

VALFRIHETENS GRÄNSER - FRISKOLORS VILLKOR I DANMARK FINLAND OCH NEDERLÄNDERNA

MATS FÄLT

www.timbro.se/innehall/isbn=9175668611&flik=4

NOVEMBER 2011

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2011

ISBN 91-7566-861-1

www.timbro.se

info@timbro.se

[<www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668611>](http://www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668611)

Innehåll

Förord	5
Bakgrund	7
Danmark – small is obligatoriskt	9
Finland – PISA-syndromet	13
Nederländerna – frihet i tvångströja	18
Slutsatser	22
Tack	26

Förord

“In Sweden we have a system...”

Mer och mer används de uttjatade orden med glimten i ögat. Man skämtar till det om den svenska självgodheten kring de olika system som vi har, oavsett om det handlar om pensioner, vård eller skola. Men under den skämtsamma ytan finns det ofta ett allvar. Svenskarna är i regel rätt stolta över välfärdssystemen och vill gärna att andra länder ska göra likadant. Problemen i land Y eller X skulle förmodligen vara lite mindre om de bara hade lyssnat på hur vi gör i Sverige. När det kommer till välfärdspolitik finns det helt enkelt en djupt rotad svensk nationalism.

Sanningen är att vi har en hel del att lära oss av andra länder. Med till exempel ett fallande resultat i internationella utbildningsrankingar vore det rent ut sagt dumt att tro att det inte finns något att hämta hem från andra länder. I både Finland och Danmark har till exempel alla barn rätt att lära sig. I Sverige har alla barn rätt att gå i skolan. Det är en väsentlig skillnad.

Mats Fält, tidigare skolkommunalråd i Tyresö (M), har besökt dessa två grannländer där barnen istället för att bli lovade att gå i skolan blir lovade att få lära sig, och undersökt deras skolsystem med fokus på friskolornas villkor. Dessutom har han hälsat på i Nederländerna där ungefär 70 procent av eleverna i motsvarigheten till grundskolan går i fristående skolor. Förutom att beskriva friskolornas situation studerar Fält regelsystemens konsekvenser för utbildningsväsendet och dess utveckling. Huvudfrågan är om det finns inslag i de finska, danska och nederländska regelsystemen som borde övervägas som möjliga alternativ även för Sverige.

Nästa gång vi säger ”In Sweden we have a system...” kanske det är ett uppdaterat system med större utrymme för lärdomar från flera håll. Den här rapporten visar var lärdomarna finns.

Eva Cooper

Ansvarig för Timbros välfärdsprogram

November 2011

Bakgrund

Valfrihetens gränser – friskolors villkor i Danmark, Finland och Nederländerna

När friskolor under 1980-talet återigen blev ett seriöst tema i svensk politisk debatt var ofta Danmark den självklara förebilden. I Danmark fanns sedan länge en ganska stor friskolesektor som dessutom i princip var allmänt accepterad. Få ifrågasatte systemet i grunden. Många svenska pionjärer drömde om att friskolor en gång skulle vara ett normalt inslag även i det svenska utbildningssystemet.

Idag har Sverige en friskolesektor som i grundskolan är jämförbar med den danska. På gymnasienivå går betydligt fler svenska elever i fristående skolor. Dessutom växer antalet fristående skolor snabbare i vårt land än i Danmark. Numera är det snarare Sverige som ses som det mest intressanta exemplet på ett system där offentlig finansiering gör det möjligt att på rimliga villkor välja och driva friskolor.

Mot den bakgrunden är det intressant att se närmare på hur dagens danska skolor fungerar och vilka regler som styr deras verksamhet. Hur präglas Danmarks friskolor av de regler och lagar som idag gäller – till exempel begränsningen av antalet skolor som kontrolleras av samma huvudman? Danmark är också relevant i ett svenskt sammanhang eftersom vinster är förbjudna i det danska systemet – samtidigt som relativt höga avgifter är ett krav. Vinster och avgifter är idag både kontroversiella och aktuella teman i den svenska debatten.

Ett annat land som är intressant mot bakgrund av den relativt snabba ökningen av antalet friskolor i Sverige är Nederländerna. I detta land går idag ungefär 70 procent av eleverna i motsvarigheten till grundskolan i fristående skolor. Det visar sig vid en närmare granskning att även här gäller regler som ligger långt från de svenska – framför allt en mycket strikt lokal kvotering mellan olika kategorier av friskolor. Friskolorna är många men möjligheterna att starta nya skolor är i praktiken mycket begränsade. Trots detta är det intressant att veta hur ett system med en så stor andel friskolor fungerar.

Det tredje landet som skildras i den här rapporten är Finland. I många avseenden är Sverige och Finland väldigt lika – i åter andra är avståndet stort – både i sak och kulturellt. Ibland vill nog våra grannar i öster gärna överdriva skillnaderna – finsk sisu smäller högre än svenskt konsensustänkande. När det gäller friskolor är läget dock definitivt ett annat. Det svenska systemet stöds inte av något parti och hindren för nya friskolor är många. Samtidigt är de ekonomiska villkoren för de fristående skolor som trots allt finns ganska bra. Allmänt sett är variationen när det gäller driftsformer inom utbildningssektorn betydligt större än de flesta tror, inte minst inom den praktiska delen av gymnasiet och den finländska högskolan. Bakgrunden till avvisandet av reformer av svenskt snitt är delvis kopplad till Finlands framgångar i den internationella statistiken – inte minst i OECD:s PISA-undersökningar.

Förutom att beskriva friskolornas villkor i de tre länderna är denna rapportens syfte att studera regelsystemens konsekvenser för utbildningsväsendet och dess utveckling. Debatten om förändringar och reformer berörs också liksom bakgrunden till dess inriktning och olika aktörers

ståndpunkter. Slutligen ställs frågan om det finns inslag i dessa regelsystem som borde övervägas som möjliga alternativ även för det svenska utbildningssystemet.

Ibland sätts likhetstecken mellan begreppet "friskolor" och enbart de skolor med privata huvudmän som får sin finansiering genom ett finansieringssystem som ligger mycket nära det som finns i Sverige och Chile. Jag har för enkelhetens skull valt att genomgående kalla alla skolor som i huvudsak finansieras med offentliga medel för "friskolor". I Danmark är det dessutom det allmänt accepterade namnet på dessa skolor – till skillnad från "privatskolor" som finansieras enbart med avgifter och eventuella donationer. Både i Finland och Nederländerna används för det mesta olika varianter av begreppet "oberoende skolor" för att beteckna offentligt finansierade skolor med privata huvudmän.

Danmark – small is obligatoriskt

Danmark har sedan länge en omfattande friskolesektor. Rätten att välja skola slås fast i grundlagens paragraf 76. Ungefär 13 procent av eleverna i grundskolan – ungefär 100 000 elever – går idag i en fristående skola. Antalet friskolor på grundskolenivå är 530.

Friskolorna är väldigt olika men innehållet i undervisningen och sättet att arbeta skiljer sig mindre än man kan tro. Många skolor utnyttjar inte alls den frihet att välja andra modeller och lösningar som lagen faktiskt ger. Däremot styrs de helt annorlunda än kommunala skolor och måste alltid tänka på att dra till sig elever.

I gymnasiet är siffran lägre men det är också svårare att skilja olika skolformer åt på denna nivå. Sedan en tid ligger de offentligt drivna gymnasierna i Danmark administrativt under de nya regionerna. De drivs i något som närmast kan jämföras med stiftelseform. Det går alltså att hävda att nära nog all gymnasieutbildning i Danmark numera drivs av fristående huvudmän. En effekt av denna förändring är att gränsen mellan dessa gymnasier och de som sedan tidigare drivs i traditionell dansk friskoleform blivit otydlig. Gymnasierna hyr sina byggnader av staten. För många elever och föräldrar har nog skillnaden mellan olika driftsformer på gymnasienivå numera mycket liten betydelse.

Politiskt finns ett stort stöd för det danska friskolesystemet. Det gäller även den yttersta vänsterns representanter i riksdagen, Enhedslisten, som numera är ett stödparti till den nya regeringen. Under höstens valrörelse var friskolorna ingen fråga. Utbildningspolitiken var över huvud taget inget stort tema. Det mest konkreta var vänsterkrav på att "stärka den kommunala skolan". Det mycket liberala partiet Liberal Alliance vill att all undervisning ska bedrivas i privata skolor.

Andelen barn som går i friskola på grundskolenivå ökar sakta men säkert. De organisationer som representerar friskolorna ser detta som positivt men ser inte en radikal ökning av friskolornas andel som något aktuellt mål. Organisationerna har generellt en defensiv attityd, det gäller även andra frågor, och vill inte gärna driva krav eller mål som kan uppfattas som tveksamma av landets politiker. Ofta betonas att de vill se sig som ett attraktivt alternativ till den offentliga skolan – inte som en i framtiden möjlig dominerande aktör.

Den hårdaste konkurrensen på skolmarknaden finns i Köpenhamn. Allmänt anses staden ha de sämsta kommunala grundskolorna i Danmark.

Enligt en nyligen genomförd undersökning från Århus universitet har friskolorna klart lägre kostnader än offentligt drivna skolor i samma område. Det finns något fler friskolor i rikare kommuner som har högre skolkostnader än genomsnittet. Elevsammansättningen motsvarar i stort sett den i de områden där skolorna finns, detsamma gäller andelen tvåspråkiga elever. Det finns en tydlig tendens att till exempel invandrarelever utnyttjar möjligheten att välja en ny friskola med viss fördröjning jämfört med sina danska kamrater. Med tiden jämnas skillnaderna successivt ut. Många anmäler sina barn till en viss friskola redan vid födelsen – det gynnar föräldrar som aktivt engagerar sig i sina barns utbildning och vet vilka alternativ som finns.

Danska friskolor får säga nej till elever men detta påverkar skolornas image negativt och tillämpas endast i begränsad utsträckning.

I Danmark är avgifter ett krav och vinster förbjudna inom friskolesektorn. I jämförelse med Sverige har lagstiftningen alltså motsatta utgångspunkter. Friskolorna ser avgifterna som ett försvar för sin oberoende ställning. Det finns inga krav på att statsbidraget ska täcka hela utbildningskostnaden även om den exakta siffran ibland diskuteras. Från skolornas sida betonas risken för att ett radikalt större bidrag skulle riskera att föra med sig en betydligt mer omfattande statlig reglering av verksamheten. Redan med dagens bidragsnivå ser man dock sedan mitten av 2000-talet en tydlig tendens till ökad reglering från den danska statens sida. Det har blivit mer regler och fler obligatoriska prov.

Statens bidrag kommer 2014 att vara 71 procent av kostnaden för en elev i grundskolan – den tidigare borgerliga regeringen minskade siffran av besparingskäl successivt från 75 procent. Kommunerna betalar ett fast belopp per friskoleelev till staten som i sin tur fördelar pengarna till friskolorna. Friskolornas organisationer vill ha tillbaka den tidigare ersättningsnivån på 75 procent av normalkostnaden för en elev i kommunal skola.

Föräldrarnas avgifter är betydande och måste enligt lag – tillsammans med resurser i form av till exempel donationer – utgöra minst 1/8 av verksamhetens kostnader. De flesta skolor tar ut betydligt högre avgifter. Ungefär 95 procent av föräldrarna betalar en avgift för sina barn. I normalfallet varierar avgifterna från 700 till 1200 danska kronor per månad. De högsta avgifterna finns i de stora städerna. Familjer som har svårt att betala avgifterna kan få hjälp med detta.

En mindre del av statens bidrag går till att reducera skolvavgifterna för familjer med låga inkomster och för att finansiera stöd till elever med särskilda behov. Statens ersättningssystem tar särskild hänsyn till små skolor. Alla skolor får mer pengar för de första 220 eleverna.

De danska friskolorna har endast begränsade kontakter med kommunerna. De godkänns av staten och får sin finansiering direkt från staten.

Tillståndsprocessen är väldigt tydlig. Ansökan lämnas in senast ett år före den tänkta skolstarten. Om huvudmannen kan leva upp till de grundläggande krav som ställs så godkänner staten ansökan. Elevantalet måste vara minst 24 efter några år. Kommunerna kontrollerar att verksamheten lever upp till de krav som ställs på skolans miljö. Ingen prövning görs av hur skolan skulle kunna påverka det lokala utbildningsväsendet genom det tänkta antalet elever eller verksamhetens inriktning. Kommunerna kan inte blockera eller på annat sätt påverka denna process. Det har förts en debatt om friskolor som ersätter nedlagda kommunala skolor men denna möjlighet finns – trots stark kommunal kritik - fortfarande kvar. Ibland fattar kommuner mycket sena beslut om nedläggning för att göra det omöjligt att starta en friskola samma år som den kommunala enheten avvecklas. Det kan försvåra processen men genom att skicka in ansökningar i förväg kan nya friskolor gardera sig mot detta problem.

Staten ger tillstånd till nya skolor. Det är i princip föräldrarna som genom sina val godkänner undervisningen, Även om staten säger nej till tillstånd och därmed bidrag så kan undervisning ändå bedrivas i mindre grupper. Hemundervisning förekommer men i mycket liten utsträckning. Eleverna testas regelbundet och familjerna får ett mindre bidrag.

Vinster har alltid varit förbjudna i det danska friskolesystemet. Skolor kan spara överskott till kommande år men får inte dela ut vinster till huvudmännen. Företag skulle teoretiskt kunna driva skolor i stiftelseform i Danmark men det har hittills inte förekommit. Inte heller i detta fall finns det något stöd från friskolornas sida för att ändra regelverket. Fastigheterna ägs ibland av företag som i sin tur ägs av de huvudmän som driver skolorna.

Företag skulle kunna starta friskolor genom att starta stiftelser som drivs utan vinstintresse. I skolornas styrelser måste dock alltid 2/5 av ledamöterna representera elevernas föräldrar.

Friskoleorganisationerna ser vinster som ett potentiellt hot både mot de existerande friskolorna och - i första hand – som en idé som skulle kunna undergräva de goda relationerna till landets politiker. Vinster skulle enligt deras bedömning göra friskolornas ställning svagare och öppna för betydligt mer omfattande statlig inblandning. Samtidigt anser man inte att det är troligt att de existerande friskolorna skulle vara beredda att överlåta ägandet till vinstdrivande företag. Det är uppenbart att frågan är mycket känslig.

En annan regel som sätter tydliga gränser är regeln som innebär att varje huvudman endast får driva en skola. Bakgrunden till denna regel är bland annat de problem man tidigare haft med extrema vänstersektorer som försökt driva sin verksamhet i friskoleform. Genom att skapa fler och mer detaljerade regler motverkade man vad i princip hela det politiska Danmark såg som ett uppenbart missbruk av friskolesystemet. Reglerna finns fortfarande kvar trots att problemet idag inte upplevs som aktuellt. Det har till exempel aldrig förekommit några nationalsocialistiska friskolor i Danmark.

Begränsningen till en skolenhet har medfört att ett antal danska friskolor är förvånansvärt stora. Den ursprungliga fastigheten har ofta byggts ut i flera omgångar. Skolor samarbetar ibland i nätverksform men koncerner i egentlig mening kan inte byggas upp. Trots stort sökandetryck är det på grund av begränsningarna komplicerat att bygga upp en liknande verksamhet i samma område för att ta emot ytterligare elever. Denna nya skola måste då vara en självständig enhet med en separat styrelse och egen ekonomi.

Inte heller i detta fall driver friskoleorganisationerna på för att få till stånd någon förändring. I detta fall ligger det nära till hands att anta att många friskolor är ganska nöjda med de regler som gäller. För både rektor och styrelse är det ganska bekvämt att driva en enda enhet. Bortsett från de skolledare som vill göra karriär så finner nog de flesta sig väl till rätta med att styra en enda skola som utsätts för en begränsad konkurrens. Om styrelser kunde expandera genom att starta fler egna skolor skulle kraven på kvalitet och utveckling öka. För föräldrarna i styrelsen är en enda skola lättare att hantera. Engagemanget handlar för det mesta om att ge de egna barnen en bra skoltid – inte om att reformera systemet i stort.

En annan begränsning rör undervisning på främmande språk – till skillnad från undervisning i främmande språk. Sådan är i princip bara tillåten under förutsättning att en betydande del av de berörda eleverna endast under en tid befinner sig i Danmark. Sådana skolor är alltså tänkta att vända sig enbart till barn till utländska diplomater eller andra vars föräldrar tillfälligt vistas i Danmark. Om en sådan skola plötsligt skulle stå med nästan uteslutande danska barn skulle myndigheterna tvinga fram en förändring av verksamhetens inriktning. Även detta avviker tydligt från situationen i Sverige där framför allt undervisning på engelska ofta är ett mycket attraktivt och uppskattat alternativ för stora grupper.

I Danmark förs en debatt om segregering och friskolornas roll i detta sammanhang. Diskussionen har dock inte resulterat i några ändrade regler. De barn som idag har de bästa resultaten i den danska skolan – med hänsyn tagen till grundkunskaperna – är muslimska elever i katolska storstadsskolor. Den skola som ger flest muslimska elever gymnasiebehörighet i varje årskull är en muslimsk grundskola. Dansk Folkeparti vill i princip stänga alla muslimska skolor. Så länge det inte går vill de göra det betydligt svårare att starta sådana skolor.

Nyligen gjordes en genomgång av situationen för eleverna i landets muslimska friskolor. Slutsatsen blev att de fungerar ungefär som andra friskolor. Ingen skola stängdes efter denna kontroll.

De som ingår i en friskolas styrelse ska tala danska liksom den som leder den praktiska verksamheten. Kraven på jämställdhet i undervisningen har skärpts under senare år. Friskolor har rätt att vägra att anställa personal som inte delar skolans värderingar. Det är osäkert om denna regel är förenlig med EU-lagstiftningen.

De friskolor som drivs av den tyska minoriteten i södra Jylland har varit ett positivt exempel som ökat förståelsen för det värdefulla i friskoletanken.

I Sverige ifrågasätts ofta friskolor som lägger upp sin verksamhet på ett annorlunda sätt än den kommunala skolan. Ibland handlar diskussionen om kunskapsresultat och segregering – tidvis är det just det faktum att något är annorlunda som är det centrala i diskussionen. I Danmark är "annorlunda" själva grundbulten i landets friskolesystem. De danska friskolorna förväntas vara annorlunda, pedagogiskt eller ideologiskt. De har av tradition varit en frizon för grupper som inte riktigt känt sig hemma i det offentligt drivna utbildningssystemet. Strävan efter bättre resultat och ordning och reda har inte varit lika centrala teman som till exempel i Sverige.

Många friskolor har, inte minst tidigare, haft en vänsterprägel och snarare lagt mindre vikt vid resultat och betyg än de kommunala skolorna.

En annan tydlig skillnad är att föräldrar och elever förutsätts kunna ta ett större ansvar för sina skolval. När staten väl godkänt en skola så är det familjerna som väljer om barnen ska utnyttja den nya möjligheten eller inte. Det medför också ett eget ansvar för verksamhetens kvalitet. De familjer som valt en friskola kan inte på samma sätt som i Sverige räkna med att staten och politikerna tar ett självklart ansvar för resultaten genom kontroller och uppföljning. Generellt lyfter friskolorna sina elever mer kunskapsmässigt. I kommunala skolor är föräldraengagemanget påtagligt mindre.

Det finns inga formella tvingande krav på lärares utbildning. Friskolornas lärare arbetar fler timmar än sina kommunala kollegor.

Ett antal friskolor stängs varje år. Den vanligaste orsaken är ekonomisk konkurs. Därefter följer skolor som inte lyckats leva upp till minimikraven på antalet elever. Att stänga skolor med alltför få elever är inte kontroversiellt i Danmark.

Finland – PISA-syndromet

Finland har betydligt mer utrymme för olika driftsformer inom ramen för landets utbildningssystem än många nog tror. Totalt finns det ett 80-tal friskolor på grundskole- och gymnasienivå – koncentrerade till storstäderna, framför allt Helsingfors. I huvudstaden finns idag 14 friskolor med totalt drygt 9 000 elever. Friskolornas andel av eleverna på finskspråkiga högstadieskolor i Helsingfors var 37 procent år 2009. Av samtliga grundskoleelever i hela Finland var andelen samma år endast två procent. På gymnasienivå var andelen 2009 i Helsingfors 35 procent och i hela Finland tio procent.

På grundskolenivå finns idag 72 friskolor – varav 19 har avtal med respektive värdkommun. 21 av det totala antalet friskolor i landet är Steinerskolor, 11 kristna, fyra inriktade på andra språkgrupper än finska och svenska, och 12 skolor som drivs utanför Finland. Övriga har en allmän inriktning.

Begreppet ”gymnasium” står i Finland enbart för den teoretiska delen av gymnasieskolan där ungefär 50 procent av landets elever går – i Helsingfors är andelen 60 procent. Den praktiska delen av verksamheten organiseras i yrkesskolor och dessa tar också emot ungefär en halv årskull (i Helsingfors 40 procent). En stor del av dessa yrkesskolor drivs av yrkesföreningar eller olika stiftelser. I till exempel huvudstadsområdet drivs en stor del av yrkesskolorna av ett förbund (”samkommun” i Finland)) som bildats av Helsingfors stad, ett antal av grannkommunerna och regionen tillsammans med även privata intressenter. De praktiskt inriktade gymnasieskolorna finansieras helt av staten, men även detta stöd administreras inom ramen för det övergripande systemet för finansiering av utbildningsverksamhet på grundskole- och gymnasienivå.

På högskolenivå drivs minst två universitet, Aaltouniversitetet i Helsingfors och Tammerfors Tekniska universitet, i stiftelseform. Även de övriga ”klassiska” universiteten har numera en betydligt friare ställning i relation till sin huvudman – inga är längre statliga institutioner. Tillägg: De tekniska högskolorna har en mer traditionell organisationsform.

När det gäller grundskola och gymnasium fanns länge en mycket stor fristående sektor i Finland. När den stora expansionen av utbildning började i slutet av 1800-talet saknade den finländska staten resurser att finansiera utbyggnaden. Istället blev det privata skolor som stod för den nya kapaciteten – inte minst handlade det om undervisning på finska och utbildning för kvinnor och skolor som tog emot både flickor och pojkar. Det senare är en förklaring till att många av de äldre friskolor som fortfarande finns kvar kallas ”samskolor”. Dessa skolor tog ut avgifter som finansierade huvuddelen av verksamheten.

Under 1970-talet genomfördes ett mycket omfattande förstatligande av Finlands fristående skolor. Delvis enligt mönster från Östtyskland infördes en avgiftsfri offentligt driven och finansierad enhetsskola. Motståndet mot reformen var omfattande, framför allt i de större städerna. Trots det hårda politiska trycket lyckades ett antal privata skolor bevara sin oberoende ställning – framför allt i Helsingfors och ytterligare några av de största städerna. De fick dock inte längre ta ut några avgifter av eleverna och verksamheten reglerades betydligt mer än tidigare av riksdag och departement. I Helsingfors finns det idag få friskolor på lågstadienivå och inga svenska friskolor.

Finländska friskolor har relativt goda ekonomiska villkor. De regleras ungefär i samma utsträckning som sina svenska motsvarigheter och har ett visst utrymme för att driva sin verksamhet lite annorlunda än vad som är vanligt i kommunala skolor. Tidigare gällde att bidragen per elev skulle motsvara kostnaden för elever i de kommunala skolorna. Skolor med tillstånd som delats ut efter 1 augusti 1998 får dock numera en ersättning som endast uppgår till 90 procent av denna kostnad – de med äldre tillstånd behåller tills vidare 100 procents ersättning.

Staten bidrar tillsammans med kommunerna till friskolornas finansiering. Kommunernas andel är 65 procent och statens 35 procent. Kalkylen för bidraget till verksamheten baseras sedan år 2010 på antalet elever och den normala kostnaden för elever, oavsett huvudman, i den kommun där skolan driver sin verksamhet två år tillbaka i tiden. Staten fastställer hur stor ersättningen ska vara och hur beloppet ska räknas ut. Finansministeriet, inte kommunerna, räknar ut hur mycket ersättning varje friskola har rätt till. Pengarna går direkt från staten till respektive friskola.

En separat beräkning görs för varje kommun. Friskolorna får en ersättning från staten som ska motsvara kostnaden för en elev i den kommun där eleven bor. Det innebär alltså att skolorna, liksom i Sverige, får olika belopp beroende på var i landet eleverna är skrivna.

Kommunerna har rätt att granska en friskolas budget och ifrågasätta om någon kostnadspost ligger högre än genomsnittet för motsvarande post i de kommunala skolorna. Detta är dock sällan något praktiskt problem eftersom friskolornas kostnader i genomsnitt ligger ungefär 25 procent lägre än de kommunala skolornas. Vid en jämförelse av bokslutet för skolorna i Helsingfors år 2009 framgår det att friskolornas kostnader det året var 35 procent lägre än de kommunala skolornas. Dessa skillnader kan inte förklaras av att friskolorna till exempel skulle ha färre tvåspråkiga elever. Andelen elever med särskilda behov är densamma som i kommunala skolor. Friskolorna har däremot genomgående lägre kostnader för bland annat administration kostnader.

Ibland ägs friskolornas fastigheter av aktiebolag som i sin tur kontrolleras av föräldrarna till en skolas elever.

Många friskolor har slutit samarbetsavtal med de kommuner där de verkar, vilket ger dem en ställning som mer motsvarar kommunala skolor. De tar emot elever på samma villkor. Alla elever i Helsingfors har rätt att välja skola men de har också rätt till en plats i sin närmaste skola – även om det är en friskola som har samarbetsavtal med kommunen. De flesta eleverna väljer sin närmaste skola oavsett huvudmannaskap. Skolornas regiform är vanligen inget som diskuteras bland elever eller föräldrar. Intagningen i grundskolan baseras på geografisk närhet, tidigare studier på närliggande skola, syskonförtur och intresse för särskilda program som finns på en viss skola, till exempel i språk. Vid antagningen till gymnasiet avgör betygen.

I Helsingfors har sedan ett antal år tillbaka förts en diskussion om att begränsa intaget av elever i de friskolor som har avtal med kommunen. Motsvarande diskussion har förts även i andra finländska kommuner. Bakgrunden var den allmänna nedgången av antalet elever. Denna fråga har dock nyligen avförts från dagordningen åtminstone i huvudstaden. De lokala friskolorna var helt emot förslaget och drev en mycket diskret kampanj för att slippa denna ovälkomna förändring. Skolorna såg förslaget som ett hot men ville samtidigt inte skapa motsättningar till staden och den kommunala skolan genom att till exempel aktivt driva frågan i medierna. Det mediala intresset för hotet mot friskolornas framtid var mycket begränsat.

På gymnasienivå har finländska elever rätt att välja skola i hela landet – förutsatt att skolan i fråga accepterar att ta emot dem. Här har alltså Finland haft större valfrihet än Sverige. Det har gjort det möjligt för elever från hela landet att söka sig till attraktiva kommunala och fristående skolor i framför allt huvudstadsregionen. I Helsingfors har lokala politiker ifrågasatt systemet, som de anser innebär att staden i praktiken subventionerar elever från andra kommuner samtidigt som det blir svårt för elever från staden att komma in på de mest efterfrågade lokala skolorna. Enligt Helsingfors täcker ersättningen inte riktigt kostnaden för elever från andra delar av landet.

Det är mycket svårt att starta nya friskolor i Finland. Lagen är tydligt skriven med utgångspunkten att friskolor ska vara ett komplement till det kommunala och statliga utbildningssystemet. Friskolor ska vara sällsynta undantag. För att få tillstånd måste en skola, till exempel genom enkäter till föräldrar, kunna visa att det finns ett aktivt intresse för att den nya skolan ska starta. Dessutom måste huvudmannen kunna visa att skolan är av intresse inte bara för den kommun där verksamheten ska bedrivas – det räcker inte med ett stort engagemang i en enda kommun. Skolan måste också vara överens med den kommun där verksamheten ska etableras och ha goda ekonomiska och professionella förutsättningar för att driva verksamheten. Tillstånd söks ett år före planerad skolstart.

Oavsett om en huvudman kan leva upp till ovan redovisade och andra krav som ställs kan regeringen – ”statsrådet” i Finland – ändå avslå ansökan. Utfallet av en ansökningsprocess är som regel avslag. Tillstånd till fristående gymnasieskolor ges av utbildningsdepartementet. Även på detta stadium är det mycket svårt att få tillstånd till nya skolor. De få tillstånd som ges handlar ofta om mycket speciella verksamheter i liten skala som är inriktade mot mycket begränsade elevkategorier.

I den tidigare finländska regeringen hade en representant för Samlingspartiet posten som utbildningsminister. Denna minister ville bifalla betydligt fler ansökningar än vad som är normalt. När ärendet skulle behandlas – i mars varje år – var det mycket svårt att få någon av tjänstemännen på utbildningsdepartementet att ta sig an ärendet och skriva fram ett förslag som baserade sig på den ansvarige ministerns önskemål. Det säger mycket om hur kontroversiell frågan om friskolor faktiskt är i Finland. Idag har Socialdemokraterna posten som utbildningsminister vilket innebär att chanserna för att en ny friskola ska bli godkänd återigen minskat radikalt.

Mellan åren 2000 och 2010 lämnades 100 ansökningar – omfattande samtliga skolformer – om att få starta nya friskolor in till regeringen. I 35 fall blev resultatet bifall utan reservationer – i 57 fall blev utfallet rent avslag. Regeringen har sedan 2006 bifallit något fler ansökningar än tidigare.

Det förekommer även att skolor som inte får tillstånd av regeringen trots detta startar sin verksamhet. Det handlar då i första hand om skolor med koppling till religiösa eller etniska grupper. Verksamheten drivs med mycket begränsade resurser och är ofta beroende av betydande frivilligsatser. I de flesta fall avvecklas verksamheten inom något eller några år om skolorna inte får ett senare godkännande. Enskilda kommuner kan ge bidrag till friskolor som saknar tillstånd.

Samma krav på kompetens gäller för alla lärare i Finland. Även friskolorna måste följa landets läroplan. Den reglerar ganska hårt hur tiden i skolan ska användas. Det innebär att friskolorna i första hand kan profilera sig genom sina traditioner och stämningen bland lärare och elever. För de anställda är korta beslutsvägar och lite mer utrymme för att förverkliga annorlunda idéer positiva faktorer. Skillnaderna mellan kommunala skolor och friskolor är i praktiken inte så väldigt stora. Friskolorna vill ha större utrymme för lokala prioriteringar och annorlunda arbetssätt. Statsbidragen

till de kommunala skolorna ges i form av statsbidrag och behöver inte nödvändigtvis användas till detta ändamål – för friskolornas del går pengarna enbart till skolans verksamhet.

Det finns inga skolinspektörer i Finland. De nationella proven genomförs inte av alla elever om inte den enskilda kommunen betalar för detta, som till exempel Esbo utanför Helsingfors. I normalfallet deltar endast ett urval av landets skolor i proven.

En del av bakgrunden till att frågan om en friskolereform av svenskt snitt är i det närmaste fullständigt död i Finland är landets stora framgångar i OECD:s kvalitetsmätningar, de så kallade PISA-undersökningarna. PISA mäter numera hur bra olika länders elever kan lösa ett antal uppgifter i matematik, naturvetenskap och landets eget språk. Tidigare granskades istället hur bra eleverna behärskade det ämnesstoff de enligt respektive lands läroplan borde ha lärt sig vid en viss ålder.

Innan Finland började uppmärksammas som ett av världens bästa skolländer påminde debatten ganska mycket om den svenska. Näringslivet kritiserade ofta den nya grundskolan för dåliga resultat. Universitet och högskolor klagade på allt sämre grundkunskaper bland sina nya studenter. Den stämningen medförde samtidigt att den finländska skolan var villig att ta till sig idéer och att lära av andra länder. De fantastiska resultaten blev lite av en chock för både nationen och dess utbildningsväsen.

Efter att nyheten blivit allmänt känd vidtog en omfattande analys av vad som uppenbarligen var så fantastiskt bra i den finska skolan. I praktiken har inte Finland gjort så många saker annorlunda än i till exempel Sverige eller det så kritiserade USA. Däremot har resultaten uppenbarligen ofta blivit betydligt bättre i Finland. Samtidigt ska man komma ihåg att PISA mäter resultaten enbart hos 15-åringar.

Två delförklaringar till resultaten kan vara det finska språket som är mycket logiskt (resultaten i finlandssvenska skolor är något sämre än i finska) och det faktum att läraryrket behållit sin höga status. Idag går det tio sökande på varje plats i lärarutbildningen. Ungefär 25 procent av landets högskolestuderande kan tänka sig en framtid som lärare. Finland har kompetenta lärare som är stolta över sitt yrkesval. Finska barn har alltid läst mycket vilket säkert bidragit till framgångarna. Liksom att utländska filmer textas även i Finland, istället för att dubbas. Invandrareleverna är så få att deras inverkan på resultatet inte går att mäta.

När det gäller den allmänna debatten om utbildningens framtid så har PISA-resultaten blivit något av en tung våt filt. Varför förändra världens bästa skola? Viljan att ifrågasätta och se framåt har inte funnits – all energi har gått åt till att hylla och beskriva landets utbildningsunder – trots att resultaten även i Finland blivit något sämre på senare år. Detta har tillsammans med den utbredda skepsisen mot avgifter och samhällets egalitära prägel blivit kraftfulla vapen mot bland annat alla tankar på fler fristående skolor. Kopplingen till Sverige är ett ytterligare problem. De finlandssvenska skolornas sämre resultat kan delvis förklaras av att svenska är ett svårare språk.

Delvis kan den svenska skolans mindre tydliga fokusering på kunskaper vara förklaringen även i Finland. En friskolereform som skapat mångfald utan att ännu vända de svenska kunskapsresultaten är svår att sälja i ett land som tror sig ha världens bästa skola. Risken är dock att bristen på debatt om framtiden straffar sig till slut även i Finland. Då skulle kanske även en öppning för fler friskolor kunna få plats i den finländska debatten – bland annat som en konsekvens av avsaknaden av andra idéer.

I den PISA-undersökning som genomfördes 2009 placerade sig Finland på plats tre i läsning (Nederländerna 10, Danmark 24, Sverige 19), sex i matematik (Nederländerna 11, Danmark 19, Sverige 26) och två i naturvetenskap (Nederländerna 11, Danmark 26, Sverige 29).

Den finländska staten ville gärna "sälja" sin modell för framgångsrik utbildning. Då uppstod två problem. Dels fanns det framför allt till en början ingen finländsk modell att sälja – analysen av vad som hade lyckats var inte färdig. Dels var det svårt att hitta en bra modell för själva säljandet – eftersom man absolut inte får tjäna pengar på utbildning i Finland.

Den politiska enigheten om status quo i friskolefrågan är i det närmaste total. Ett antal enskilda liberaler inom Samlingspartiet, Centerpartiet och Svenska Folkpartiet är mer öppna i frågan men i övrigt är det stopp. Den nya regeringens linje är att de friskolor som finns får finnas kvar – någon öppning för fler är inte aktuell. Enskilda partier ställer sig positiva till skolor som drivs av grupper som står nära respektive parti – kristdemokraterna är för kristna skolor och Miljöpartiet stöder Steiner- och Montessoriskolor – men inget parti vill på allvar ändra den gällande lagstiftningen. Samtidigt är kunskaperna om hur ett annorlunda system skulle kunna fungera ganska dåliga. Dessutom innebär det finländska systemet med att ta med nästan alla av landets partier i regeringen att det för det mesta är svårt att genomföra mer radikala reformer. Socialdemokraterna vill slå samman de praktiska och de teoretiska gymnasieskolorna vilket skapat oro inom andra politiska grupper.

Både inom näringslivet och staten arbetar Finland ofta med stora system. Stora skolor ses till exempel av många som en bra lösning på både pedagogiska och ekonomiska problem. Just nu är en ny stor kommunreform aktuell – många små kommuner ska uppmuntras eller tvingas slå sig samman med sina grannkommuner. I det här sammanhanget passar inte riktigt många relativt små nya friskolor in.

Motståndet blir inte mindre av att friskolorna i genomsnitt har betydligt lägre kostnader än offentligt drivna skolor. Vad gäller kvalitet så finns inga större skillnader mellan de få friskolorna och övriga skolor. Den begränsade volymen gör det svårt att göra jämförelser. Steinerskolorna har diskuterats – de har ofta fått lägre resultat i kunskapstester. I de regelbundna kunskapsmätningarna är både landets bästa och sämsta skolor friskolor.

En intressant faktor i sammanhanget är de skolor som drivs av landets universitet med lärarutbildning. De vill se sig själva som friskolor och når ofta mycket bra resultat. De kan komma att bidra till att öppna diskussionen om fler alternativ inom utbildningssektorn.

Mycket politisk energi går i Finland åt till att bevaka balansen mellan det svenska och finska skolsystemet. Friskolor skulle kunna vara en bra ide för att istället överlåta åtminstone en del av besluten om dimensioneringen till eleverna och deras föräldrar. Föräldrarna har blivit mer aktiva skolkonsumenter men de flesta är väldigt nöjda med sina barns utbildning. Svenska Folkpartiet hyser dock oro för att svenska språket inte skulle klara sig i en friare konkurrens. Man anser med stöd av den historiska erfarenheten att majoritetsspråket alltid dominerar även i skolor där båda språken får lika mycket utrymme, och vill ha så många svenskspråkiga skolor som möjligt. Det tidigare miljöpartistiska språkröret Maria Wetterstrand har i den finska debatten argumenterat just för fler skolor där båda språken skulle få lika mycket plats.

Nederländerna – frihet i tvångströja

Nederländerna har en väldigt stor friskolesektor. Ungefär 70 procent av eleverna i grundskolan går idag i skolor med fristående huvudmän – huvudmän som ofta har en koppling till något av landets religiösa samfund. Det handlar i första hand om protestantiska, katolska, muslimska, hinduiska och judiska friskolor. Rätten att välja skola finns inskriven i konstitutionens 23:e paragraf.

Villkoren är jämförelsevis bra och det ekonomiska stödet – som går via staten – motsvarar i huvudsak kostnaden för de elever som går i kommunala skolor. Lönerna för lärare och rektorer fastställs centralt – i övrigt kan skolorna välja hur de vill använda sina resurser. Staten betalar även verksamheten i offentligt drivna skolor.

Förutom när det gäller lokaler så är kontakterna med kommunerna begränsade. Kommunerna är skyldiga att ordna lokaler för de lokala friskolorna, liksom för de offentligt drivna skolorna. De kan hänvisa friskolor till lokaler som lämnats av kommunala skolor inom en två kilometers radie. De måste också hjälpa till när fristående skolor ökar sitt elevantal.

En friskola kan välja att bygga en egen fastighet för kommunens pengar eller hyra den av kommunen. Huvudmannen kan gå in med extra kapital som kan betalas tillbaka vid en avveckling. Friskolan kan aldrig belåna eller sälja fastigheten – annat än tillbaka till kommunen om verksamheten upphör. Reglerna som styr lokalhanteringen mellan friskolor och kommuner är mycket tydliga.

Kommuner kan ge kompletterande stöd till en friskola – det handlar då i första hand om stöd kopplat till sociala eller etniska förhållanden.

Många kommuner har fört över sina egna skolor till en form av stiftelser. Skälet är dels att man hoppas kunna driva verksamheten mer effektivt, dels att det skapar en bättre relation till de många friskolorna. Genom att även de kommunala skolorna drivs som om de vore fristående blir det lättare att behandla alla på ett rättvist sätt. Risken för misstänksamhet reduceras. Tidigare fick ibland de kommunala skolorna bidrag som stred mot kravet på lika villkor för alla skolor oavsett huvudman.

Endast mindre avgifter är tillåtna. Avgifter kan också förekomma i skolor med offentlig huvudman. Avgifterna ska finansiera särskilda satsningar, som extra musikundervisning, studieresor eller liknande. De flesta friskolor tar ut avgifter från föräldrarna. Summan kan per år uppgå till 2 000 kronor. Om en familj har svårt att betala avgiften så kan undantag göras.

Vinster är däremot helt förbjudna. De huvudmän som driver skolor får inte ta ut ett ekonomiskt överskott från verksamheten. En huvudman kan dock föra över överskott mellan olika budgetår. En huvudman kan driva flera skolor genom samma organisation och styrelse. Detta är vanligt när det till exempel gäller katolska skolor. Ett antal katolska skolorganisationer är mycket stora.

Villkoren för godkännande är relativt tydliga och enkla. Däremot styrs fördelningen mellan olika kategorier skolor i respektive kommun av ett kvotsystem som infördes redan år 1917. Det året ingicks en viktig kompromiss om skolans framtida organisation i Nederländerna mellan liberaler och konservativa. Liksom övriga sektorer av samhället delades skolan upp i olika system som drevs av i första hand landets religiösa samfund. Denna indelning kallas i Nederländerna ofta "pelarsystemet"

och innebär att till exempel fackförbund, idrottsföreningar och andra delar av samhället var uppdelade efter religiösa gränser – med arbetarrörelsen som en ytterligare separat pelare. Pelarsystemet är inte lika viktigt idag men det finns kvar inom många samhällsområden.

En ny skola måste kunna visa att det dels finns ett aktivt intresse för att skolan ska startas, dels att det finns en öppning inom ramen för rätt kvot i det område där skolan planerar att driva sin verksamhet. Det första kravet kan uppfyllas genom enkäter till familjer i området. Det andra är betydligt svårare att hantera eftersom de skolor som redan finns sedan drygt 90 år anpassat sig till de gällande kvoterna. Om skolor inom samma kategori tidigare visat sig vara attraktiva så har den lokala kvoten för just denna typ av undervisning blivit större. Det gör det något lättare att argumentera för att ytterligare en sådan skola antagligen också skulle kunna rekrytera många elever. Fördelningen inom ramen för kvotsystemet förändras långsamt och skillnaderna kan vara stora mellan olika delar av landet.

En ny friskola måste kunna göra troligt att det finns ett elevunderlag 15 år fram i tiden. Efter fem år kontrolleras antalet och om skolan ligger långt under målsättningen kan skolan komma att avvecklas. Om skolan senare skulle förlora elever påverkar inte tillståndet. Minsta antalet elever som accepteras är 28.

I praktiken innebär kvotsystemet att det ofta är mycket svårt att starta nya friskolor i Nederländerna. Det faktum att en viss kommun eller region är positiv till en nyetablering påverkar för det mesta inte processen. De största kvoterna har tilldelats katolska och protestantiska skolor. De svarar för 30 procent vardera enligt statistik från år 2009. Kvoten för "övriga" skolor är 7 procent – här måste många olika former av friskolor rymmas – både de med speciell pedagogik och till exempel judiska och muslimska skolor. De flesta skolorna inom denna sista kategori baseras på så kallad Daltonpedagogik – en kompromiss mellan konventionell undervisning och montessoripedagogik. De offentligt drivna grundskolorna hade 2009 en andel på 33 procent.

Scientologikyrkan har ett antal rent privata skolor som inte får statligt stöd. Rörelsen godkänns inte som religion i Nederländerna och har ingen plats i kvotsystemet. Även helt privata skolor inspekteras av skolinspektionen.

Det är betydligt lättare att expandera en existerande verksamhet än att starta en ny skola. Om det finns ett tillräckligt stort intresse i området men alltför få klassrum i den berörda friskolan måste kommunen bistå med att lösa lokalfrågan.

Relationerna mellan de olika skolorganisationerna i landet är goda. Ett visst samarbete bedrivs i frågor av gemensamt intresse. Om någon skola försöker starta trots att etableringen kan hota den tänkta kvotfördelningen i en kommun reagerar dock så gott som alltid de konkurrerande skolorna negativt och kräver att lagen följs, vilket gör det ännu svårare för nyetableringar att bli verklighet.

En konsekvens av kvotsystemet är att många muslimska elever i landets större städer går i katolska skolor. De klarar sig ofta bra. Familjerna vill ha en skola med bra undervisning och ordning och reda. I avsaknad av tillräckligt många muslimska skolor ses katolska skolor som ett bra alternativ. I Nederländerna är de katolska skolorna ofta mindre präglade av religion än de protestantiska. De mest radikala religiösa skolorna i Nederländerna drivs av fundamentalistiska protestantiska grupper. Trots att de muslimska eleverna ibland utgör 80 eller 90 procent av eleverna förblir de katolska

skolorna kontrollerade av kyrkan. Biskoparna vill inte lämna över kontrollen och dessutom blockerar kvotsystemet en förändring.

Utrymmet för muslimska skolor är mycket begränsat inom ramen för kvotsystemet. Det ökar successivt men processen är mycket långsam. Det stämmer inte alls överens med antalet elever med muslimsk bakgrund. Det är dock inte aktuellt med några förändringar av varken kvotsystemet som helhet eller de olika kategoriernas andelar. De icke-religiösa skolornas organisation VBS vill göra det lättare att starta friskolor. Kristdemokraterna i regeringen slår vakt om de katolska och protestantiska kyrkornas skolor. Liberalerna har alltid varit skeptiska till friskolorna eftersom de historiskt varit motståndare till kyrkornas starka ställning i samhället. Gert Wilders roll som stödjande partner till regeringen gör det ännu svårare att förbättra muslimernas villkor. Wilders parti är det som är mest kritiskt till det nuvarande friskolesystemet – helst vill man göra det helt omöjligt att driva muslimska skolor i landet. Det skulle dock kräva en ändring av konstitutionen vilket gör det till en komplicerad process.

Liksom i Danmark är olikhet den självklara utgångspunkten för det nederländska friskolesystemet. Få uppfattar det som kontroversiellt att skolor drivs av kyrkor eller med en tydlig ideologisk inriktning. Alla skolor måste undervisa om till exempel darwinism men de fundamentalistiska skolornas lärare kan samtidigt markera sitt avståndstagande och tydligt argumentera för Bibelns skapelseberättelse. Vissa religiösa skolor får neka homosexuella anställning trots att det är oklart huruvida det överensstämmer med EU-rätten. Katolska skolor har fått rätt att förbjuda burka.

För föräldrarna har religionens roll för val av skola successivt minskat och närhet och upplevd kvalitet fått en allt större roll. Eftersom friskolorna är så många är huvudmannaskapsfrågan i sig för de flesta varken viktig eller kontroversiell. Många föräldrar har ingen klar uppfattning om hur den egna skolan styrs – framför allt gäller detta de icke-religiösa friskolorna.

Friskolorna har rätt att kräva att de familjer som väljer en viss skola accepterar verksamhetens religiösa, pedagogiska eller ideologiska inriktning. Detta är sällan något problem.

Lärarna i en friskola måste vara utbildade. Övrig personal kan anställas utan sådana krav. Undervisningen måste följa läroplanen. Detaljregeringen av undervisningens innehåll har ökat under senare tid.

I vissa städer – till exempel Haag och Amsterdam – har man börjat införa nya system för antagning som också omfattar de lokala friskolorna. Valblanketter ska skickas ut till alla barn vid samma tidpunkt. Syftet är att komma ifrån anmälningar av nyfödda till förmån för en större blandning av elever och ökade chanser för de familjer som inte är så medvetna om hur man måste agera för att ha en chans att komma in på populära skolor. I Haag ska systemet börja gälla 2013. De flesta skolor – både friskolor och kommunala skolor – går idag efter syskonförtur och närhetsprincipen om man får alltför många anmälningar.

Fokuseringen på tester och betyg har ökat även i Nederländerna under senare år. Landet har fått lägre placering i PISA-undersökningar vilket väckt oro. Lärarutbildningen har kritiserats. Samtidigt finns det kritik mot att alltför mycket av verksamheten kommit att inriktas på prov och ämnen där det är relativt lätt att mäta kunskaper. Om en kommun vill satsa extra resurser på kvaliteten i de lokala skolorna måste alla skolor få del av satsningen på samma villkor.

Den nederländska skolinspektionen ligger under utbildningsdepartementet men har en relativt oberoende ställning. Verksamheten bygger i huvudsak på skolornas självskattningar av sina resultat. Alla huvudmän är skyldiga att utvärdera den egna verksamheten. Resultaten i språk och matematik granskas varje år. Samtliga skolor får besök med några års mellanrum men kontakterna är mer intensiva med de skolor som uppvisar mindre bra resultat. Skolor som måste förbättra sin kvalitet upprättar en plan för hur detta ska gå till. Dessa enheter kan få extra stöd till särskilda projekt eller genom konsultinsatser. Det är mycket ovanligt att inspektionerna leder till att någon skola avvecklas. På gymnasienivå gäller dock att skolor som har väldigt dåliga examensresultat tre år i rad kan förlora sina tillstånd.

Slutsatser

En viktig skillnad jämfört med Sverige är att friskolorna i alla de tre studerade länderna Danmark, Finland och Nederländerna i huvudsak har kontakter med staten – inte med kommunerna – när det gäller i första hand verksamhetens finansiering. Det minskar risken för problem kopplade till beroende av de lokala offentligt drivna konkurrenterna. I många svenska kommuner är ständiga diskussioner om ersättningsbelopp och rättvisa villkor i andra avseenden en del av vardagen. Sådant slipper många av skolorna och kommunerna i dessa tre länder, och det skulle vara en stor fördel inte bara för de svenska friskolorna utan också för deras kommunala motparter och konkurrenter.

Nackdelen är att en del av det positiva samarbete som finns i Sverige verkar vara betydligt mer begränsat i både Danmark och Nederländerna. Det kan delvis bero på att kontakterna i allmänhet är begränsade. I de svenska kommuner där samarbetet fungerar bra är troligen kunskaperna om konkurrerande skolor avsevärt större. Ett försök till samarbete mellan friskolor och kommunala skolor med elever med särskilda behov i fokus kapsejsade nyligen.

De stiftelsesdrivna offentliga grundskolorna i Nederländerna och gymnasierna i Danmark är ett annat sätt att lösa samma potentiella problem. Offentliga skolor och friskolor får på detta sätt en mer likställd relation till kommunen och staten. En nackdel är att skillnaderna mellan regiformerna blir mindre tydliga vilket kan vara olyckligt för friskolor som inte redan har ett grundmurat rykte eller ingår i en större verksamhet. En annan fördel är att även de offentligt drivna skolorna får en friare ställning och kan konkurrera mer på lika villkor.

Det danska systemet för godkännande av friskolor är tydligare och mer rättssäkert än det svenska. I Danmark godkänns alla skolor som lever upp till de ställda kraven. I Sverige finns ingen tydlig beskrivning av vad som kan medföra att en skola inte blir godkänd. Varje fall prövas för sig av Skolinspektionen och utfallet beror på lokala förhållanden. Resultaten varierar över tid och bedömningen växlar utan att några tydliga direktiv som kan förklara dessa förändringar redovisas från myndigheten. Även ansökningar från skolkoncerner som tidigare fått ett stort antal nya skolor godkända hanteras på samma sätt. 2005 godkändes 72 procent av ansökningarna om att få starta friskolor i Sverige – 2010 var siffran istället 30 procent. Det minskade elevunderlaget förklarar endast en del av denna radikala minskning.

Inställningen till värdeburna skolor – skolor baserade på en religiös, pedagogisk eller ideologisk övertygelse – är helt annorlunda i Danmark och Nederländerna. Undervisningen ska vara allsidig men utöver detta ses olikheterna som en tillgång – inte som ett problem. I inget av länderna tycks detta ha skapat några större motsättningar eller andra problem.

Ofta blir även skolor som en gång grundats av ideologiskt övertygade grupper successivt mer allmänt inriktade. En förklaring är viljan att dra till sig elever – alltför speciella skolor blir sällan lika attraktiva. Ibland har den grupp som grundat skolan blivit svagare med tiden och skolan måste öppna sig för att leva vidare. Inte minst i Danmark har många friskolor en vänsterradikal bakgrund som numera inte alls är lika tydlig – en bakgrund som ofta stämt tämligen dåligt överens med de skäl som gjort att eleverna och deras familjer valt skolan. Argumenten har ofta mest handlat om ordning och reda och goda kunskaper – inte den fria undervisning som en gång var grunden för den nya skolans

grundande. Det är uppenbart att de värdeburna skolorna i båda länderna ofta rekryterar elever med en helt annan ideologisk eller religiös bakgrund – de muslimska eleverna som med framgång studerar i katolska skolor är det tydligaste exemplet.

I Danmark ser man också på ansvarsfrågan på ett annat sätt. Det är mer markerat att föräldrarna har ett stort ansvar inte bara för valet av skola utan också för verksamhetens kvalitet. Staten har förvisso ett övergripande ansvar men en familj som inte är nöjd med sin friskolas kvalitet bör reagera på detta, inte bara förvänta sig att staten ingriper.

Försöken med ett annorlunda antagningssystem i Haag och Amsterdam är intressant. Oavsett vad man anser om betydelsen av frihet för framgångsrika skolor så är det faktum att många barn skrivs in i attraktiva skolor på sin första dag i livet ingen idealisk lösning. Det är uppenbart att det försvårar för elever från mindre studieinriktade hem att göra utbildningskarriär. Det borde seriöst övervägas att försöka införa ett liknande system i Sverige. Det borde inte medföra några större negativa konsekvenser för vare sig friskolor eller kommunal skolor. Dessutom skulle det underlätta för de allt fler elever som flyttar före och under sin skoltid.

En observation som gäller alla de tre länderna är att decentraliseringstrenden runt år 2005 förbyttes i en ökad strävan att kontrollera och styra. Delvis har det handlat om nödvändig och positiv uppföljning av kunskaper och kvalitet. Delvis har resultatet blivit en minskad handlingsfrihet som drabbat både friskolor och offentligt drivna skolor. Det finns ett missnöje både med risken för alltför mycket fokusering på ett antal viktiga prov och med byråkratiska regler som ibland utesluter alternativa lösningar som kan ge väl så goda resultat i skolans vardag. Detta missnöje är mest tydligt inom de danska friskolor som betonar helhetssyn, delvis på bekostnad av konkurrens och konventionellt effektivitetstänkande. Det är viktigt att hålla isär resultat och uppföljning från detaljstyrning. Både på kort och lång sikt riskerar vi att förlora något mycket viktigt om vi bygger system som gör det svårare att pröva nya och annorlunda lösningar. Dagens svenska diskussion om de nya kraven på skolbibliotek är ett oroande tecken i tiden.

Vinstens roll är svår att analysera eftersom så mycket annat också är annorlunda i de tre länderna jämfört med Sverige. I Finland stupar en friare konkurrens redan på statens mycket restriktiva inställning till att ge tillstånd till fler friskolor. I Nederländerna finns det i praktiken "skolkoncerner" – ofta religiösa sådana – men kvoteringen av olika skolkategorier på lokal nivå bromsar möjligheten till expansion även för framgångsrika icke-vinstdrivande skolor. I Danmark inskränks både expansion och samarbete av vinstförbudet och begränsningen till en friskola per huvudman.

Samtidigt är det uppenbart att vinstförbudet begränsar handlingsmöjligheterna för friskolorna i alla de tre länderna. Förändringskraften skulle bli större om resurser kunde satsas på ett annat sätt på både expansion och utveckling av sättet att bedriva undervisning. Det kräver betydande resurser att utveckla nya pedagogiska arbetsverktyg. Förutsättningarna för detta blir betydligt bättre om fler kan göra satsningar inom utbildningssektorn – och på att använda dessa nya arbetsverktyg i större skala.

En liberalare syn på vinst skulle inte tvinga dagens danska friskolor att ändra vare sig sitt ägande eller sin inriktning. De flesta torde till en början välja att driva verksamheten vidare på ungefär samma sätt som tidigare. I Finland skulle det underlätta en till en början troligen ganska snabb expansion av det idag mycket begränsade antalet friskolor den dag systemet blir mindre restriktivt. I Nederländerna

skulle företag som idag står utanför utbildningsväsendet kunna bidra till en välbehövlig anpassning och modernisering av den gamla hårt styrda uppdelningen mellan olika kategorier av skolor.

Det förs en debatt om balansen mellan kreativitet och utveckling respektive uppföljning och granskning i alla de tre länderna. Finland är ett särfall på grund av den rådande eufori som skapats av PISA-resultaten. I både Nederländerna och Danmark har statens inspektörer fått en mer negativ roll. Istället för att ge råd och stöd handlar det mer om att döma och förmana. I grunden är uppgiften densamma men dialogen är inte lika levande. Det påminner en hel del om läget i Sverige där ett problem med skolinspektionens verksamhet är att även mindre brister ofta kommenteras med ett ordval som ger intryck av att beskriva något betydligt allvarigare. Risken är att orden devalveras och att det då blir dels svårt att tolka budskapet, dels svårt att prioritera de insatser som verkligen är viktiga.

Vad gäller förutsättningarna för en liberalare friskolelagstiftning i de tre länderna så är de mycket olika. Det borde rimligen till att börja med gå att föra en seriös diskussion om det arkaiska och konserverande i det nederländska kvotsystemet för godkännande av nya friskolor. Historien har för länge sedan kört ifrån den ursprungliga fördelningen – idag konserverar den ett system som skulle må bra av större rörlighet. Attraktiva skolors expansion förhindras och elevernas önskemål kommer i andra hand. Liberalare regler för vinstdrivande skolor borde inte vara omöjligt med tanke på landets historia. Vinst är inte fult i Nederländerna. Den dag kvotsystemet kan brytas upp borde det bli betydligt lättare att gå vidare med andra förändringar. Stora kyrkor har betydande både finansiella och personella resurser – nya mindre aktörer på utbildningsmarknaden kommer att behöva resurser som de inte alltid själva kan ställa upp med.

I Danmark krävs nog en yttre kraft för att driva på liberala förändringar. Friskolesystemets nuvarande utformning – inklusive vinstförbudet; koncernförbudet är inte lika förankrat – möter nästan inget aktivt politiskt motstånd. Skolorna mår bra och deras företrädare är mycket ovilliga att driva mer radikala krav. En förändring är nog mest realistisk som ett led i en allmän reformering av utbildningssystemet – i syfte att öka konkurrenskraften och släppa in fler goda idéer i den danska skolan, inte en strid om enbart vinstfrågan i sig.

Finland är ett mycket speciellt land i detta sammanhang. Tveksamheten mot friskolor är betydligt mer utbredd än i de flesta länder i Europa. Även här krävs nog mer än en friare diskussion för att öppna systemet. Fallande kunskapsresultat skulle på sikt kunna bli en av följderna av den anemiska utbildningsdebatten. I det läget skulle en öppning för fler friskolor kunna bli en av ett antal reformer som får en chans i ett helt nytt utbildningspolitiskt klimat. Eftersom friskolesektorn är så liten borde det kunna hända ganska mycket redan under kort tid – om friskolorna fick chansen. Redan en reform med fortsatta restriktioner för vinstuttag skulle kunna förändra mycket – inklusive friskolornas egen rädsla för att argumentera för sin plats i det finländska samhället.

Vad Sverige kan lära är inte minst att överväga ändrade relationer mellan kommuner och friskolor. Det är ingen bra lösning att friskolorna är direkt beroende av sina kommunala konkurrenters välvilja. En annan lösning skulle skapa bättre relationer och dessutom spara mycket tid för båda parter – tid som i ett antal kommuner i alltför hög grad idag går åt till konflikter om pengar och villkor.

De stiftelsedrivna offentliga grundskolorna i Nederländerna och gymnasierna i Danmark borde också vara intressanta som möjliga framtida lösningar även i vårt land. De kan bidra till att på ett väldigt

tydligt sätt skapa mer lika villkor mellan friskolor och offentligt drivna skolor. Dessutom ger det större frihet åt de senare. Här borde någon eller några kommuner gå före och visa vägen.

Vi borde också ta efter det danska systemet för godkännande av friskolor. Det är tydligare och mer rättssäkert än det svenska. Den verkliga kontrollen handlar om uppföljning inför skolstart och på lång sikt – inte om den första granskningen av handlingarna som beskriver ett tänkt projekt. Det skulle spara tid och energi i början av processen som istället kunde läggas på meningsfulla uppföljningsinsatser.

Sverige skulle också må bra av en mer avspänd inställning till värdeburna skolor. Undervisningen ska vara allsidig men utöver det borde olikheterna snarare ses som en tillgång – inte som ett stort och ständigt återkommande problem. Erfarenheterna från Danmark och Nederländerna talar inte för att detta skulle skapa några problem. Ett av många argument för en förändring är att det är mycket svårt att verkligen följa upp de regler vi idag har om objektivitet i undervisningen – ett problem som förvisso också finns i många kommunala klassrum utan att det tilldrar sig motsvarande uppmärksamhet. Det skulle vara betydligt bättre att välja en mer liberal linje när det gäller friskolornas styrning än att börja hårdgranska vad som sägs och skrivs även i kommunala klassrum. Om vi inte vill ändra regelverket borde det senare bli en av Skolinspektionens nya uppgifter. Den vill de nog helst slippa.

Tack

Jag vill rikta ett varmt tack till dem som ställt upp och offrat en del av sin tid på detta projekt. Jag tar ensam ansvaret för den bild jag gett av läget i respektive land och för det sätt på vilket valt att redovisa kommentarer och konkreta förslag.

De som bidragit till underlaget för denna rapport är:

Danmark

Kurt Ernst, ordförande, Danska privatskoleföreningen, Köpenhamn

Per Kristensen, generalsekreterare, ECNAIS – Europeiska Federationen för Oberoende Skolor, Köpenhamn – tidigare ordförande i Danska samorganisationen för Oberoende skolor

Karsten Bo Larsen, konsult, tankesmedjan CEPOS, Köpenhamn

Nicolaus Laursen, rådgivare, Danska privatskoleföreningen, Köpenhamn

Sören Lodal, rådgivare, Danska privatskoleföreningen, Köpenhamn

Calle Nörvig, rektor, Holbaek lille Skole, Holbaek

Martin Ågerup, vd, tankesmedjan CEPOS, Köpenhamn

Finland

Maria Björnberg-Enckell, ledamot i stadfullmäktige, Svenska Folkpartiet, Helsingfors

Helena Byfält, biträdande rektor, Tölö specialiseringsgymnasium, Helsingfors

Bo-Erik Ekström, konsult och debattör, Helsingfors

Ilkka Haavisto, forskningschef, EVA – näringslivets tankesmedja, Helsingfors

Aki Holopainen, rektor, Munksnäs samskola, Helsingfors – ordförande i den finländska föreningen för oberoende skolor

Heljä Misukka, direktör, lärarnas fackförening OAJ och tidigare statssekreterare (Samlingspartiet) på utbildningsdepartementet

Pasi Sahlberg, generaldirektör, Center for International Mobility and Cooperation, Helsingfors

Leena Vaittinen-Norden, lärare, Hjulstaskolan, Stockholm (praktiserade på kommunal skola i Esbo hösten 2011)

Nederländerna

Henk Blomp, rektor, Montessori School Houtweg, Haag

Hugo Dirksmeier, rektor, Haags Montessori Lyceum, Haag

Håkan Emsgård, ambassadör, Sveriges ambassad, Haag

Frank Schipper, diplomat, Nederländernas ambassad, Stockholm

Peter Warnders, seniorkonsult, VBS – Nederländska Föreningen för Oberoende (icke-religiösa) skolor, Haag

Övriga:

Odd Eiken, vice vd, Kunskapsskolan

Mats Gerdau (m), riksdagsledamot

Carl-Gustaf Stawström, kanslichef, Friskolornas Riksförbund