man de förmenta orättvisor som skolpengen medför:

När vi säger nej till skolpengen, men inte nej till valfriheten, så är det inte utslag av konservatism. Tvärtom. Tanken med skolpengen utgår ifrån att alla barn är lika. För oss är alla barn lika

mycket värda, men olika, och just därför kräver de olika mycket resurser (Mona Sahlin, tal till (s)-kongressen 1993-09-16).

Sammanfattningsvis framstår socialdemokraternas engagemang för friskolorna som allt annat än helhjärtat. Deras inställning kan karaktäriseras som ett motvilligt accepterande av något som inte går att stoppa. Detta avspeglar sig också i partiets argumentation. Man säger sig alltså vara för valfrihet, men mot skolpengen. Följande framställning kommer att visa att landets friskolor har skäl att frukta en socialdemokratisk valseger: Gärna valfrihet – men på socialdemokratins villkor!

Besparingar i kommunerna

Socialdemokraterna påstår att de besparingar som sker på skolans område i landets kommuner är en direkt följd av den borgerliga politiken. Dessa besparingar har enligt socialdemokraterna i huvudsak inriktats på funktioner som speciallärare, kuratorer, skolpsykologer, talpedagoger, skolvärdinnor och lärarvikarier. Den segregationsskapande effekten består, enligt partiet, i att den typen av besparingar främst drabbar elever som går i kommunala skolor, och har behov av särskilt stöd i olika avseenden.

Partiet saknar trovärdighet när de ondgör sig över besparingarna i landets kommuner. Inte sällan är dagens neddragningar en oundviklig följd av socialdemokratiska kommunalpolitikernas mångåriga resursslöseri. Ett exempel på detta är Uppsala kommun, där låneskulden under socialdemokratiskt styre åren 1988-91 ökade från 900 miljoner kronor till 2,4 miljarder kronor. Vid tiden för den borgerliga valsegern i september 1991 lånade Uppsala kommun 1 miljon kronor om dagen för att täcka sina driftskostnader. Detta leder förr eller senare till besparingar, såvida man inte avser att låta kommunen göra konkurs. Vilka följder en sådan utveckling skulle få för utbildningsväsendet torde stå klart för alla.

För skolans del har kostnaderna ökat konstant sedan folkskolan infördes. Aldrig tidigare har skolan stått inför uppgiften att minska kostnaderna i någon större utsträckning, varför det rimligen borde finnas utrymme för nytänkande där saker kan göras mer rationellt och effektivt. Det är viktigt att påpeka att det inte finns något entydigt samband mellan ökade kostnader och bättre kvalitet.

Alternativet till besparingar är att fortsätta konsumera på lånade pengar, och därmed skjuta en gigantisk skuldbörda till framtida generationer. Med socialdemokraternas vida definition av begreppet segregation, skulle man i ett sådant perspektiv kunna tala om en regel segregation mellan generationerna; klyftan mellan den välfärd vi unnar oss och den framtida generationer kommer att ha råd till blir gigantisk.

När socialdemokraterna vill påskina att skolpengssystemet är orsaken till neddragningarna i den kommunala skolan är de ute på halis. Skolverket gjorde en kostnadsjämförelse för 1992 mellan fristående skolor och kommunala skolor på grundskolenivå, återgivna i publikationerna *Beskrivande data om skolverksamheten och Jämförelsetal för skolhuvudmän*. Detta är uppgick kostnaderna för det kommunala skolväsendet till nära 43 miljarder kronor, medan kostnaden för friskolorna var mindre än en halv miljard. Enligt ovan anförda statistik från SCB gick 1,12 procent av landets skolpliktiga elever i friskolor 1992, vilket skall jämföras med siffrorna från Skolverket som visar att kostnaden för friskolorna detta år motsvarade 0,88 procent av de totala skolkostnaderna. Statistiken från 1992 ger en bra bild av hur liten del av de totala kostnaderna för grundskolan som friskolorna faktiskt utgör. I det perspektivet framstår det som något övermåga att lasta friskolorna för besparingarna inom den kommunala skolan.

Principer för resursfördelning

Socialdemokraterna menar att ett skolpengssystem där resurserna fördelas per capita omfördelar resurser från de offentliga skolorna till friskolorna, utan att ta hänsyn till speciella behov på enskilda skolor: "Varje system med skolpeng, dvs fördelning av resurser utan hänsyn till elevers olika behov måste motarbetas" (partimotion (s) 1993/94:s13 002).

Enligt socialdemokraterna drar "stabila" skolor nytta av skolpengen, medan skolor med exempelvis många invandrar- och flyktingbarn förlorar stora resurser. Segregationen ökar härmed, främst beroende på vilket elevunderlag som finns på den enskilda skolan.

Skolpengen motsvarar en genomsnittskostnad, vilket alltså innebär att det finns elever som kostar både mer och mindre än den summa skolpengen utgör. Vore det så att alla elever med särskilda

behov fanns på vissa skolor, medan ele ver som inte kräver mycket resurser uteslutande fanns på andra skolor, skulle detta vara ett stort problem. Nu är emellertid så inte fallet. Fortfarande är det så att både i kommunala skolor och friskolor är elevunderlaget mycket blandat i dessa avseenden. I och med att vissa elever kostar mer och andra mindre jämnar det i många fall ut sig.

Däremot är det riktigt att en del skolor har åtaganden som är större än genomsnittet när det gäller särskilt resurskrävande elever. Just av detta skäl är alla varianter av skolpeng konstruerade så att en del motsvarar den uträknade genomsnittskostnaden och är lika för alla, och en annan del, ofta en central pott med pengar, är behovsprövad och betalas ut när eleven väl valt skola (se exemplet Göteborg nedan). Det bör dessutom än en gång uppmärksammas att skolpengssystemet varit verksamt under mycket kort tid. Att det på sin håll finns "barnsjukdomar" är att betrakta som naturligt.

Friskolorna överkompenseras

Ett av socialdemokraternas mest använda argument mot skolpengen är att dagens ersättningsnivåer på minst 85 procent av den genomsnittliga kostnaden för elever i den kommunala skolan innebär att friskolorna överkompenseras på de kommunala skolornas bekostnad. De får helt enkelt mer pengar än vad deras kostnader motiverar, varför klyftor uppstår mellan friskolorna och de kommunala skolorna.

I en situation med krympande resurser till kommunala skolor med många elever med stora behov och med bidrag till privata skolor som i allmänhet överstiger deras utbildningsåtaganden skapas ett kraftfullt medel för att åstadkomma ett segregerat skolsystem. Detta har bidragit till den snabba utveckling av antalet privata skolor vi sett under de senaste åren (Vidgade klyftor i skolan, rapport från den socialdemokratiska arbetsgruppen mot segregation i skolan, maj 1994, s 13).

Socialdemokraterna hävdar att friskolorna genom skolpengssystemet överkompenseras i genomsnitt med 5 000 kronor per elev (Spara och slösa, s 13), och att detta medför ökade kostnader för landets kommuner med 200 miljoner, med segregation mellan friskolor och kommunala skolor som följd. Partiet presenterar inga fakta som stöd för detta påstående, utan grundar sig på hemmagjorda antaganden.

Det är förvisso sant att friskolorna ofta är billigare i drift än de kommunala skolorna. Enligt ovan anförda publikationer från Skolverket är det i huvudsak undervisningskostnader, främst i form av lärarlöner, och lokalkostnader som är generellt sett lägre i friskolorna. Undervisningskostnaderna är drygt 27 procent lägre och lokalkostnaderna knappt 36 procent lägre i friskolorna. Om de kommunala skolorna vore lika effektiva i sitt resursutnyttjande skulle stora ekonomiska medel frigöras. I själva verket har de mycket att lära av friskolorna i detta avseende.

Friskolorna får också mindre pengar än de kommunala skolorna i och med avdraget på 15 procent. I den mån det finns friskolor som får mer pengar än de kommunala, beror detta främst på två saker. För det första kan det helt enkelt vara så att en friskola har ett större åtagande än en kommunal skola, och att friskolorna kompenseras för de kostnader som detta medför. Det kan till exempel bero på invandrарundervisning, barn med behov av särskilt stöd etcetera.

Cityskolan i Södertälje är ett exempel på en liten skola med mycket resurskrävande elever. Skolan inriktar sig på att tidigt nå ungdomar i riskzonen för en brottskarriär. Målet med verksamheten är att förändra elevernas attityder till sina medmänniskor och till samhället. I stort följer skolan den nationella läroplanen, men den har anpassat undervisning och andra schemalagda aktiviteter till elevernas särskilda behov. Möllebacksskolan på Ven är ytterligare en skola, som koncentrerat sig på ungdomar med svåra sociala problem. Skolan har åtta elever i grundskoleåldern, vilka samtliga har en besvärlig bakgrund. Eleverna bor hemma hos paret Ann-Kristin och Hans Pivén, som förestår skolan. Kommunen har svårt att rymma dessa ungdomar inom den ordinarie skolverksamheten, varför den köper utbildningsplatser av Möllebacksskolan. Då dessa ungdomar kräver mer resurser än genomsnittet, kompenserar också kommunen skolan för kostnader utöver skolpengen.

För det andra, och det är framför allt det debatten har handlat om, har kommuner med speciella bidragskonstruktioner delat ut större bidrag till friskolorna än de kommunala skolorna. Det är dock långt ifrån säkert att det är 85-procents nivån som är huvudorsaken till detta. Socialdemokraterna hänvisar oftast till Göteborg. I detta fall handlar det dock snarare om tekniska problem som följer av konstruktionen med stadsdelsnämnder. När Göteborgs kommun räknar

genomsnittskostnaden per elev, inkluderas kostnaderna för extra stöd till elever med särskilda behov och ett speciellt invandrarstöd. Detta driver upp genomsnittskostnaderna avsevärt.

Det som medför problem är att kommunen har ett äskandesystem där alla skolor, utöver skolpengen, begär medel för särskilt stöd och invandrarstöd. Detta gäller även friskolorna, som därmed får betalt för samma sak två gånger. Kommunen utreder för närvarande tillsammans med Skolverket om det är möjligt att undanta dessa båda poster när genomsnittskostnaden räknas fram. Om så blir fallet torde problemet vara ur världen.

Sammantaget är överkompensationsinvändningen ett ohållbart argument för att avskaffa skolpengssystemet. Om det vore så att socialdemokraterna har rätt när de hävdar att friskolorna får för mycket pengar i förhållande till sina åtaganden, borde den rimliga slutsatsen vara att ersättningen sänks exempelvis till 75 procent, inte att systemet avskaffas.

Polarisering

Vanligen framför socialdemokratiska företrädare många allmänt hållna resonemang om att framväxten av friskolor med speciella inriktningar leder till ökad polarisering mellan olika grupper i samhället:

För många föräldrar har en skola i vilken många elever kommer från familjer som ingår i samma grupp som de själva vad gäller ekonomisk, social, etnisk eller religiös tillhörighet en mycket stor attraktionskraft. För vissa blir detta helt avgörande i valet av skola (Vidgade klyftor i skolan, s 13).

Vidare frågar sig partiet:

Kan det kanske vara så att många av tillskyndarna till de generösa reglerna för privata skolor inte vill ha skolor där barn från olika grupper i samhället kommer samman? (Spara och slösa, s 16).

Särskilt skeptiska är socialdemokraterna till konfessionella skolor (skolor med viss religiös inriktning). Enligt socialdemokraterna måste det vara svårt att uppnå kraven på tolerans, öppenhet, saklighet och allsidighet i skolor med uttalad religiös prägel:

Hur klarar man som lärare i en sådan skola verka för vår demokratis grundläggande värderingar samtidigt som den trosriktning man företräder ser "humanistisk pedagogik och mänskösyn" som något som bör motarbetas? Hur utvecklas och stärks elevernas kritiska tänkande av att skoldagen inleds med tungomålstalande, studier ägnas åt olika trons hjältar och eleverna undanhålls för lärare misshagliga bilder eller avsnitt i böckerna? Vilka chanser har barn och ungdomar att utveckla egna självständiga ståndpunkter när de inte ens i skolan tillåts möta uppfattningar som avviker från dem de kanske ständigt omges av i familj och vänskrets? (Spara och slösa, s 18).

Lena Hjelm-Wallén har i intervjuer uttalat sig för en skärpt kontroll av kristna skolor:

Ja, jag tror att Skolverket bör skärpa sin både kontroll före godkännandet och sedan sin tillsyn. För att det här är skolor som har grundats av församlingar som har en annan syn på demokrati och jämställdhet och solidaritet, internationellt samarbete och så vidare (Lunchebot 1994-05-29).

Socialdemokraterna menar också att möjligheten att välja en annan skola än den närmast belägna öppnar för ökad segregation mellan svenskar och invandrare:

De val som styrs av en vilja att komma bort från en skola är i första hand de där svenskfödda elevers föräldrar väljer bort skolor med stora klasser och hög andel invandrabarn (Vidgade klyftor i skolan, s 11).

Det är när socialdemokraterna talar om polarisering mellan olika grupper som deras skepsis till valfrihet inom skolans område klarast lyser igenom. Deras trovärdighet när de säger sig vara för rätten att välja skola minskar betydligt när de har detaljerade synpunkter på vad människor skall välja och inte. Likaså visar de upp en betydande misstänksamhet mot människors motiv att välja andra skolor än den närmast belägna.

För att vara berättigade till skolpeng skall friskolorna följa den av riksdagen antagna läroplanen. Tillsynen sker genom Skolverkets för-
sorg. Om Skolverket anser att en viss friskola brister i sina åtaganden i denna del, och påpekade brister inte åtgärdas inom rimlig tid, dras skolpengen in. När socialdemokraterna utan närmare precision anför exempel på extrema religiösa yttringar i friskolorna, ägnar sig

partiet åt att sprida myter. Exakt vilka skolor motarbetar "humanistisk pedagogik och människosyn"? Var undanhålls "misshagliga bilder och avsnitt i böckerna"? Om det nu vore så att det talades i tungor på någon skola, är den vä sentliga frågan om detta strider mot läroplanen eller inte.

Om socialdemokraterna menar att det faktum att människor väljer olika är detsamma som segregation må så vara. Partiets problem är bara att den, med socialdemokratiska utgångspunkter, logiska följderna av det resonemanget blir att förbjuda alla friskolor. Variationer är naturligt i alla system där människor i viss utsträckning tillåts välja själva. Motiven bakom människors val skiljer sig naturligtvis mycket åt. Socialdemokraterna hävdar att det främsta motivet för att söka sig från en skola, är att föräldrar vill ta sina barn från skolor som är invandrartäta (Vidgade klyftor i skolan, s 11). Man kan fråga sig på vilka fakta de grundar denna mycket långtgående slutsats. I studier som gjorts avseende avgörande faktorer för val av skola finns "invandarmotivet" över huvud taget inte med.

I januari 1993 genomförde TEMO en opinionsundersökning för Skolverkets räkning, kallad *Det fria skolvalet – en attitydundersökning bland föräldrar till barn i grundskolan*. Underlaget utgörs av 1 000 intervjuer gjorda bland föräldrar till barn mellan 7 och 14 år. Vad gäller orsaker till faktiskt skolbyte ställde TEMO frågan: *Vilka var de viktigaste skälen till att Du sökte till denna andra skola?* Svaren fördelade sig enligt följande:

Kamrater går där/bra kamratanda	34 %
Lugn skola, mindre bråk/mindre skola, inte så många elever, mindre klasser	21%
Bra/bättre lärare, lärare och skolledning anstränger sig för att ge bra undervisning	16%
Skolan satsar på elevernas trivsel/Satsar mer på elevernas trivsel	15%
Har speciell pedagogisk grundsyn (Waldorf, Montessori etc)	12%
Ligger bra till /Nära hemmet/Bra kommunikationer	10%
Bra/bättre lokaler, bra utrustning	8%
Tar hand om elever med svårigheter	7%
Har särskild inriktning, t ex musik, konst, språk eller miljö	5%
Skolan har allmänt gott rykte	5 %
Inflytandemöjligheter för föräldrarna	4 %

Har speciell religiös inriktning 2 %

Det är alltså faktorer som kamratanda, undervisningskvalitet och lugn skolmiljö som framhålls, det vill säga sådant som måste betraktas som högst naturliga och odramatiska önskemål. Att invandrar-täthet skulle vara den mest avgörande faktor, framstår mot bakgrund av detta som fullständigt gripet ur luften. Det skälet finns inte med över huvud taget. Intressant att notera, med anledning av socialdemokraternas uttalade misstro mot konfessionella skolor, är att endast två procent av föräldrarna anger trosinriktning som avgörande skäl att söka sig till en annan skola. Att i ljuset av detta tala om allvarliga segregationseffekter ter sig ogrundat. Återigen finns det anledning att fråga sig vilka motiv socialdemokraterna har för att sprida dylika myter.

Det hävdas emellanåt i debatten att det kommer att ske en polarisering mellan dem som aktivt väljer och som passivt accepterar den skola som ligger närmast. Det allvarliga i denna utveckling skulle ligga i att främst välutbildade föräldrar skulle utnyttja möjligheten att välja, medan barn till föräldrar med exempelvis invandrarbakgrund därmed skulle komma på efterkälken. Detta är en långt ifrån given utveckling:

Det finns emellertid inget skäl att fördomsfullt anta att "arbetarklassens" föräldrar skulle vara mindre intresserade av sina barns valmöjligheter och av att bereda dem en god skolgång. Ett välkänt faktum är att exempelvis invandrarföräldrar ofta sätter mycket högt värde på möjligheter till god utbildning för sina barn (SOU 1992:38, s 98).

Ett bra exempel på detta är Maria Elementarskolan på Södermalm i Stockholm. Denna friskola har totalt 300 elever fördelade på låg-, mellan- och högstadium. 36 procent av eleverna bor i andra kommuner än Stockholm, och hela 30 procent av eleverna har invandrarbakgrund. Skolans rektor Märta Franzén uppger att hennes bestämda erfarenhet är att föräldrar med invandrarbakgrund ofta engagerar sig mer i sina barns utbildning än svenskar, vilket också den höga andelen invandrare som sökt sig till skolan indikerar.

Alternativen

Socialdemokraterna hävdar alltså att de inte vill avskaffa föräldrars och elevers rätt att välja skola, men att skolpengssystemet bör ersät -

tas av en finansieringsmodell som inte leder till segregation. Hur ser då ett sådant system ut? I partistyrelsens utlåtande över motioner till den socialdemokratiska partikongressen 1993, säger man ap ropå finansieringen av friskolor:

Den socialdemokratiska ståndpunkten i riksdagen har varit att skolor – oberoende om de är kommunala eller privata – ska tilldelas kommunala bidrag efter de sammanvägda behov som föreligger på den enskilda skolan (...) Den som ska besluta om bidraget till fristående skolor blir därmed kommunen. Dessa skolor ska ges bidrag i förhållande till det utbildningsuppdrag de tar på sig (...) Vi socialdemokrater motsätter oss således inte rätten att välja skola utan tvånget för kommunerna att över - kompensera privata skolor. Detta kan som motionärerna fram - håller leda till ett segregerat skolsystem (Partistyrelsens utlå - tanden över motiner ang utbildning, sid 76).

Ytterligare lite vägledning vad avser utformningen kan man få i andra sammanhang:

Privata skolor accepteras av socialdemokraterna, men man an - ser att villkoren för bidrag inte bör vara så förmånliga att de driver på en expansion av sådana skolor (Spara och slösa, s 14).

Beskedet om den praktiska utformningen är alltså svävande. Allde - les klart är emellertid att kommunerna till stor del själva skall få ut - forma finansieringssystemen, och att de lokala variationerna där med tillåts vara mycket stora:

Om det blir stora problem är vi beredda att bestämma om en minimisumma, en lägsta nivå. Men helst vill vi inte det för det är rimligare att kommunerna själva får bestämma (Lena Hjelm - Wallén, TT 1993-10-01).

Med den kommunala friheten att utforma systemen följer givetsvis också en rätt för kommunen att avgöra huruvida det föreligger ett behov av en friskola eller inte. En stark opinion bland lokala social - demokratiska skolpolitiker vill utöva detta inflytande:

Att bestämma hur många friskolor man skall ha och av vilken typ det skall vara tycker jag skall ingå i det kommunala själv - styret (Catharina Tarras-Wahlberg (s), vice ordf i Sthlms skol - styrelse, SvD 1993-05-11).

Det socialdemokratiska alternativet innebär ett gigantiskt hot mot friskolorna, och därmed valfriheten. När partiet vill avskaffa skolpengen, röjer det också undan föräldrars, elevers och enskilda skolors enda garanti mot kommunalpolitiskt godtycke. Följden kommer i många fall att bli lägre ersättningsnivåer. Med en större frihet att utforma bidragssystemen följer också en möjlighet för kommunalpolitiker att pröva huruvida det enligt deras mening föreligger ett behov av en friskola eller inte.

Detta leder för det första till att en stor mängd friskolor kommer att tvingas lägga ner sin verksamhet. För det andra kommer i realiteten allt färre människor att ha ekonomiska möjligheter att välja en friskola. Därmed skulle den genom alla år största segregationskämpande faktorn i skolsystemet återinföras: endast de välbeställda kommer att ha råd att välja en friskola. Dessa utsikter verkar inte bekymra socialdemokraterna nämnvärt. Deras trovärdighet som försvarare av valfriheten blir därmed mycket låg.

4. En internationell jämförelse

Lämpliga jämförelseländer

Som tidigare påpekats är det för tidigt att dra långtgående slutsatser av det svenska skolpengssystemet. Detta är en avgörande invändning mot socialdemokraternas segregationsargumentation, som till övervägande del bygger på antaganden och spekulationer.

Det finns mot bakgrund av detta goda skäl att studera erfarenheter från likartade system i andra länder. Socialdemokraterna menar att borgerligheten räds en sådan jämförelse:

Regeringens ovilja mot att analysera konsekvenserna för den svenska skolan med stöd av internationella erfarenheter får snabbt sin förklaring när man gör en sådan utblick (Spara och slösa, s 9).

Den citerade rapporten ger en mycket summarisk redogörelse för konsekvenserna av skolsystemen i USA och Storbritannien, och det konstateras att dessa länders skolsystem är mycket segregerade. Problemet med socialdemokraternas jämförelse är att valet av jämförelseländer är fullkomligt missvisande. Den avgörande invändningen är att såväl USA som Storbritannien saknar ett motsvarande

system med hög grad av offentlig finansiering av friskolornas verksamhet. I Storbritannien får friskolorna inga offentliga bidrag utan lever på elevavgifter och donationer, och i USA utgår inte offentliga bidrag direkt till friskolorna av konstitutionella skäl. De försök som gjorts för att kringgå dessa regler har ofta stött på patull. En jämförelse i syfte att dra slutsatser om skolpengssystemet blir därför meningslös.

Två länder med system som påminner om det svenska är Danmark och Nederländerna. I Danmark går ungefär tio procent av eleverna i skolpliktig ålder i friskolor med offentliga bidrag (totalt 400 skolor). De offentliga bidragen bestäms med utgångspunkt från genomsnittskostnaderna i den kommunala skolan. En viss del av bidraget bestäms efter speciella behov i de enskilda skolorna. Det offentliga bidraget utgörs av statsbidrag. Ungefär 80 procent av friskolornas totala kostnader täcks av offentliga bidrag, och övriga 20 procent av elevavgifter. De danska friskolornas kostnad per elev uppgår i genomsnitt till 90 procent av motsvarande kostnad i den kommunala skolan.

I Nederländerna går cirka 70 procent av barnen på låg- och mellanstadie nivå i friskolor. 32 procent går i statlig skola, 36 procent går i katolsk skola, 28 procent går i protestantisk skola och 4 procent går i neutrala skolor, till exempel Waldorff eller Montessoriskolor. Alla skolor, oavsett om de är statliga eller fria, får samma statsbidrag. Den statliga inspektionen omfattar alla skolor, och samtliga elever gör samma nationella prov. Det kan förekomma låga elevavgifter (SOU 1992:38, *Fristående skolor – bidrag och elevavgifter*; betänkande av skoldirektören i Stockholm Sven-Åke Johansson).

I båda länderna har friskolor varit en vital och integrerad del av skolsystemet under mycket lång tid. I Danmark är traditionen att ge statsbidrag till friskolor nästan hundraårig. Synen på friskolor är därmed mycket odramatisk, och de verkar naturligt sida vid sida med de kommunala skolorna. Några ökade klyftor har inte blivit resultatet, vilket också framhålls i den statliga utredningen om friskolor, bidrag och elevavgifter:

Man kan också iaktta att i länder med generösa offentliga bidrag till de fristående skolorna är de segregerande tendenserna obetydliga, om de alls finns (t ex Danmark och Nederländerna).

Vidare skall här med utgångspunkt från internationella erfarenheter beröras två aspekter, som ofta tas upp i segregationsdiskussionen: dels elevavgifterna, dels bostadssegregationens inverkan på skolan.

Elevavgifter

Elevavgifter anses av många som ett säkert sätt att uppnå segregation i skolsystemet. I Sverige skall Skolverket göra en skälighetsbedömning i varje enskilt fall då elevavgifter förekommer i friskolorna. Vilka segregationseffekter har förekomsten av elevavgifter fått i Danmark och Nederländerna?

Ungefär 20 procent av de danska friskolornas driftskostnader finansieras alltså med elevavgifter. Avgifterna uppgår i allmänhet till mellan 300 och 600 kronor i månaden. De elever som inte har råd att betala avgiften kan få hela eller delar av avgiften betald genom att staten finansierar ett antal friplatser. I Nederländerna är elevavgifter mycket ovanliga, då det offentliga bidraget alltså är lika stort till friskolor som till statliga skolor. Alldeles klart är att elevavgifter inte bidragit till problem med segregation i dessa länder.

I Sverige förekommer kravet att elevavgifter inte skall vara tillåtna för att friskolor skall vara berättigade till skolpeng. På goda grunder kan ifrågasättas huruvida detta skulle få önskad effekt. Det finns en rad olika möjligheter att kringgå ett sådant förbud i form av föräldrabidrag till läxläsningshjälp, frivilliga extra lektioner etcetera. Ingen kan heller förbjuda skolan att ta emot gåvor. Enligt en enkät från december 1991 (SOU 1992:38) vill de flesta friskolor helst slippa ta ut elevavgifter. Men samtidigt uttrycker de en stark skepsis mot ett förbud. De anser dels att en sådan genomgripande reglering av deras verksamhet skulle otydliggöra statusen som "friskolor", dels att en sådan reglering skulle uppmuntra till kringgående manövrer enligt ovan.

Mycket talar för att elevavgiftsdebatten är överdriven. Enligt en enkät ovan var 78 procent av de tillfrågade friskolorna emot elevavgifter. Sedan skolpengssystemet införts torde motivet för elevavgifter vara mycket litet, då det offentliga bidraget oftast täcker friskolornas kostnader. Beräkningar har visat att för upp till 90 procent av de skolor som tog ut elevavgifter tidigare, kommer detta behov att bortfalla i och med skolpengen (SOU 1992:38). SCB:s statistik för 1993 visar att antalet skolor som tar ut elevavgifter sjunkit drama -

tiskt. 1992 tog 60 procent av friskolorna ut en avgift. 1993 var motsvarande siffra 35 procent. Storleken på elevavgifterna har under samma tid i genomsnitt mer än halverats. Räknar man bort riksinternatskolorna, Lundsbergs skola och de internationella skolorna, som inte är friskolor i vanlig mening, är den genomsnittliga elevavgiften i dag 1 300 kronor per läsår. Utslaget över året innebär detta alltså en kostnad på drygt 100 kronor i månaden.

Skolpengen innebär ett så pass stort ekonomiskt tillskott för en enskild skola, att många elever som är berättigade till skolpeng är ekonomiskt mer betydelsefulla, än ett fåtal som har råd med diverse föräldrabidrag och gåvor. För att klara sig i kampen om de många eleverna måste skolorna leverera en högkvalitativ utbildning till ett så lågt pris som möjligt, allra helst "gratis".

Vare sig internationella erfarenheter eller inhemska beräkningar tyder alltså på att elevavgifter kommer att utgöra något nämnvärt problem från segregationssynpunkt. Det finns dessutom anledning att ställa den moraliska frågan, om det är rätt att förbjuda föräldrar att satsa på sina barns framtid i form av utbildning? Är det bättre att de köper videoapparater eller Mallorca-resor?

Bostadssegregation

Det är slående att socialdemokraterna i sin argumentation nästan aldrig nämner, än mindre resonerar kring, bostadssegregationens inverkan på skolan. Den absoluta merparten av Sveriges elever går fortfarande i den närmast belägna skolan. Valet av bostadsort är därmed i hög grad också avgörande för utbildningens kvalitet, då skillnaden i kvalitet mellan skolor i det kommunala skolsystemet är mycket stor.

Det finns internationella exempel, som visar hur möjligheten att välja andra skolor än den närmast belägna har motverkat segregation. Som tidigare nämnts är USA generellt inte ett lämpligt jämförelseland när det gäller finansieringssystem. Det finns dock enskilda exempel av vilka man kan dra slutsatser avseende effekterna av valfrihet som sådan. I Montclair, New Jersey är alla offentliga skolor profilerade, och man har uppmuntrat aktivt val av skola. Utvärderingar har visat att rasblandningen i skolorna har kommit närmare sina befolkningsandelar. Motsvarande effekter har konstaterats i Harlem, New York, där man genom satsningar på profilering lyckats

göra skolor attraktiva för elever i andra stadsdelar. (ESO Ds 1994:72, *Valfrihet inom skolan – konsekvenser för kostnader, resultat och segregation*).

En sannolik förklaring till socialdemokraternas tystnad är deras historiska belastningar i frågan. Ett av de mest segregationsskapande politiska projekten i det här landet är tillkomsten av de så kallade miljonprogrammen. Till stor del befolkas dessa i dag av människor i de lägre inkomstskikten. En stor andel av invånarna är invandrare, och de sociala problemen är mycket utbredda. I Stockholms län har, under de senaste tio åren, bostadssegregationen fördjupats ytterligare. En nyligen genomförd undersökning (redovisad i SvD 1994-07-26) visar att den stora skiljelinjen går mellan kommuner med stora miljonprogramsområden, och kommuner som saknar sådan bebyggelse i någon större omfattning. Socialdemokraternas tanke att alla skall gå i den närmast belägna skolan motverkar i dessa fall definitivt inte segregation. I själva verket bidrar den till att ytterligare cementera de sociala strukturerna.

Den så kallade närhetsprincipen har tidigare varit den enda principen avseende elevernas placering i kommunala skolor, vilket medfört att skolorna blivit lika segregerade som de bostadsområden de har som upptagningsområde. För många i dessa områden blir det fria skolvalet den enda reella möjligheten att själva påverka sin framtid. De internationella exemplen ovan visar att en massflykt från skolor i miljonprogramsområdena på intet sätt är en given utveckling i ett fritt skolsystem. Det är i stor utsträckning en fråga om ambition hos de enskilda skolorna. Med en medveten satsning på profilering hos skolorna, samt ambitiösa skolledare och lärare har skolpengssystemet förutsättningar att bli en murbräcka när det gäller att bryta den polarisering som i dag är en följd av bostadssegregationen.

5. Slutsatser

Det finns skäl att skilja på formell och faktisk segregation. Socialdemokraterna gör inte någon åtskillnad mellan system skapade med syftet att skilja människor åt, och olikheter som helt naturligt uppstår i alla system där människor i viss utsträckning tillåts välja själva. Det går utan tvivel att objektivt definiera innebörden av be-

greppet, men alldeles tydligt är att man, beroende på politisk grund - syn ändå kan tolka det olika. Sannolikt är en stor del av förklaringen den klassiska motsättningen mellan borgerlighetens och vänsterns syn på rättvisa. Medan borgerligheten anser att rättvisa är detsamma som lika förutsättningar, menar vänstern att rättvisa innebär lika utfall. Alldeles klart är att skolpengssystemet inte kommer att leda till lika utfall. Själva poängen är att alla människor skall ges lika ekonomiska förutsättningar att välja vad de själva önskar.

Det är värt att uppmärksamma att den i alla tider starkaste invändningen mot friskolor – att endast de välbesuttna haft råd att välja dem – inte alls förekommer längre. Tvärtom hävdas att de oföretliga bidragen är för stora. Detta borde rimligen innebära att man erkänner att den största segregationsskapande faktorn i skolsystemet därmed undanröjts: skolpengen ger alla människor samma ekonomiska förutsättningar att välja skola.

Socialdemokraternas retorik ger intryck av att partiet förvisso vill avskaffa skolpengssystemet, men samtidigt vill ersätta det med något annat, som är mer rättvist och i större utsträckning tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar. Detta är naturligtvis en mycket skickligt vald angreppspunkt. Det finns dock all anledning att ifrågasätta uppriktigheten i denna hållning. I sin argumentation återkommer socialdemokraterna ständigt till kritik mot enskilda skolors inriktning och speciella profil. Man menar att det egentligen inte finns några motiv, som talar för friskolor. Hur mycket partiet än anstränger sig för att hävda motsatsen, ger det utan tvivel intryck av att friskolorna är ett nödvändigt ont som socialdemokraterna motvilligt tvingats acceptera. Utan skolpengen kommer valfriheten för låg- och normalinkomsttagare att vara en chimär.

I själva verket borde segregationsdebatten handla om den tilltagande segregationen i storstäderna till följd av de socialdemokratiska miljonprogrammen. Klyftorna fördjupas alltjämt, och frågan för tjänar därför stort utrymme i det politiska samtalet. Alldeles klart är emellertid att socialdemokraterna inte är särskilt intresserade av att delta i en sådan diskussion.

Mot denna bakgrund är det beklagligt att borgerligheten ryggat i segregationsdebatten. Folkpartiets utspel om friskolorna och elevavgifterna är omotiverat i sak, men det allvarligaste är att det legitimerar en i grunden felaktig kritik av hela skolpengssystemet. Det

offentliga samtalet kommer helt enkelt att handla om fel saker. Skol -
pengen innebär en gyllene chans till en ideologisk debatt om rättvi -
sa, som borgerligheten faktiskt har goda möjligheter att vinna. Inter -
nationella jämförelser och nationella fakta talar för att segregations -
debatten till stora delar bygger på myter, och i alla avseenden är
överdriven. Det borgerliga upp draget måste vara att slå hål på dessa
myter, och försvara uppnådda valfrihets landvinningar för landets
elever och föräldrar. Handsken är kastad. Det är dags att plocka upp
den.