

Nr 7/1995

# Skolverkets friskolejakt

Jonas Hellman

## **Förord**

Vem granskar granskarna? Frågan ställs då och då med anledning av mediernas makt. Behovet finns emellertid även på andra horisonter. Offentliga myndigheter och de där anställda byråkraterna utsätts inte på långt när för den mönstring som vore önskvärd. Detta trots att byråkraterna har stort, stundtals mycket stort, inflytande över människors liv.

Inte sällan försvårar tjänstemäns beslut för entreprenörer som jobbar och sliter för att få ett litet företag att gå ihop. Likaledes riskerar myndigheters kläfingrighet att sätta stopp för drömmar och ambitioner som närs av personal och föräldrar, vilka – genom att driva egna barnstugor och skolor – vill tillförsäkra det uppväxande släktet en bra start i livet.

I föreliggande rapport granskar Jonas Hellman, ledarskribent i Svenska Dagbladet, en av statens granskare – Skolverket. Hellman pekar bland annat på att verkets inspektörer låter sina personliga värderingar spela in när de bedömer friskolornas framtid. Ofta tycks ett stort mått av godtycke prägla omdömena. Hellmans rapport är ett angeläget exempel på en granskning av granskarna.

Stockholm i maj 1995

Johan Andersson Sundeen  
Projektledare

## Innehåll

Inledning.....	2
Skolverket på krigsstigen .....	3
På uppdrag av vem? .....	4
Det formella regelverket.....	6
Egna tolkningar .....	7
Sammanträdesfanatism .....	9
Avgiftsskräcken.....	11
Dålig träffsäkerhet .....	13
Inspektörerna tycker till .....	15
Fria skolor skall vara fria .....	16
En ohållbar situation .....	19
Källor .....	20

## Inledning

Under valrörelsen utlovade riksdagsman Bengt Silfverstrand (s) en "lagerrensning" bland friskolorna. En bit in i mandatperioden går det att konstatera att förutsättningarna för friskolornas verksamhet har försämrats, bland annat genom att beslut har fattats om att sänka den offentliga ersättningen. Det främsta hotet mot friskolorna har dock visat sig komma från ett annat håll än den socialdemokratiska regeringen. Den som mest intensivt försöker få till stånd en lagerrensning är Skolverket, och verkets framfart sker inte på uppdrag av den socialdemokratiska regeringen, utan med stöd av det regelverk för friskolorna som den borgerliga regeringen lämnade efter sig.

Syftet med denna rapport är att visa dels att de nuvarande reglerna för friskolorna är orimliga, dels att Skolverket tolkar dessa regler på ett orimligt sätt. Under de senaste tre åren har vi fått uppleva en dramatisk ökning av antalet friskolor. Om Skolverket tillåts fullfölja sina planer riskerar vi under de närmaste åren att få uppleva en dramatisk minskning.

Långtifrån alla friskolor kommer att försvinna, men de som blir kvar kommer att tvingas till likriktning. Endast ett fåtal privata skolor överlevde den utrensning som socialdemokraterna genomförde på 1960-talet. Dessa skolor går inte att komma åt genom att dra in bidragen. Krav på likriktning är däremot ett effektivt medel för att bekämpa dem. Det finns skäl att fråga sig vad det är för poäng med friskolor om dessa inte tillåts skilja sig från de kommunala.

## Skolverket på krigsstigen

Den 1 juli 1991 ersatte Skolverket Skolöverstyrelsen och länskolle - nämnderna som central förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Tanken var att anpassa den statliga skoladministrationen till den förändrade statliga styrningen av skolan. Staten skulle inte styra med hjälp av detaljregler och riktade bidrag, utan med hjälp av övergripande mål och resultatmätningar.

Skolverkets huvuduppgifter är att utveckla och utvärdera skolväsendet. Ett annat åliggande är att utöva tillsyn över friskolorna; denna uppgift har verkets tjänstemän tagit sig an med

stor entusiasm. Granskningen har hårdnat över tiden. 1992 fick en av tre granskade friskolor kritik, 1993 ingen av 18 skolor och 1994 fick 32 av 78 granskade skolor kritik. Hittills i år har cirka hälften av de friskolor som granskats fått förelägganden.

En vanlig missuppfattning är att Skolverkets uppgift skulle vara att på lika villkor granska de kommunala och de fristående skolorna. Så är inte fallet. För friskolorna skall verket utöva aktiv tillsyn, medan det för de kommunala skolorna endast skall kontrollera om kommunerna sköter sin "självkontroll". Detta är säkert en förklaring till att en opropotionerligt stor andel av Skolverkets tillsynsresurser hittills har satsats på att granska de fristående skolorna. Så här skrev riksdagens revisorer i juni 1994:

Som redovisats i föregående . . . har endast c a 2 % av det totala antalet persondagar enligt Skolverkets verksamhetsplan avsatts för tillsynsverksamhet budgetåret 1993/94. Därav utgör tillsynen av fristående skolor, dvs den granskning av den fristående skolan som enligt Skolverkets planer skall göras efter cirka två års verksamhet, omkring hälften för den totala tiden för tillsyn. Lägg därtill den tid, som arbetet med ansökningar om att få starta fristående skola medför, är den totala arbetsinsatsen för Skolverkets fältorganisation i det närmaste dubbelt så stor för de fristående skolorna som för all tillsynsverksamhet för det allmänna skolväsendet.

Två tredjedelar av Skolverkets tillsynsresurser läggs alltså på att granska cirka två procent av landets grund- och gymnasieskolor.

Som framgick ovan granskar Skolverket friskolorna när de söker tillstånd för att bedriva skolverksamhet, men verket har även satt upp som målsättning att med jämna mellanrum återkomma till de godkända skolorna och kontrollera om de fortsätter att leva upp till de ställda kraven. I dag finns cirka 270 godkända friskolor i landet – varav många är helt nystartade eller skall starta till hösten. Minst 110 av de friskolor som hunnit påbörja sin verksamhet har redan hunnit utsättas för återkommande granskning. Det behöver inte vara fel att myndigheterna kontrollerar att friskolorna lever upp till ställda krav. Frågan är bara vilka krav det handlar om och hur dessa tolkas.

Bland de skolor som har fått förelägganden återfinns märkligt nog flera av landets mest välrenommerade privatskolor – Enskilda

gymnasiet, Franska skolan, Tyska skolan, Carlssons skola, Lundsbergs skola, Maria Elementar och Ebba Petterssons privatskola, för att ta några exempel. Kan det verkligen stämma att dessa skolor inte uppfyller kraven för att få bidrag eller ens för att få undervisa skolpliktiga elever?

## På uppdrag av vem?

Det ligger nära till hands att misstänka att kritiken mot friskolorna har ett samband med regeringsskiftet, att Skolverket på egen hand försöker förverkliga de socialdemokratiska vallöftena. De regler som verket har att rätta sig efter har dock inte hunnit ändras efter valet.

Under den borgerliga regeringsperioden förbättrades de ekonomiska villkoren för friskolorna. Bland annat infördes en nationell skolpeng, vilken innebär att fristående grundskolor har rätt att få ett elevanslag motsvarande 85 procent av genomsnittskostnaden inom det kommunala skolväsendet (på förslag från den nya s-regeringen kommer skolpengen nästa läsår att sänkas till 75 procent av genomsnittskostnaden). För att punktera påståendena om att ökad valfrihet skulle leda till segregation och osaklig undervisning ville den borgerliga regeringen ställa hårda krav på friskolorna. Så här skrev den dåvarande skolministern Beatrice Ask (m) i regeringens proposition om valfrihet och fristående skolor (proposition 1991/92:95):

Jag anser att det är angeläget att föräldrar och barn ges så stor frihet som möjligt när det gäller att välja mellan olika typer av skolor. En förutsättning är emellertid att utbildningen håller fullgod kvalitet vad gäller kunskaper och färdigheter. Detta innebär bl a att en fristående skola måste ha en godtagbar läroplan och kompetenta lärare. Skolan skall dessutom bidra till barnens sociala fostran.

Ask föreslog att den lagparagraf som anger förutsättningarna för godkännande av fristående skolor skulle kompletteras med en hänvisning till skollagens krav på demokratiska värderingar, öppenhet och tolerans. Så här kommenterade hon sitt förslag:

En sådan hänvisning innebär bl a att det blir tydligt att en skola inte rimligen skall godkännas om den brister i öppenhet och insyn eller ägnar sig åt ensidig indoktrinering. De krav som härigenom ställs på en fristående skola gäller inte bara undervisningen och sådant som hör samman med denna.

Kraven gäller också skolans verksamhet i övrigt. Hit hör de principer en skola tillämpar i fråga om vilka elever som skall tas emot i skolan. En skola skall inte godkännas om den inte är öppen för alla av skäl som inte kan accepteras i vårt demokratiska samhälle.

Folkpartiet, centern och kristdemokraterna var rädda för att friskolor skulle fortsätta att ta ut avgifter för att slippa elever med problem. För att förhindra det villkorades friskolornas berättigande till skolpeng, till att de inte får ta ut några avgifter för utbildningen. Det rådde emellertid tveksamhet kring hur avgiftsförbudet skulle utformas. Viss verksamhet brukar föräldrarna få betala för även i kommunala skolor. Bör inte musikskolor kunna få ställa kravet att familjerna själva skall betala elevernas instrument?

I propositionen fastslogs att friskolor inte skall få ta ut avgifter "för tjänster som motsvarar dem som erbjuds i det offentliga skolväsendet". Avgifter för andra tjänster som friskolor erbjuder skall vara "skäliga", vilket bland annat innebär att de inte får uppgå till en nivå som "i praktiken stänger ute elever från dessa fristående skolor". Tanken från borgerligt håll var att de fristående skolorna – liksom de kommunala – skulle styras med hjälp av mål- och resultatmätningar. Som en logisk konsekvens av detta skrevs in i lagen att friskolor är skyldiga att delta i den uppföljnings- och utvärderingsverksamhet som Skolverket bedriver. I samband med att de nya betygssystemen antogs skrevs även in att friskolorna är skyldiga att delta i nationella prov som regeringen beslutar om.

## Det formella regelverket

Konkret är det följande regler som gäller för friskolorna. Den viktigaste delen i Skolverkets tillsynsarbete är att granska om fristående grundskolor lever upp till de krav som ställs i 9 kapitlet § 2 i skollagen. Där står det så här:

Godkännande för vanlig skolplikt skall meddelas, om 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 svarar mot grundskolans allmänna mål. Härvid skall särskilt beaktas de krav som anges i 1 kapitlet § 2 andra och tredje styckena.

Andra och tredje stycket i skollagens 1 kapitel § 2 lyder så här:

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egen värde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan bemöda sig om att hindra varje försök från elever att utsätta andra för kränkande behandling.

Skolverket skall alltså dels granska om friskolan ger eleverna tillfredsställande kunskaper och färdigheter, dels om den lever upp till de allmänna målen för grundskolan. En annan viktig del i Skolverkets granskning är att kontrollera så att friskolorna inte tar ut oskäliga elevavgifter. Detta regleras i skollagens 9 kapitel § 7 :

Fristående skolor som har rätt till bidrag enligt § 6 , får för de elever som bidragen avser ta ut elevavgifter som är skäligen hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten.

För fristående gymnasieskolor finns motsvarande lagstiftning både vad gäller kunskaper, allmänna mål och avgifter. En väsentlig skillnad är dock att granskningen där enbart går ut på att utreda om skolan är berättigad till offentliga bidrag. Eftersom gymnasieelever inte omfattas av skolplikten vore det konstigt att förbjuda avvikande gymnasieskolor.

## **Egna tolkningar**

Vad gäller kunskaper och färdigheter borde det vara ganska självklart att det är elevernas resultat som skall mätas. Men i Skolverkets interna riktlinjer för tillsynen – *Riktlinjer för tillsyn av utbildning vid fristående skolor för skolpliktiga* – görs en helt annan bedömning. "Det är mycket svårt – på gränsen till omöjligt – att vid ett besök på 2–3 dagar bilda sig en uppfattning om elevernas resultat kan sägas vara likvärdigt med elevresultaten i grundskolan", står det. Ytterligare en svårighet med att mäta resultat sägs vara att de flesta friskolor i dag



enbart omfattar låg- och mellanstadium, där det inte är så vanligt med prov.

I riktlinjerna anges sex punkter som skall granskas för att undersöka om friskolornas utbildning ger eleverna tillfredsställande kunskaper och färdigheter. Den första punkten är om skolan har en bra organisation och ledning, den andra om lärarna har rätt utbildning, den tredje om det finns tillfredsställande lokaler och utrustning, den fjärde om schemat omfattar tillräckligt många timmar och den femte om eleverna får pröva på olika arbetssätt. Den sjätte och sista punkten är skolans resultat.

Prioriteringen känns igen från Skolverkets tillsynsrapporter. Om Maria Elementar i Stockholm konstateras t ex att skolans elever har deltagit i nationella standardprov i matematik och engelska, och att resultaten i dessa har varit tillfredsställande. Författaren av tillsynsrapporten känner även till att skolan deltog i Stockholms stads ordtest för årskurs fem under vårterminen 1994. "Resultatet på lästestet visar att medelvärdet för Maria Elementars elever i såväl ordtest som läsförståelsetest ligger över genomsnittet för samtliga testade elever", konstaterar hon. Andra studier, som inte tas upp i tillsynsrapporten, har visat att 99,4 procent av Maria Elementars elever går vidare till gymnasiet. 97,2 procent av dessa fullföljer i sin tur sina gymnasiestudier – en mycket hög andel relativt sett. Ändå ger Skolverket Maria Elementar förelägganden för att utbildningen inte ger eleverna tillfredsställande kunskaper och färdigheter.

Kritiken går bland annat ut på följande:

- ☒ Lärarna påstås ha bristande kompetens. Som exempel framhålls att 10 av 23 lärare saknar rätt lärarutbildning, att lågstadielärare undervisar på mellanstadiet och att merparten av de anställda har arbetat i mer än 20 år på skolan.
- ☒ Skolans timplan påstås avvika för mycket från Lgr 80. Eleverna får 29 procent mindre idrottsundervisning, 25 procent mindre slöjd - undervisning och 14 procent mindre oä-undervisning. (Att de i stället får lektioner i körsång, läslust samt etisk och estetisk fostran räknas inte.)
- ☒ Läsåret påstås vara för kort. Det innehåller för mycket av enskilt arbete och för lite av lärarledd undervisning.
- ☒ Skolan påstås vara för omodern. Bland annat saknas datasal.

Det finns varken lag på att friskolor skall ha en viss sorts lärare eller på att de skall följa de kommunala skolornas timplan. Men Skolverket väljer ändå att tolka lagen så.

Friskolornas utbildning skall ge eleverna kunskaper och färdigheter "som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper som grundskolan förmedlar". För att lyckas med detta hävdar verkets tjänstemän att friskolorna måste lägga upp sin utbildning på samma sätt som i de kommunala skolorna. Om de inte gör det kommer det att uppstå skillnader. Ett annat argument som Skolverket använder sig av är att Beatrice Ask har skrivit att friskolorna skall ha "en godtagbar läroplan och kompetenta lärare". Detta tolkar verket dels som att friskolorna måste ha fått tillstånd för att följa någon annan läroplan än Lgr 80, dels som att lärarna måste ha traditionell lärarutbildning.

Maria Elementar är inte den enda friskolan som fallit offer för Skolverkets märkliga lagtolkningar. Det finns fler skolor som har anklagats för att inte ge eleverna tillfredsställande kunskaper och färdigheter:

- ✘ Kristofferskolan i Stockholm har fått förelägganden för att skolan har för få undervisningstimmar i svenska. Förklaringen att det ingår i waldorfpedagogiken att integrera svenskundervisningen med den övriga undervisningen godtas inte.

- ✘ Kristofferskolan har också uppmanats att flytta oä-timmar från gymnasiet till grundskolan. Att skolan bedriver försöksverksamhet med tolvårig grundskola ger den inte rätt att flytta om ämnena.

- ✘ Ellen Key-skolan i Stockholm har fått samma kritik som Kristofferskolan, både vad gäller svensk- och oä-undervisningen. Där har dock Skolverket även invändningen att undervisningslokalerna för kemi och fysik är för dåliga.

- ✘ Källskolan i Kungsängen har fått kritik för att den har bytt ut religionsundervisningen mot kristendomsundervisning.

- ✘ Kalmar Waldorfskola har fått förelägganden för att eleverna på låg- och mellanstadiet har för få oä-timmar.

- ✘ Delsbo Waldorfskola har fått kritik för att eleverna har för få undervisningstimmar i matematik och oä.

- ✘ Jönköpings kristna skola har blivit uppmanad att skaffa bättre undervisningslokaler och utrustning för kemi och fysik.

Och så vidare, och så vidare.

## Sammanträdesfanatism

Nästa område som Skolverket kontrollerar är om friskolorna lever upp till de allmänna målen för grundskolan. Med detta avses bland annat att verksamheten skall genomsyras av demokratiska värderingar. Det är ganska lätt att i stora drag räkna ut vilka krav detta måste medföra på friskolorna. De får inte tillåta pennalism, predika diktatur och agera som om vissa barn vore mindre värda än andra. Skolverket har emellertid i sina riktlinjer valt att dra betydligt mer långtgående slutsatser.

Den vanligaste kritiken under rubriken allmänna mål handlar om att friskolorna inte är "öppna för alla". Även på denna punkt finner Skolverket stöd i vad Beatrice Ask har skrivit. I proposition 1991/92:95 skrev hon att en skola skall "vara öppen för alla, som enligt lagen får fullgöra sin skolplikt där, om inte regeringen medger undantag på grund av skolans karaktär. Om inte platser finns för alla behöriga sökande skall urvalet ske efter grunder som är godkända av Skolverket".

Skolverket har bestämt sig för att godta tre antagningsprinciper – kö, närhet till skolan och viss syskonförtur. Alla andra antagningsprinciper underkänns i granskningsrapporterna:

- ☒ Enskilda gymnasiet har fått kritik för kravet att eleverna skall klara ett kunskapstest i svenska och matematik för att bli antagna till högstadiet. Motiveringen att eleverna inte kommer att kunna tillgodogöra sig den gymnasieförberedande utbildningen om de inte klarar kunskapstestet godtas inte.
- ☒ Enskilda gymnasiet har dessutom fått förelägganden för kravet att elever skall ha minst slutbetyget tre i svenska, engelska och matematik för att kunna bli antagna till de studieförberedande gymnasieprogrammen. Argumentet att nästan alla skolor antar elever efter deras medelbetyg – vilket måste vara minst lika segerande – har avfärdats.
- ☒ Ebba Petterssons privatskola har fått en tillrättavisning för sin strävan att anta lika många pojkar som flickor. Inte heller detta är tillåtet.
- ☒ Tyska skolan har fått kritik för kravet att eleverna skall klara ett tyskt skolmognadstest för att bli antagna (som man brukar göra på skolor i Tyskland).

En annan sak som Skolverket anser strider mot kravet att en friskola skall vara öppen för alla är om skolan stänger av elever från undervisningen:

- ☒ Carlssons skola har fått förelägganden för att föräldrar och elever tvingas skriva på ett kontrakt som bland annat innehåller regler om avstängning.
- ☒ Ebba Petterssons privatskola har fått kritik för att elever som missköter sig avstängs någon dag från undervisningen.
- ☒ Enskilda gymnasiet har fått en reprimand för att skolledningen bevisligen en gång har stängt av en elev som skolkat.

Ytterligare krav som Skolverket framför under rubriken allmänna mål är att friskolorna skall ha en liknande organisation för elev- och föräldrainflytande som de kommunala skolorna. Med andra ord – de skall ha klassråd, elevråd och föräldramöten. Även på denna punkt har Skolverkets inspektörer tagit riktlinjerna på stort allvar:

- ☒ Maria Elementar har fått förelägganden för att det inte regelbundet anordnas individuella möten mellan föräldrar och lärare, så kallade föräldrakvartar. Skolledningens ståndpunkt att föräldrarna själva kan säga till när de vill tala med sina barns lärare godtas inte.
- ☒ Ellen Key-skolan och Delsbo Waldorfskola har fått kritik för att elevinflytandet på högstadiet inte är tillräckligt stort.
- ☒ Hanna-skolan i Umeå har fått anmärkningar för att skolan saknar prao-plan och att eleverna deltar för lite i planering och utvärdering av verksamheten.

## Avgiftsskräcken

Det tredje området som Skolverket granskar är om friskolorna tar ut otillåtna elevavgifter. På detta område råder det ingen tvekan om att verket försöker tillgodose politikernas önskemål. Den borgerliga regeringens avsikt var verkligen att förhindra friskolorna att ta emot privat betalning för utbildningen.

Enligt Skolverkets interna riktlinjer skall bedömningen av om elevavgifter är godtagbara göras i tre steg. Det första som skall undersökas är om skolan över huvud taget har sådana särskilda kostnader som kan motivera avgifter. Om den inte har det skall inga avgifter alls accepteras.

I lagen finns inte preciserat vad som menas med särskilda kostnader, mer än att det inte skall vara kostnader för sådant som den kommunala skolan erbjuder gratis. Skolverket lyfter i sina interna riktlinjer fram följande exempel:

Dyrare undervisningsmaterial i en montessoriskola, musikinstrument i en musikskola, kulturaktiviteter i en kulturskola är "särskilda kostnader". Det gäller också kvalitetshöjande åtgärder.

Enligt riktlinjerna är det inte självklart att till exempel en montessoriskola behöver ha högre omkostnader än en vanlig skola. "Med den nya läroplanen för grundskolan utökas vidare möjligheterna starkt för profilering av kommunala grundskolor. Det pekar på att det skall vara en väsentligt dyrare profil för att det kan anses föreligga 'särskilda kostnader'." Huruvida skolan verkligen har så höga kostnader för sin profil skall inspektörerna ta reda på bland annat genom att studera skolans budget.

Skolpengen är inte avsedd att täcka kostnaden för alla tjänster som de kommunala skolorna är skyldiga att tillhandahålla. Friskolorna behöver inte erbjuda skolhälsovård, hemspråksundervisning och stödundervisning till resurssvaga elever, för att ta några exempel. Om friskolorna ändå vill tillhandahålla dessa tjänster har de inte rätt att ta ut avgifter för dem. I stället skall de, enligt Skolverkets rekommendation, vända sig till elevernas hemkommuner och kräva en skolpeng som är högre än 85 procent av genomsnittskostnaden.

Investeringsbehov kan godtas som skäl för att ta ut avgifter, men i så fall måste investeringarna skrivas av över flera år. Att en friskola vill bygga upp en ekonomisk reserv för att klara sig i framtiden är däremot ingen giltig ursäkt för att ta extra betalt av föräldrarna. Som exempel kan nämnas att Franska skolan förra året försökte motivera en del av sina elevavgifter med att skolan behövde bygga upp en buffert för att skydda sig mot risken att skolpengen skulle sänkas till 75 procent. Skolverket godtog inte detta argument.

Franska skolan har emellertid fått tillstånd att fortsätta ta ut vissa elevavgifter för att finansiera extra kostnader för skolans franskprofilering. Likaså har Carlssons skola fått tillstånd att fortsätta ta ut en mindre elevavgift för att täcka extrakostnader för språk-, data-, drama- och musikundervisning.

Att en friskola har sådana särskilda kostnader som det talas om i lagen betyder inte att den automatiskt har rätt att finansiera dessa med elevavgifter. Skolverket gör även en bedömning av vilka totala omkostnader friskolan har. Om omkostnaderna för den ordinarie undervisningen är låga förväntas skolan ta av sina skolpengsintäkter för att finansiera de särskilda kostnaderna.

Men inte heller om det saknas resurser för att finansiera de särskilda kostnaderna är det säkert att friskolan fullt ut kan få täcka dem med elevavgifter. Ytterligare ett krav är att avgifterna under inga omständigheter får vara så höga att de blir "segregerande". Den gräns som Skolverket har fastslagit då elevavgifterna blir segregering är då de överstiger nivån för barnbidraget under ett helt år. Eftersom barnbidraget uppgår till 9 000 kronor om året är inga friskolor som tar ut elevavgifter på mer än 4 500 kronor per termin berättigade till offentliga bidrag. Som en jämförelse kan nämnas att daghemsavgifterna i kommunala daghem ofta uppgår till 1 000 – 2 000 kronor i månaden.

Det finns stora möjligheter att kringgå ovanstående avgiftsbestämmelser. Den kanske enklaste är att döpa om elevavgifterna till frivilliga föräldrabidrag. Eftersom föräldrarna frivilligt har valt att sätta sina barn på skolan brukar det inte bli särskilt många som utnyttjar sin rätt att slippa betala. Ett annat sätt att kringgå avgiftsreglerna är att låta föräldrarna göra en konkret arbetsinsats för skolan. Även denna arbetsinsats måste dock vara frivillig, enligt Skolverkets lagtolkning. Ytterligare en metod att gå förbi reglerna är att flytta om kostnaderna internt så att de tillgodoser Skolverkets krav. Investeringar, som ibland godtas som särskilda kostnader, kan till exempel skrivas av på olika många år.

Avgiftsområdet är det område där flest friskolor hittills har fått förelägganden.

## **Dålig träffsäkerhet**

Om man följer den politiska debatten får man intrycket att huvudsyftet med den hårda granskningen av friskolorna är att förhindra att barn utsätts för politisk eller religiös indoktrinering. "Några Guds skolor där pastorn styr skall vi inte ha i Sverige", som riksdagsman Bengt Silfverstrand (s) har uttryckt det.

Om man studerar Skolverkets granskningsrapporter upptäcker man dock att inspektörerna hittills nästan inte har funnit några tecken vare sig på politisk eller religiös propaganda i svenska friskolor. Den allra mest omfattande granskningsrapporten handlar om Livets ords kristna skola i Uppsala. Där har verket verkligen kraftsamlat för att upptäcka brister.

Kristna skolan har fått kritik, fast inte för att undervisningen brister i saklighet. De anmärkningar som skolan fick var dels att lärarnas barn hade förtur vid antagningen, dels att skolan tog ut elevavgifter. På båda områdena rättade sig Kristna skolan efter Skolverkets kritik.

I princip är det bara en tillsynsrapport där verket anmärker på att skolans undervisning är osaklig. Detta gäller Hannaskolan i Umeå. Där har inspektörerna funnit att lärarna styr valet av litteratur och sorterar bort sådan information som de inte anser överensstämmer med den kristna läran.

Skolverket har således inte i någon större utsträckning lyckats finna belägg för att tendentiös och indoktrinerande undervisning förekommer. Däremot har verket riktat mycket kritik mot en rad skolor där inspektörerna funnit att eleverna har goda kunskaper. Träffsäkerheten i granskningen kan starkt ifrågasättas.

Carlssons skola fick kritik för att den tog ut oskäliga elevavgifter samt för att målsmän och elever tvingades skriva på ett kontrakt som innehöll regler om avstängning från skolan. Så här står det i tillsynsrapporten om elevernas kunskaper och färdigheter:

Skolan är positiv till centrala utvärderingar och har deltagit i Stockholms stads lästest i svenska. Totalt 5 669 elever deltog i läsundersökningen i mars månad 1994.

Resultatet på lästestet visar att medelvärdet för Carlssons skolas elever i såväl ordtest som läsförståelsetest ligger klart över genomsnittet för samtliga testade elever.

Franska skolan hotades att få sina offentliga anslag indragna om den inte sänkte sina elevavgifter. Elevernas kunskaper har däremot Skolverket inte haft något att anmärka på:

Skolan deltar i standardprov och centrala prov med gott resultat enligt rektor. Betygsmedelvärdet för årskurs 9 vid Franska skolan vårterminen 1993 var 3,69, att jämföra med 3,6 som var

medelvärde för samtliga fristående skolor och 3,2 som var medelvärdet för kommunala skolor i landet. Skolan deltar också med goda resultat i de kunskapsprov som Stockholms stad anordnar.

Skolverket genomförde vårterminen 1993 en utvärdering av matematikundervisningen i fristående skolor. Franska skolans resultat låg över genomsnittet i både allmän och särskild kurs i matematik. I särskild kurs låg medelvärdet för Franska skolans elever högst av de jämförda fristående skolorna i landet.

Eleverna på Tyska skolan tycks också ha hyfsade kunskaper. Inspektören har dock mer inriktat sig på att kritisera antagningsreglerna än på att själv undersöka resultaten:

Studenterna som lämnar skolan är tvåspråkiga och har enligt rektor inga svårigheter att läsa vid svenska eller tyska högskolor.

Eleverna deltar i svenska nationella prov i ämnena tyska, svenska, engelska och matematik med goda resultat enligt skolläroplanen. Man deltar också i Stockholms stads lästest i svenska och engelska.

Inte heller på Enskilda Gymnasiet tycks bristande kunskaper hos eleverna vara något större problem:

Skolan har deltagit i en nationell utvärdering av matematikundervisningen i fristående skolor. Resultatet visar att eleverna ligger på ungefär genomsnittet av vad elever i fristående skolor, matematik särskild kurs, presterar.

Skolan har redovisat resultat från standardproven i engelska, svenska och matematik för årskurs 8 och 9. Av redovisningen framgår att elevernas genomsnittliga prestationer i matematik ryms inom det övre intervallet av betygen 2,5 – 3,5. Samtliga skolans elever läser särskild kurs i matematik.

Av de redovisade resultaten från centrala prov framgår att elevernas resultat i svenska språket ligger runt medelbetyget 3, liksom i matematik för S- och E-linjerna. N-linjens elever når upp till medelbetyget 3,8 i matematik. I fysik, kemi, franska och tyska visar resultatet på medelbetyg över 3. På det centrala provet i engelska för år 2 läsåret 1993/94 var genomsnittsbetyget 3,5.



Ändå har Enskilda gymnasiet fått förelägganden av Skolverket – liksom samtliga ovanstående skolor.

## Inspektörerna tycker till

Oförmågan att träffa "rätt" skolor med kritik kan delvis bero på bristande kompetens hos Skolverkets inspektörer. Så sent som våren 1994 riktade Riksrevisionsverket kritik mot detta. Men en viktig förklaring måste också vara att Skolverkets inspektörer ogillar friskolor. Det är ingen slump att de gamla etablerade privatskolorna är hårdast utsatta. Av tillsynsrapporterna framgår ganska väl vilka skolpolitiska värderingar inspektörerna har:

Skolan utmärks av en mycket stillsam miljö. Elevernas respekt för lärarna och rektor är stor. Elever med mera utåtagerande beteende blir snabbt tillrättavisade. (Om Ebba Petterssons privatskola.)

Eleverna upplever sin skola som lite gammalmodig. "Kanske lever vi lite väl skyddat." Några av eleverna sade sig uppleva att skolledning och personal ser allvarligt på om man bryter mot någon ordningsregel. (Om Maria Elementar.)

I skriften *Kristofferskolan* anges under rubriken *Från ettan till åttan* att Rudolf Steiner betonat att barnen skall se läraren *som en självklar auktoritet*. I skriften framhålls vidare att *en auktoritet som innebär trygghet, föredöme o d, kan aldrig bli ett hinder för barnens fria utveckling*. (Om Kristofferskolan, Skolverkets kursivering.)

Några av de intervjuade lärarna sa sig inte vara medvetna om vilka krav som ställs på den offentliga skolan när det gäller elevernas demokratiska fostran och inflytande. Enligt skolan har dock samtliga medarbetare gjorts uppmärksamma på vad som gäller i detta avseende. (Om Kristofferskolan.)

Till de elevintervjuer som genomfördes vid skolbesöket hade enbart klassrepresentanterna valts ut. Eleverna gav vid intervjuerna en samstämmig bild av en skola där ordning och reda prioriteras. (Om Tyska skolan.)

Som skolgård tjänar en för ändamålet trång bakgård. Eleverna uttryckte starka klagomål på den begränsade skolgården. (Om Franska skolan.)

Artighet kännetecknar förhållningssättet mellan lärare och elev. Läraren undervisar från katedern. Eleverna lyssnar och svarar på frågor. Diskussion förekommer sparsamt och undersökande arbete eller grupparbete är ovanligt, enligt de intervjuade eleverna. (Om Lundsbergs skola.)

Eleverna deltar i arbetsbelastningskonferenser, som hålls i början av varje termin. Då bestäms antalet läxor per dag, utläggning av skrivningar, studiebesök m m. Några av elevrepresentanterna framhöll vid intervjuerna att det trots dessa konferenser var en hård arbetsbelastning i de olika klasserna, vissa dagar med upp till sex läxor. (Om Enskilda Gymnasiet.)

Det finns fler liknande exempel.

## **Fria skolor skall vara fria**

Problemet är inte enbart att Skolverket riktar blickarna åt fel håll när det granskar friskolorna. Många av de krav som verket ställer mot verkar i det långa perspektivet utvecklingen mot ett bättre skolsystem.

Den vanligaste kritiken under rubriken kunskaper och färdigheter är att lärarna har fel utbildning. Verket ställer kravet att en viss andel av skolans lärare skall ha genomgått svensk lärarutbildning för de årskurser och ämnen som de bedriver undervisning i.

För det första rimmar detta krav illa med den utveckling som sker inom andra delar av den svenska skolan. På friskolor får lägsta - dielärare inte undervisa på mellanstadiet, men i skolväsendet som helhet håller den gamla indelningen i tre stadier helt på att avskaffas. De så kallade tidigarelärarna utbildas för att undervisa från årskurs ett till årskurs fem. Anser Skolverket att detta leder till en bristfälligt utbildning?

För det andra ligger det ett egenvärde i att avskaffa lärarhögskolornas monopol på att utbilda lärare. Skolorna behöver öppna sig mot övriga samhället. Ett bra sätt att göra det är att ta in föreläsare och undervisare med annan yrkesbakgrund.

En bra journalist behöver inte ha gått på journalisthögskolan. Det räcker att personen i fråga har goda kunskaper inom sitt ämnesområde och talang för att skriva. På samma sätt behöver inte en bra lärare ha gått på lärarhögskolan. Det räcker med att han eller hon har goda ämneskunskaper – och kanske en kompletterande utbildning i pedagogik.

Inga föräldrar tvingas att placera sina barn i fristående skolor. Om det är någonstans som lärare med andra former av utbildning än traditionell lärarutbildning bör tillåtas så är det just där.

Detsamma gäller Skolverkets kritik mot vissa friskolor för att de avviker marginellt från de kommunala skolornas timplaner. Är det säkert att de timplaner som den svenska riksdagen har antagit är de bästa som går att tänka ut? Är samma timplaner bra för alla elever?

Det talas mycket om att myndigheterna skall övergå från detaljstyrning till målstyrning inom skolans område. I linje med detta bör det tillåtas ett brett spektrum av olika timplaner – särskilt i de fristående skolorna. Nya ämnen bör inte bara få läggas till, gamla bör dessutom få rensas bort.

Den som läser riksdagsmotionerna under den allmänna motions-tiden finner att många riksdagsledamöter vill införa nya ämnen i skolan. Är det inte klokare att introducera nya ämnen genom att först pröva dem i vissa skolor i stället för att på en gång införa dem i hela skolväsendet?

Inte heller intagningsreglerna bör vara lika för alla skolor i landet. Tvärt emot vad Skolverket antyder kan kunskapstest vara ett bra intagningskrav för de resurssvaga eleverna. Om de inte kan läsa och skriva ordentligt när de börjar högstadiet riskerar de att sitta igenom sin fortsatta utbildningstid utan att ha en chans att ta till sig de kunskaper som lärarna försöker lära ut.

Det område där det är mest kontroversiellt att förordna frihet är elevavgifter. Tanken med det nu varande svenska utbildningssystemet är att alla barn skall garanteras en bra utbildning – oavsett familjebakgrund. Om avgifter blir tillåtna finns en risk att välbeställda föräldrar kommer att betala extra för att deras barn skall få gå i en bra skola, vilket i sin tur kan leda till att kraven på de kommunala skolorna sänks.

Å andra sidan är det omöjligt att hindra föräldrar att köpa utbildning åt sina barn. Privatfinansierade språkresor, hemdatorer med

mera kan inte förbjudas. Dessutom är det, som tidigare konstaterats, svårt att hindra friskolor som vill ta ut någon form av avgifter att göra det.

I många avseenden är det bättre att föräldrar med mycket pengar lägger dessa på att utbilda sina barn än på till exempel semesterresor och bilar. Att deras barn får mer utbildning kommer sannolikt att vara till större nytta för samhället som helhet.

I takt med att tiden går kommer det att bli allt svårare att hävda principen att all utbildning skall finansieras skattevägen. Platsransonering blir ett allt trubbigare instrument för att reglera de nationella utbildningskostnaderna. Med hjälp av modern datateknik är det redan i dag möjligt att på distans delta i utbildningar i andra länder. Behovet av vidareutbildning efter avslutade gymnasie- och universitetsstudier kommer hela tiden att öka.

Politikerna bör ställa sig frågan hur mycket utbildning för varje individ som skall finansieras via skattsedeln, men de bör inte försöka förhindra individerna att skaffa sig mer utbildning utöver detta.

## **En ohållbar situation**

Skolverkets jakt på friskolorna är oförsvarbar. Det är uppenbart att verkets tjänstemän övertolkar reglerna med syfte att klämma åt friskolor som de inte gillar. Men den borgerliga regeringen har också ett ansvar för det inträffade, eftersom den lämnade efter sig luddiga regler som kan missbrukas.

Ett problem för friskolorna är att Skolverkets kritik ofta sker i sväpande ordalag. Det framgår inte exakt hur många lärare med vanlig lärarutbildning, hur många idrottslektioner och hur många klassrådsmöten de måste ha. Granskningen är upplagd så att Skolverket gör en "helhetsbedömning" av skolan. En del skolor blir godkända direkt, andra får förelägganden. Tillsynsrapporterna innehåller ofta diffusa synpunkter om att lärarkompetensen är för dålig och att eleverna har för lite inflytande över utbildningen. Det är svårt för skolledningen att veta vilka konkreta åtgärder den skall vidta för att tillfredsställa Skolverkets krav.

Ett annat problem är de begränsade möjligheterna att överklaga Skolverkets beslut. Enskilda gymnasiet och Maria Elementar har för -

sökt att överklaga verkets beslut om förelägganden till kammarrätten. Kammarrätten har svarat att den först kan ta ställning i frågan när beslut har fattats om att dra in skolornas tillstånd. Friskolor är i ännu större utsträckning än många andra privata företag beroende av ett gott rykte. För att föräldrar skall våga sätta sina barn i en friskola vill de både vara säkra på att den ger en bra utbildning och på att den kommer att finnas kvar.

Under sådana omständigheter är det svårt för en friskola att avvakta Skolverkets beslut att dra in tillståndet för nöjet att få överklaga. För verksamhetens fortlevnad är det mycket tryggare att försöka rätta sig efter verkets förelägganden – även om lärare och föräldrar inte gillar förändringarna.

För de äldre friskolorna har Skolverket redan hunnit köra en regleringsrunda. Hittills har alla skolor utom Enskilda gymnasiet och Maria Elementar rättat in sig i ledet. Om verkets tjänstemän tillåts fortsätta kommer de inom några år att komma tillbaka till de granskade friskolorna och ställa ännu hårdare krav. Efter hand som tiden går – och överklagandena uteblir – kan det bygga upp sina egna prejudikat. För etablerade och populära privatskolor i städerna är läget problematiskt. Den dåliga publicitet som kritiken från Skolverket har medfört gör att de riskerar att förlora elever. För nystartade friskolor på landsbygden är kritiken ännu mer förödande. Om reglerna inte ändras riskerar de friskolorna att aldrig ens kunna bygga upp en fungerande verksamhet.

## Källor:

*Expressen*, artikel om utspel av riksdagsledamoten Bengt Silfverstrand (s) den 5 juni 1994

Proposition om en ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan (1992/93:220)

Proposition om valfrihet i skolan (1992/93:230)

Proposition om valfrihet och fristående skolor (1991/92:95)

Proposition om ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor (1994/95:157)

Riksdagens revisorer, Riksdagens revisorers förslag angående tillsyn av skolan (1993/94:RR11)

Riksrevisionsverket, *Skolverket - central myndighet i ny roll* (RRV 1994:14)

Skollagen

Skolverket, *Riktlinjer för bedömning av elevavgifter vid fristående skolor för skolpliktiga*, 1994-02-21

Skolverket, *Riktlinjer för tillsyn av utbildningen vid fristående skolor för skolpliktiga*, 1994-10-31

Tillsynsbeslut och tillsynsrapporter för 105 friskolor.