

VALFRIHET OCH DESS EFFEKTER
INOM SKOLOMRÅDET
SÄRTRYCK AV RAPPORT 230
– EN SAMMANFATTNING

Beställningsadress:
Liber Distribution
Publikationstjänst
162 89 Stockholm
Telefon 08-690 95 76
Telefax 09-690 95 50
E-postadress: skolverket.lds@liber.se
www.skolverket.se

Beställningsnummer: 03:804

Form:
Omslagsbild:
Tryck: Lenanders Grafiska AB, Kalmar 2003 • 11654

ISBN 91-85009-43-1

Valfrihet och dess effekter inom skolområdet

– en sammanfattning¹

1) I denna sammanfattning förekommer referenser enbart vid citat. När det gäller fullständiga referenser hänvisas till huvudrapporten.

Kapitel 1

syfte och metod

Det övergripande syftet för denna studie är att belysa valfrihetens effekter i ett likvärdighetsperspektiv. Undersökningen behandlar innebörden av centrala begrepp som valfrihet, men också hur valfriheten utnyttjas och hanteras på både kommun- och individnivå. Den omfattar föräldrars och kommuners uppfattningar, attityder och policy när det gäller valfrihetsfrågor. När det gäller valfrihetens effekter fokuserar vi på skolutveckling, inflytande och segregation. Studien är avgränsad till grundskolan.

Tre olika undersökningstekniker har använts; textanalys, frågeformulär via post och intervjuer. Textanalysen har använts för att analysera en stor mängd texter, propositioner och motioner, som behandlar valfrihetsfrågor på statlig nivå. Två enkäter har använts för att kartlägga föräldrars uppfattningar och attityder samt kommunernas policy kring valfrihetsfrågor. Den första riktar sig till ett representativt urval av föräldrar (4700), som har elever i grundskolans skolår 2, 5 eller 9 våren 2001. Den andra enkäten riktar sig till samtliga kommuner i landet och i vissa fall kommun- och stadsdelar. Totalt omfattar kommunenkäten 262 kommuner av 289 och 92 kommun- och stadsdelar av 103. Intervjuer har slutligen använts för att få fördjupad förståelse för hur valfriheten uppfattas och praktiseras på individ-, skol- och kommunnivå. Fem kommuner har undersökts speciellt och totalt har 28 skolor och 195 personer ingått i denna intervjuundersökning.

En diskussion om valfrihet och likvärdighet samt relationen dem emellan kan ha ett antal olika utgångspunkter inom ramen för det systemtänkande som styr denna studie. För det första kan utgångspunkten vara politisk- och utbildningsteoretisk när det gäller analysen av olika centrala begrepps innebörd och hur dessa kan vara relaterade till varandra. Vi har delvis haft denna utgångspunkt när vi antingen presenterat olika forskningsresultat eller fört en problematiserande diskussion kring möjliga innebörder i första hand av valfrihet, skolutveckling, inflytande och segregation. Valfrihet ses rimligen som en del av frihetsbegreppet där valfrihet motsvarar ”frihet att välja vad jag vill”, inflytande kan gärna relateras till olika föreställningar om demokrati och segregationsbegreppet identifieras med hjälp av distinktionen homogen och heterogen.

För det andra kan utgångspunkten vara en analys av utbildningspolitiskt baserade föreställningar. Valfrihet, skolutveckling och inflytande har analyserats utifrån olika partipolitiska och ideologiska synvinklar. Synen på valfrihet har förändrats men kännetecknas fortfarande av ideologiska skillnader mellan socialdemokrater och moderater. Skillnaderna dem emellan har dock med tiden minskat. Behovet av skolutveckling har lyfts fram av alla politiska partier, men på grundval av olika motiv. Inflytande har delvis uppfattats på olika vis av socialdemokrater å ena sidan och moderater å den andra. I första hand har den borgerliga sidan sett valfrihet som en naturlig förutsättning för inflytande medan socialdemokraterna i högre grad framhävt betydelsen av att utveckla olika typer av brukarorgan inom skolan.

För det tredje kan utgångspunkten vara olika föreställningar hos föräldragrupper och/eller elevgrupper i fråga om hur man uppfattar begreppen i sig och hur valfrihet påverkar olika aspekter av likvärdighet. I denna studie har utgångspunkten delvis varit denna när vi utgått från hur föräldrar ser på möjligheten att välja inom skolområdet.

För det fjärde kan utgångspunkten vara empirisk och prövande. I undersökningen finns data som vilar på föreställningar från föräldrars sida, men också bedömningar av kommunala tjänstemän och data från fallstudier av enskilda kommuner.

Dispositionen av texten i denna sammanfattning följer i stort sett huvudrapportens. Eftersom valfrihet är ett bärande tema i rapporten har studien inledningsvis tagit fasta på detta begrepp som närmare analyseras, särskilt med utgångspunkt från hur man i den svenska utbildningspolitiska debatten använt uttrycket (2). Till stor del ligger denna undersökning av begreppet valfrihet till grund för resten av studien. I denna del framkommer ett antal argument för och något argument emot valfrihet. Dessa argument återkommer nedan som möjliga effekter av valfrihet. Därefter (3) redovisas resultaten från den omfattande föräldraenkäten som bl.a. svarar på frågan om vilka som utnyttjar valfrihet och vilka olika uppfattningar om valfrihet som finns inom olika föräldragrupper. Efter denna redovisning följer den första av de tre delar som behandlar valfrihetens olika effekter. Skolutveckling (4) behandlas först, därefter inflytande (5) och segregation (6). Valfrihet återkopplas därefter till ett annat centralt värde inom svensk skolpolitik, nämligen likvärdighet (7). Dels introduceras begreppet likvärdighet, dels diskuteras kort i vilken utsträckning de två värdena går att förena. Avslutningsvis görs en kort sammanfattning i punktform.

Kapitel 2

Begreppet valfrihet

Eftersom denna studie utgår från att valfrihet varit ett centralt tema i svensk utbildningspolitisk debatt liksom att flera centrala reformer inom utbildningspolitiken under senare tid haft valfrihet som utgångspunkt inleds studien med en begreppsanalys. Analysen avgränsas till svensk skolpolitisk debatt och i första hand jämförs argumentationen om valfrihet mellan moderaterna och socialdemokraterna under de senaste 20 åren. Har synen på valfrihet förändrats över tid?

Begreppet valfrihet har använts med olika innebörder vid olika tider. Men mycket tyder på att valfriheten på skolområdet har kommit för att stanna. Både socialdemokraterna och moderaterna ser positivt på valfrihet även om åsikterna går isär när det kommer till tolkningar och tillämpningar. Moderaterna anser det önskvärt att alla skolor ombildas till s.k. självständiga och fria skolor medan socialdemokraterna däremot framhåller att det måste finnas en balans mellan kommunala och fristående skolor för att man överhuvudtaget skall kunna tala om valfrihet. Denna framskjutna syn på valfrihet som i första hand kännetecknar moderaternas synsätt, men som i förhållandevis hög grad också har relevans för socialdemokratiska ståndpunkter har dock föregåtts av en lång kamp om begreppets mening.

För socialdemokraternas del har idéer om valfrihet integrerats i skolpolitiken från och med slutet av 1980-talet. Från början avsåg man med valfrihet val inom skolan men från och med början av 1990-talet vidgades synsättet. Föräldrar/elever skulle dessutom ges möjlighet att välja skola inom det kommunala skolväsendet i hemkommunen. När partiet återkom i regeringsställning 1994 accepterade man i stort sett moderaternas definition av valfrihet med några undantag. Man sänkte, för att nämna ett par exempel, nivån för skolpengen och senare avskaffades själva skolpengssystemet. Utvecklingen på skolområdet i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet skapade en situation där socialdemokraterna kom att argumentera på ett liknande sätt som moderaterna tidigare gjort. Numera argumenterar socialdemokraterna för en "reell" valfrihet och motsätter

sig därmed den utveckling som moderaterna förespråkar, nämligen att alla skolor skall omvandlas till självständiga och fria skolor.

Moderaterna använde, redan i början av 1980-talet, begreppet valfrihet med en bre innebörd; val inom skolan, val mellan kommunala och fristående skolor och val inom det kommunala skolväsendet. Moderaternas strategi som oppositionsparti, dvs. före 1991, gick ut på att sträva efter de för valfrihet nödvändiga förutsättningarna – en lagstiftningsmässig och ekonomisk likställighet mellan kommunala och fristående skolor. I regeringsställning införde moderaterna ett skolpengsystem som i princip likställer de två skolformerna. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet förordade partiet ett helt fritt val av skola kombinerat med en nationell skolpeng, utan närhetssprincipen. Med den idén närmar sig moderaterna valfrihetsbegreppets yttre gräns medan socialdemokraterna för sin del strävar efter en balans mellan de två skolformerna med bibehållande av närhetsprincipen.

Argumenten för och emot valfrihet är många. Tre argument framstår som särskilt tydliga. Det första är att valfriheten stimulerar föräldrar till ökat skolengagemang samtidigt som den skapar större lyhördhet hos skolor och kommuner för elevers och föräldrars önskemål. Det andra argumentet är att valfriheten tillgodoser behovet av en mångfald av utbildningsvägar, pedagogiska metoder och profiler samtidigt som den skapar incitament för kostnadseffektivitet. Det första argumentet handlar ytterst om demokrati i skolan medan det andra rymms inom temat skolutveckling. Dessa pro-argument, som i huvudsak framförts av moderaterna, möts av ett tredje argument som är ett kontra-argument, ofta framfört av socialdemokraterna, nämligen att ökad valfrihet riskerar att leda till ökad etnisk och social segregation. Mot detta kontra-argument framhåller moderaterna i sin tur att valfriheten snarare har integrerande effekter i områden som kännetecknas av betydande boendesegregation. Gemensamt för alla dess pro- kontra -argument är att konkurrensen utpekats som mekanismen bakom effekterna.

Begreppet valfrihet är i betydande utsträckning relaterat till ett annat centralt begrepp inom skolpolitiken, nämligen likvärdighet. Socialdemokraternas ambition med likvärdighetsprincipen uttrycks i termer av jämlikhet både på individ- och systemnivå: På individnivå har alla elever rätt att omfattas av principen lika möjligheter till utbildning. När en elev har särskilda behov måste samhället anordna stöd för att åtminstone på resursnivån garantera jämlikhet. På systemnivå har alla kommuner och skolor skyldighet att erbjuda en likvärdig

utbildning oavsett var den anordnas i landet. Denna syn på likvärdighet begränsar utrymmet för valfrihet, dvs. behovet av valfrihet minskar om alla skolor erbjuder likvärdig utbildning av hög kvalitet. Moderaterna betonar hellre en annan aspekt av likvärdighetsbegreppet, 'lika tillgång', vilket enligt moderat synsätt förutsätter att kommunala och fristående skolor i alla avseenden likställs. För moderaternas vidkommande anknyter man till den tanketradition som bortser från att ta hänsyn till utfall, vilket man inte gör inom socialdemokraterna i samma utsträckning. På den punkten finns fortfarande skillnader mellan moderat och socialdemokratisk syn på valfrihet inom skolpolitiken. Från moderat håll betonar man värdet av 'allas möjlighet till optimal utveckling' vilket redan på begrepps-nivån förutsätter olikheter, variationer och skillnader mellan olika elever. Därmed står likvärdighetsprincipen inom en moderat konception inte alls i motsatsställning till valfrihet.

Inom både socialdemokratisk och moderat argumentation betonar man, men på något olika sätt att valfrihet kan länkas till likvärdighet, vilket i och för sig är en intressant och viktig iakttagelse. I slutet av sammanfattningen återkommer vi till relationen valfrihet och likvärdighet.

Kapitel 3

Attityder till valfrihet

3.1. INLEDNING

Studien syftar till att kartlägga attityder till valfrihet inom grundskolan. En central grupp i sammanhanget är givetvis föräldrar och därför har en föräldraundersökning genomförts. Den baseras på ett urval av 4700 föräldrar till elever i grundskolans skolår 2, 5 och 9. Förutom att föräldrar tillfrågats har också en kommunenkät skickats till samtliga kommuners förvaltningsansvariga för grundskolan år 2000.

Resultaten från de frågeformulär som besvarats av ett representativt urval av föräldrar och företrädare för samtliga kommuner är mycket omfattande. Dessa undersökningar genomfördes våren 2001 respektive hösten 2000. I detta sammanhang har vi valt att lyfta fram ett antal, som vi bedömer det, centrala iakttagelser.

Vid redovisningen av resultat från föräldraundersökningen skiljer vi på resultat från kommuner där det relativt sett finns stora valmöjligheter och övriga kommuner. Den första gruppen kallas Valkommunerna och omfattar Botkyrka, Stockholm, Södertälje, Uppsala, Helsingborg samt Västerås. Dessa kommuner ingick i en studie som Skolverket gjorde 1996. I den andra gruppen, den som kallas Övriga kommuner, finns kommuner med stora variationer när det gäller möjligheten att välja skola. Gruppen Övriga kommuner liknar i stort sett landet som helhet i det avseendet.

3.2. VILKA FÖRÄLDRAR VÄLJER SKOLA?

När det gäller frågan om hur valfriheten utnyttjas visar våra resultat att hela 67 % av föräldrarna i Valkommunerna och 34 % i Övriga kommuner gjort ett aktivt val då de valde den skola som barnet går i. Föräldrar som valt skola har i stor utsträckning eftergymnasial utbildning i Valkommunerna medan det i Övriga kommuner i första hand är föräldrar med förgymnasial utbildning som väljer. Det är framförallt högutbildade föräldrar som uppger att de valt fristående skola oavsett Val- eller Övriga kommuner. Resultaten visar också att föräl-

drar aktivt väljer till snarare än väljer bort från en skola. Drygt 80 % respektive 70 % av föräldrarna som valt skola uppger att de valt till en skola (kommunal respektive fristående).

I Övriga kommuner har majoriteten av den cirka fjärdedel av föräldrarna som valt den närmaste skolan förgymnasial utbildning medan den (mindre) andel som valt fristående eller annan kommunal skola till stor del har eftergymnasial utbildning.

Föräldrar som framförallt bor i landsbygds- och glesbygdskommuner eller i mindre övriga kommuner har i mindre utsträckning valt skola. De föräldrar som valt fristående skola åt sina barn har även i dessa kommuner högre utbildning än genomsnittet.

3.3. ÄR FÖRÄLDRARNA INFORMERADE?

Omkring 50 % av föräldrarna uppger att de haft tillräcklig information för att kunna välja skola till sina barn. Högutbildade föräldrar och föräldrar som aktivt valt skola känner sig relativt välinformerade. I den grupp som uppger att de inte fått information är föräldrar med högst gymnasial utbildning och föräldrar från landsbygd överrepresenterade. Även de föräldrar som inte gjort något val uppger, i högre grad än de som valt, att de inte fått information. Samtidigt uppger förhållandevis många föräldrar att de inte behövde information om skolval eftersom valmöjligheter saknades, framför allt i Övriga kommuner.

En betydande grupp föräldrar känner överhuvudtaget inte till förekomsten av fristående skolor i deras närområde. 16 % av föräldrarna i Övriga kommuner och 25 % av föräldrarna i Val-kommunerna vet inte om det finns fristående skolor i närheten av där de bor.

3.4. VAD TYCKER FÖRÄLDRAR OM MÖJLIGHETERNA ATT VÄLJA SKOLA?

En överväldigande majoritet av föräldrarna (mer än 90 %) håller med om att föräldrar och barn själva bör få välja vilken skola barnen skall gå i och drygt en tredjedel anser att det är bra med fler fristående skolor.

Påståendet att det är bra att skolor konkurrerar med varandra håller mer än hälften av föräldrarna oavsett Val- eller Övriga kommuner med om. De delgrupper som i större utsträckning bejaktar konkurrensen mellan skolor är föräldrar med eftergymnasial utbild-

ning, föräldrar från storstadsområden samt de som aktivt valt en fristående skola för sina barn. Inom dessa grupper instämmer mellan 60 och 70 % i påståendet, vilket är klart mer än andra grupper.

När det gäller bedömningen av andra delar och möjliga konsekvenser av valfrihetsreformerna visar studien att andelen osäkra ökat i jämförelse med resultaten från en liknande mätning 1993. Det gäller exempelvis inställningen till fristående skolor. Andelen föräldrar som inte har någon åsikt om att det är bra att skolor konkurrerar och om det är bra att det blir fler fristående skolor har ökat med tiden.

En positiv inställning till vissa delar av valfrihetstemat måste balanseras mot att föräldrar samtidigt tror att kvalitetsskillnaderna mellan olika skolor kommer att öka, att skolor kommer att tvingas lägga ned och att utvecklingen kommer att innebära fler elitiskolor. En stor andel föräldrar gör bedömningen att vissa skolor kommer att locka till sig elever genom att erbjuda populära ämnen eller populära inslag i undervisningen (över 70 %) och att en ökad valfrihet leder till att kvalitetsskillnaderna mellan skolor ökar (omkring 60 – 70 %).

3.5. ÄR FÖRÄLDRARNA NÖJDA MED SKOLAN?

De flesta föräldrarna är nöjda med den skola som deras barn går i. Många föräldrar anser också att den skola som deras barn går i har infriat deras förväntningar. Framförallt gäller den positiva bedömningen dem som valt fristående skola. Det finns dock en liten andel föräldrar som uppger att de inte är nöjda med skolan. Det är i första hand de som inte valt skola.

3.6. VAD TYCKER FÖRÄLDRARNA ÄR VIKTIGT MED BARNENS SKOLA?

Tre huvudskäl tycks finnas till att föräldrar väljer bort den skola deras barn förväntades gå i. För det första uppfattas den bortvalda skolan som orolig, för det andra bedöms undervisningen som dålig och för det tredje framhålls att skolan har dåligt rykte.

Det föräldrarna främst anser är viktigt i fråga om deras barns skolgång rör den inre miljön – att skolan är lugn och stabil, att skolan tar väl hand om elever som har svårigheter, att skolan har bra lärare och att skolan har bra lokaler och utrustning för undervisning (mer

än 80 %). Relativt många föräldrar framhåller vikten av goda kommunikationer/skolvägar mellan skolan och hemmet och att skolan ställer tydliga kunskapskrav (ca 70 % av föräldrarna).

Föräldrar anser på det hela taget att det är mindre viktigt att kamrater går i samma skola, att skolan ligger nära hemmet, att skolan erbjuder bra valmöjligheter eller att skolan är liten. Dessa faktorer har i tidigare undersökningar skattats som mer betydelsefulla vid skolval.

3.7. VAD SÄGER KOMMUNERNA?

Den information vi har via företrädare för kommuner kan sammanfattas så att det finns möjligheter för föräldrar och elever att välja grundskola, men att möjligheterna är begränsade och att förutsättningarna varierar mellan olika delar av landet. För många finns det inte mer än en skola att välja på inom rimligt avstånd.

Knappt hälften av kommunerna anger att val av skola är en fråga som inte diskuteras i kommunen och en klar majoritet av kommunföreträdarna menar att föräldrar endast i någon utsträckning eller inte alls visat intresse för att välja skola även om intresset ökat under de senaste åren.

De allra flesta elever går i den skola där de basplacerats. Knappt 20 % av kommunerna har fler än 5 % av eleverna i annan skola och endast ett fåtal mer än 10 %.

Förutsättningarna för val av skola varierar, som tidigare nämnts, mellan kommuner. Möjligheter att välja skola tycks i hög grad vara ett storstadsfenomen eller en möjlighet för människor som lever och arbetar i befolkningstäta delar av landet.

Kapitel 4

Valfrihet och skolutveckling

Ett argument för valfrihet som lyfts fram, vilket framgått i (2), är att valfrihet gynnar skolutveckling. Därmed kan skolutveckling ses som en förväntad effekt, något som undersöks i denna studie. Med skolutveckling menas här profilering och pedagogisk förnyelse (mångfald när det gäller utbildningsvägar, innehåll, organisation och pedagogiska lösningar) samt effektivitet. Resultaten grundas på den tidigare nämnda kommunenkäten, dvs. förvaltningschefer har fått ta ställning till ett antal frågor som rör sambandet valfrihet och skolutveckling. Resultaten grundas också på fallstudier gjorda i fem utvalda kommuner.

När det gäller skolutveckling bedömer något fler än hälften av kommunerna att valfrihet gynnat pedagogisk utveckling. Den upplevda konkurrensen skulle därmed fungera som en sporre. Möjligheten att välja skola har sålunda lett till ökat konkurrenstänkande och uppfattas vara en drivkraft för förändring framför allt i kommuner där jämförelsevis många elever väljer skola. Upplevelsen av att vara i en konkurrenssituation uppfattas i vissa fall positivt – en stimulerande tävlan – men i andra fall negativt om man av olika anledningar har en besvärlig skolsituation. Skillnaderna mellan olika skolor och olika kommuner är betydande.

Konkurrensen leder bl.a. till förändringar som kan sammanfattas i termer lånade från näringslivet – skolan blir kundorienterad och marknadsmedveten – vilket stämmer väl med förändringar som rapporterades av Skolverket 1996 (Att välja skola, Skolverkets rapport nr. 109). Marknadsföring nämns som ett nytt arbetsområde för personalen i skolan. Informationshanteringen utvecklas. Det krävs att rektorer och lärare på ett annat sätt än tidigare ska vara tydliga och kunna presentera och förklara skolans mål och arbetsätt.

Möjligheterna att välja skola har i många kommuner lett till ökade krav på pedagogisk förnyelse i form av profileringar och mångfald. Val av skola har också inneburit att förutsättningarna för utveck-

lingsarbete försämrats för skolor som kan betecknas som bortvals-skolor bl.a. på grund av brist på kontinuitet i verksamheten. Parallellt med att vissa skolor profilerar sig som pedagogiska förnyare finns skolor som framhåller att man betonar traditionella undervisnings-former. I fallstudierna finns också exempel på kommuner som försöker finna nya former, s.k. kommunala friskolor, som ger möjlig-het att förena ökad frihet för skolorna inom ramen för kommunalt självstyre och där kommunen fortfarande är huvudman.

Den ökade valfriheten kan alltså öppna för pedagogisk förnyelse. Kommunens förhållningssätt och stöd till skolorna är betydelsefullt för att skolor skall få likvärdiga förutsättningar att utvecklas och för att överhuvudtaget möjliggöra skolutveckling. Möjligheten att välja skola varierar dock stort mellan olika kommuner. Eftersom valfriheten inte är en realitet i alla kommuner är "öppningen" bara möjlig i vissa kommuner. I många kommuner saknas alltså den stimulan för skolutveckling som valfriheten kan ge.

De ekonomiska konsekvenserna av valfrihet varierar mellan olika kommuner. Det finns inte mycket som tyder på att valfrihet medför effektivare resursanvändning. I nästan hälften av kommunerna anser man att valfrihet snarare medfört ökade kostnader. Reell valfrihet förutsätter överetablering vilket inte är kostnadseffektivt. Etableringen av fristående skolor i kommuner med ökande befolkning kan bidra till att lösa behov av utbildningskapacitet i kommunen medan det i kommuner med minskande befolkning kan få negativa konsekvenser för kommunens ekonomi.

Kapitel 5

Valfrihet och inflytande

Ett annat argument för valfrihet är att ökad valfrihet förväntas gynna inflytande. Innebörden av begreppet inflytande är mångtydigt. Vi har i huvudrapporten valt att kort relatera inflytande till demokrati-begreppet och operationaliserat inflytande med hjälp av två under-teman. Engagemang från föräldrars sida är det ena, lyhördhet från skola och kommun det andra. Resultaten grundas på föräldra-enkäten, kommunenkäten och de fem fallstudierna.

Majoriteten av föräldrar ser positivt på valfrihetens betydelse för inflytande. Valfriheten leder till mer engagemang från föräldrars sida och ökad lyhördhet från lärare och kommunala tjänstemän. Det skiljer sig avsevärt i uppfattning mellan olika föräldrar beroende på vilken utbildning man har, om man själv gjort skolval och/eller var man bor. De med hög utbildning, boende i storstäder och som själva gjort skolval bedömer valfrihetens betydelse för engagemang och lyhördhet i mer positiva termer än andra föräldrar. Även kommun-enkäten och fallstudierna pekar, om än svagt och i varierande grad, åt samma håll, dvs. att valfriheten anses ha en positiv inverkan, särskilt i fråga lyhördhet.

På den partipolitiska nivån fanns i första hand två olika positioner när det gäller inflytande. En socialdemokratisk argumentationslinje ville stärka föräldra- och elevinflytandet med hjälp av olika inslag av förstärkt brukarmakt medan en borgerligt orienterad argumentering, som blev explicit från och med början av 1990-talet, framhöll ett nära och positivt samband mellan valfrihet och inflytande.

En tolkning är att föräldrarnas positiva inställning kan ses som ett av många olika uttryck för en ideologisk förändring. Om det är så att den politiska debatten under 1980- och 1990-talet ändrat inriktning, ibland beskrivet med termer som ”högervåg” och ”nyliberalism” eller ”utbildningspolitiskt systemskifte” förefaller föräldrarnas svar i vår enkät inte alls sensationella. Demokrati diskuterades under 1970-talet oftare i termer av deltagande i beslutsprocesser och/eller i makt-termer, men från och med 1980-talet i större utsträckning som en ”exit-process”, vilket kan tolkas som att en förändring av åsikter ägt rum.

En annan tolkning är att föreställningarna skulle kunna vara

grundade på egna erfarenheter av valfrihetsreformer, åtminstone kan det gälla de föräldrar som bor i storstäder och som gjort aktiva skolval. Föräldrar som gjort skolval tror i högre grad än andra föräldrar att valfrihet gynnar deras inflytande. Av kontrollerade faktorer har variabeln "själv gjort skolval" störst betydelse när det gäller bedömningen av valfrihetens positiva betydelse för inflytande. Mot dessa tolkningar bör också andra fakta och tre tolkningar ställas.

För det första är tolkningsutrymme stort avseende begrepp som "engagemang" och "lyhördhet". För en del betyder lyhördhet konkreta insatser från den enskilda skolans sida, för andra handlar lyhördhet snarare om i vilken utsträckning som skolmyndigheterna inom kommunen lyssnar. Givetvis försvårar denna osäkerhet en övertygande bedömning av hur relationen mellan valfrihet och lyhördhet uppfattas. Begreppen engagemang och lyhördhet kan ha integrerats i valfrihetsbegreppet, särskilt de som själva gjort val till fristående skolor är mer benägna att beskriva skolan i termer av lyhördhet. Valfrihetsreformerna har därmed haft politiska konsekvenser, i första hand på två sätt: dels påverkas meningsskapandet, dels fokuseras genom själva valet den enskilde föräldern/eleven vilket förskjuter föreställningen om utbildning från att vara en allmän angelägenhet i riktning mot föreställningar om utbildning som en privat angelägenhet.

För det andra rankas inte inflytande lika högt som "bra lärare", "att skolan tar hand om elever med svårigheter" eller "nära till skolan", men många föräldrar uttrycker samtidigt tidsbrist som ett avgörande hinder för att prioritera inflytande. Man orkar helt enkelt inte "inflyta". Att uttrycka sympati för kravet på "bra lärare" kräver ingen speciell insats medan explicita krav på mer inflytande faktiskt innebär egna åtaganden. Inflytande innefattar på flera sätt en större komplexitet i jämförelse med andra värden som "bra lärare" vilket generellt sett komplicerar tolkningen.

För det tredje överensstämmer inte bedömningar som görs i kommunenkäten och fallstudierna helt med föräldrarnas föreställningar. Det är tveksamt om vi på grundval av fallstudierna vågar dra slutsatsen att valfriheten i sig påverkar föräldrars deltagande och engagemang. Formen för hur verksamheten bedrivs har sannolikt stor betydelse för engagemang och därmed inflytande. Om valfrihetsreformer leder till fler föräldrakooperativa skolor ökar förutsättningarna för deltagande och engagemang. Överhuvudtaget gynnar institutionella förändringar som syftar till olika former av medborgarinitiativ engagemanget i skolan. Vi kan inte utesluta att skolors och kommuners förmåga att lyssna helt enkelt kan bero på att

skolpersonal, förvaltning och politiker blivit bättre på att fånga upp föräldrars önskemål. Resultaten tyder på att glesbygdskommuner utan påtagliga inslag av valfrihet beskrivs som lyhörda. Utbildningsfaktorn skulle också kunna vara en annan förklaring, i första hand när det gäller föräldrars engagemang. Att valfrihet också kan leda till negativa effekter för inflytandet om man med inflytande menar mer än möjligheter att ”välja till” eller ”välja bort” har verksamma inom skolan också givit uttryck för; när föräldrar använder ”välja bort” som vapen blir de mer kategoriska och mindre benägna att utöva sitt inflytande och påverka inifrån, menade en rektor.

En genomgång av forskningsläget ger inga starka belägg för att valfrihetsreformer ökat föräldrars eller elevs inflytande. Det finns ett antal goda skäl för valfrihet samtidigt som ett antal goda skäl kan resas mot valfrihet. Att lansera valfrihetsreformer i första hand som en inflytandereform är inte okontroversiellt för så vitt man inte definierar inflytande som valfrihet, det vill säga att man intar en utpräglat nyliberal inställning till frågor om inflytande. Om valfrihet och inflytande betraktas teoretiskt framstår begreppens olika värdebakgrund tydligt. Valfrihet är i större utsträckning länkat till föreställningar om marknad i en nationalekonomisk tradition medan inflytande snarare har sin grund i olika demokrati- eller maktteorier. På vetenskaplig grund går det inte att komma så mycket längre än att visa att begreppen motsvarar olika bakomliggande värdesystem och att frågan om vi skall ha mer valfrihet och/eller mer inflytande ytterst måste ses som en värdefråga. Precis så är det också med den grundläggande problematik som ryms inom ett av flera teman om inflytande på skolområdet, nämligen frågan om vem som skall bestämma över skolan. En del av den politiska argumentationen för valfrihet har också innefattat argument för att öka föräldrarnas inflytande eller makt på bekostnad av institutionella lösningar grundade på den representativa demokratins idé. Andra har argumenterat emot valfrihet med ungefär samma argument, nämligen att i förlängningen kan valfrihetsreformer urholka föräldrarnas inflytande.

Hur stora skillnaderna får vara avseende faktiska möjligheter att göra skolval är en värderingsfråga. Om vi mot bakgrund av att grundlagen stipulerar politisk jämlikhet och om vi uppfattar utbildning som en av de viktigaste förutsättningarna för politiskt deltagande så borde likhetsvillkoret i hög grad styra vad som anses vara rimliga och rättvisa förutsättningar vid val av utbildning. Skillnaderna är stora mellan olika grupper och regioner vilket kan utvecklas till ett demokratiproblem. Dilemmat är att en majoritet av föräldrar med

vissa socioekonomiska kännetecken inte tror att valfrihet gynnar deras möjligheter till inflytande medan andra med andra socioekonomiska kännetecken tror att valfrihet faktiskt gynnar deras möjligheter till inflytande. En ny form av utanförskap kan i värsta fall accentueras i och med ökade inslag av valfrihet. Denna konsekvens måste noga vägas mot de fördelar som valfrihetsreformerna ger.

Kapitel 6

Valfrihet och segregation

Segregationstemat skiljer sig åt jämfört med temat skolutveckling och inflytande eftersom segregation ofta förs fram som ett argument mot valfrihet och valfrihetsreformer. I den skolpolitiska debatten framförs dock också argumentet att valfrihet kan bidra till ökad integration. Resultaten från olika forskningsprojekt med fokus på hur valfrihet påverkar segregation ger inga entydiga svar. Flertalet studier tyder dock på att valfrihetsreformer förstärker segregationen medan andra och färre till antalet visar att valfrihetsreformer kan minska segregationen. En tredje framförd ståndpunkt är att vi överhuvudtaget vet för lite för att kunna dra säkra slutsatser, delvis beroende på att det inom varje skolsystem finns en mängd lokala och varierande kontexter. Förutom de tidigare redovisade enkäterna och fallstudierna har en särskild fallstudie med fokus på enbart valfrihet och segregation gjorts i två kommuner, Västerås och Sollentuna.

Segregation har definierats och identifierats med hjälp av begreppen homogenitet och heterogenitet. När vi kan konstatera en likriktning, dvs. homogenisering, exempelvis avseende elevers etniska tillhörighet, föräldrars utbildningsnivå och elevers prestationer kan vi tala om segregation. Utgångspunkten är att se segregation på skolnivå eftersom valfrihet ger möjlighet att välja skola. Om exempelvis en skola får en större andel elever med invandrarbakgrund pga. valfrihet innebär det att valfrihet leder till ökad segregation.

Resultaten i denna studie överensstämmer med andra studier; valfrihetsreformer utnyttjas av högutbildade vilket påverkar homo-

geniteten på skolnivån. En betydande andel av förvaltningscheferna i landets storstäder, förortskommuner och större städer anser att valfrihet haft segregeringseffekter, särskilt i fråga om etnisk sammansättning. De båda fallstudierna stärker denna bedömning. Valfrihet har förstärkt segregationen i alla tre avseenden.

Mycket tyder på att valfriheten, för det första, är ett projekt för i första hand de välutbildade i samhället. Detta är i och för sig föga överraskande, med tanke på att många utredningar och mycket forskning visat på liknande tendenser. I den meningen är vår undersökning en bekräftelse även om tendensen i sig förefaller vara starkare än vad som framkommit i andra studier. Exempelvis har mellan 60 och 70 % av de föräldrar som valt en annan kommunal och en fristående skola inför högskoleutbildning.

För det andra är valfriheten ett samhällsligt projekt för dem som bor i storstäder, förortskommuner och stora städer. Detta är inte heller förvånande, med tanke på att verkliga valmöjligheter finns just på ställen där befolkningsunderlaget är stort. I andra delar av landet förefaller valfrihetsfrågan inte vara en brännande eller en dominerande fråga. Frånvaro av reella valmöjligheter på grund av bl.a. geografiskt avstånd, kan ligga bakom detta ringa intresse för valfrihet. Däremot är valfriheten "en het potatis" i storstäder, förortskommuner och stora städer. Den konkurrensmedvetenhet som finns hos de personer som befattar sig med skolfrågor i Sollentuna och Västerås stödjer denna bedömning.

Många föräldrar tror, för det tredje, att valfriheten leder till effekter som kvalitetsskillnader mellan skolor, elitskolor och segregation. Förvaltningschefers svar på liknande frågor är också intressanta. Frågorna till dem är inte formulerade på samma sätt som de till föräldrar, utan handlar direkt om påståenden att valfriheten exempelvis lett till kvalitetsskillnader mellan skolor i kommunen. Jakande svar från kommuntjänstemän är färre i jämförelse med hur föräldrar uppfattar saken. Det bör dock observeras att tjänstemän, som företräder storstäder, förortskommuner och stora städer, delar denna uppfattning i betydligt högre grad än de som företräder andra delar av landet, t.ex. landsbygd och glesbygd. Exempelvis anser 38% av tjänstemän från storstäder, förortskommuner och stora städer att valfriheten haft segregeringseffekter när det gäller elevers etnicitet.

Vi har gjort en mer djupgående undersökning av två fall: S:t Ilians skola och dess kringliggande skolor i Västerås och Turebergsskolan och dess kringliggande skolor i Sollentuna. S:t Ilians skola är en kommunal skola som lockar till sig elever medan Turebergsskolan är en kommunal skola som förlorar elever. Vi vill betona att iakt-

tagelserna för dessa två fall (två skolor och dess kringliggande skolor) givetvis inte gäller för riket i sin helhet. Det vi gör är att visa olika mekanismer eller mönster som har relevans för valfrihet inom skolområdet. Liknande mekanismer och "resultat" kan givetvis uppstå i andra sammanhang under liknande omständigheter.

Båda fallen visar en klar tendens till att valfriheten leder till segregation i bemärkelsen att elevgrupperna blivit mer homogena med avseende på etnicitet och prestationer. Andelen elever med utländsk bakgrund för skolår 9 på S:t Ilians skola har ökat (från 24 % till 42 %) under de senaste 4 åren samtidigt som andelen elever som nått kunskapsmålen minskat från 82 % till 68 %. Turebergsskolan i Sollentuna uppvisar en likartad förändring men inte lika drastisk. Andelen elever med utländsk bakgrund har ökat från 42 % till 50 % samtidigt som allt färre nått kunskapsmålen (från 75 % till 54 %) med undantag för år 2000 (79 %). Det bör dock noteras att Turebergsskolan haft konstant mycket hög andel elever med utländsk bakgrund, d.v.s. mer än 40 %. De två fristående skolor som ligger inom samma områden som S:t Ilians respektive Turebergsskolan speglar en motsatt, men inte lika drastisk tendens. Andelen elever med utländsk bakgrund skolår 9 på Fryxellska skolan har minskat från 14 % till 5 % medan andelen elever som uppnått kunskapsmålen är ungefär densamma som för riket som helhet, dvs. en svag försämring. Johanssons skola i Sollentuna uppvisar däremot en fluktuering som är svårbedömbär. Skolan har förändrats så att den har en mindre andel elever med utländsk bakgrund (från 14 % 1998 till 11 % 2000, dock 21 % 1999), samtidigt har fler elever relativt sett uppnått kunskapsmålen (från 90% 1998 till 96% år 2000). Det senare är den högsta siffran vi har på måluppfyllelse bland de skolor som vi undersökt. Även på den här punkten har skolan haft en svacka år 1999 med 82 % uppnående av kunskapsmål. Därmed tycks uppnående av kunskapsmål hänga samman med andel elever med utländsk bakgrund.

De två fall som vi närmare undersökt visar indikationer på att valfriheten förstärker segregation, både etnisk och prestationsmässig. Frågan är i vilken utsträckning valfrihetens positiva effekter såsom vitalisering av skolsystemet, skolutveckling och/eller ökad lyhördhet och engagemang kan uppvägas mot dess negativa konsekvenser såsom upplevda kvalitetsskillnader mellan olika skolor, mellan skolor i storstäder och andra delar av landet liksom segregation. Man kan också fråga sig i vilken utsträckning valfrihetens positiva sidor höjer kvaliteten i hela skolsystemet så att även de relativt sett impopulära skolorna i absolut bemärkelse har utvecklats jämfört med tiden före valfrihetsreformerna.

Kapitel 7

Valfrihet och likvärdighet

7.1. LIKVÄRDIGHET

Det övergripande syftet med studien är att undersöka valfrihet i ett likvärdighetsperspektiv. Precis som valfrihet behöver också begreppet likvärdighet behandlas och problematiseras. För att gynna ett brett perspektiv i fråga om innebörden av begreppet likvärdighet behandlas helt kort ett annat näraliggande och centralt begrepp i svensk utbildningspolitik, nämligen jämlikhet.

När jämlikhet diskuteras i utbildningssammanhang brukar ett antal distinktioner framhållas, varav vi nämner två. Med "lika tillgång" till utbildning menas att ingen skall utestängas, hindras eller förfördelas utbildning p.g.a. ovidkommande faktorer (kön, ras, klass, etnicitet, osv.). Principen har en föga ambitiös målsättning ur jämlikhetssynpunkt, den förutsätter ingen omfördelning utan kan beskrivas i termer av att alla skall ges lika chanser. Att alla ges formell rättighet till alla delar av utbildningssystemet kan utgöra ett kriterium som garanterar alla medborgare vissa rättigheter till utbildning. De ekonomiska och sociala omständigheternas betydelse för att alla elever skall ha verklig chans att erhålla eller tillgodogöra sig utbildning tar inte denna princip fasta på. Principen har dock relevans för den pågående skoldebatten i två avseenden. För det första kan den geografiska faktorn innebära att tillgången på utbildning kan ses som problematisk och för det andra har frågan om olika minoriteters situation aktualiserat principens giltighet.

Principen "lika möjligheter" innebär en skärpning avseende jämlikhetsanspråket och då räcker inte kravet att samhället måste garantera tillträdesaspekten. Samhället måste dessutom på olika sätt kompensera olika individer och grupper eftersom ovidkommande faktorer inte bör få påverka den enskilda elevens utbildning. Till ovidkommande faktorer brukar räknas bl.a. kön, klass, etnicitet och fallenhet. Ett steg i riktning mot "lika möjligheter" skulle kunna vara att gynna de minst gynnades situation, eller att utbildningsresurserna fördelas med avseende på varje elevs fallenhet. "Lika möjligheter"

innebär olika mycket resurser till elever. Vissa måste få mer, andra mindre. Ett läshandikapp motiverar då extra resurser, mer tid kanske måste anslås för vissa elever etc. För att uppnå lika möjligheter krävs en viss omfördelning av resurser vilket har varit huvudkritiken från nyliberalt håll eftersom principen kan ses som en inskränkning av frihet för dem som redan har resurser nog. En komplikation i sammanhanget är hur samhället skall kompensera dem som föddes under ogynnsamma villkor. Även om individ a och b har lika begåvning vid 6 års ålder kan deras allmänna levnadsvillkor skilja sig så mycket att detta på sikt allvarligt försvårar för den med sämre villkor att klara skolan. Frågan hur mycket samhället skall kompensera eller till och med korrigerar för skillnader i bakgrund är givetvis en svår fråga.

Ser vi specifikt till termen likvärdig/likvärdighet är den inte alls ny inom svensk utbildningspolitik. Den förekom exempelvis i samband med grundskoledebatten på 1950-talet, men inte så frekvent som termen jämlikhet. I en av många kommentarer till Skolkommisionens huvudbetänkande från 1948 beskrev Riksförbundet för Läraoverkslärarna likvärdighet på följande sätt:

Riksförbundet anser också, att den allsidigt differentierade skolan med fullt *likvärdiga linjer* är den skolform, som gör alla begåvningsstyper rättvisa, samtidigt som den verksamt bidrager till att överbrygga den klyfta mellan teoretisk och praktisk utbildning respektive yrkesutövning som sedan gammalt funnits i vårt samhälle. (Tidskrift för Sveriges Läraoverkslärare 8/1950)

I citatet vill man framhålla vikten av att enhetsskolan/grundskolan skulle få innehålla olika linjer vilket var ett sätt att bevara den gamla realskolans mer läroverksförberedande karaktär. Olika linjer skulle vara just olika och här fick begreppet likvärdighet en sammanlänkande funktion eftersom både krav på skillnader och likheter kunde hanteras. Tanken var att utforma enhetsskolan/grundskolan så att den både var differentierad och därmed olika och att de olika linjerna erkändes som lika värdefulla. Noga sett är formuleringen och argumentationen högst aktuell, både när det gäller nuvarande gymnasieskolans utformning och diskussionerna om fristående skolor. Att alla gymnasiet linjer skall vara treåriga med så omfattande inslag av kärnämnen, har för att nämna ett exempel ifrågasatts. I enlighet med ovanstående syn på likvärdighet och med tanke på det radikalt olika innehållet i de olika skolformerna torde betydande skillnader beträffande elevernas kunskapsstandard kunna få förekomma. Skillnader mellan elevers och föräldrars olika önskemål skulle enligt detta synsätt organisatoriskt hanteras med hjälp av parallella skolor.

Mot detta synsätt har stått värdet av en gemensam och sammanhållen skola. I skolpolitiska dokument är det generellt sett under efterkrigstiden vanligare att man framhållit motsättningen mellan frihet och differentiering å ena sidan och likvärdighet/jämlikhet å den andra. Valfrihet har ofta ställts mot likvärdighet, särskilt under den så kallade grundskoledebatten fram till slutet av 1960-talet. Frihet att välja olika inriktningar inom grundskolan och vad som kallades differentiering ”ansågs av många stå i motsats till likvärdighetssträvandena” (SOU 1992:94 s. 43). I och med att man i utbildningspolitiska dokument från slutet av 1980-talet inte längre i samma utsträckning beskriver målsättningen för skolsystemet i termer av en gemensam och sammanhållen skola och att skolan skall utmärkas av jämlikhet, öppnas också möjligheterna att hantera skillnader på ett annorlunda sätt. Förutom att skolan inte längre behöver ett starkt statligt inflytande är inte längre betoningen lika stark i fråga om ”likhet” och ”enhetlighet”:

I detta sammanhang vill jag framhålla att likvärdig inte betyder likformig i betydelsen likadan. Tvärtom skall det, inom de ramar som statsmakten ger, finnas utrymme för anpassning av undervisningen och organisation av utbildningen till behov hos olika elever vid olika skolor. (Prop. 1990/91:18 s. 27)

I läroplanen anges på ett liknande sätt distinktionen mellan ”lika” och ”likvärdighet”:

En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå ... Därför kan undervisningen aldrig göras lika för alla. (Lpf 94 s. 24)

I texten utmålas en resursfördelningsprincip där alla behandlas lika som en felaktig lösning. Själva undervisningen får inte heller utformas lika. Under 1960- och 70-talet hanterades skillnader mellan elever inom den gemensamma skolan, medan man under parallellskolans tid hanterade skillnader mellan elever genom olika skolformer som var avsedda för olika kategorier elever. Det är viktigt att framhålla att även under den period när idéerna om den gemensamma skolan stod som starkast skulle skillnader hanteras på olika sätt, undervisningen skulle individualiseras. Grovt sett satte jämlikhetsambitioner stopp för den gamla parallellskolan. Likvärdighetsbegreppet kan dock till skillnad från jämlikhet lättare integrera andra värden som frihet och mångfald. Dessutom rymms krav på nya organisa-

toriska former inom begreppet likvärdighet. Sålunda ryms både valfrihet och fristående skolor också inom ett likvärdighetsmål:

Med likvärdig utbildning avses vad gäller fristående skolor dels att skolan ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar, dels att skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål. (SOU 1995:109 s. 40)

Vi kan i ovanstående passage pröva att byta ut uttrycket "likvärdig utbildning" mot "ett jämlikt utbildningssystem". En föreställning om jämlik skola kommer i konflikt med en organisatorisk modell och institutionell lösning baserad på parallella skolor eftersom skillnader och olikheter både avseende skolform och elever emellan står i vägen för målsättningen den gemensamma skolan. Det förefaller svårt att kombinera jämlikhet med valfrihet om valfrihet leder till ökade skillnader, vare sig det gäller skillnader i fråga om tillgång till utbildning eller skillnader mellan olika elevers utbildningsresultat. Jämlikhetsbegreppet har fokus på individer och sociala kategorier medan begreppet likvärdighet, förutom betydelser som påminner om jämlikhet, dessutom kan ses som en del av det förändrade styrsystemet där mer ansvar läggs på lokala skolproducenter. Därmed flyttas delvis jämförelsen från individ- och gruppnivån till en kommun- och verksamhetsnivå. Samtidigt är det viktigt att framhålla de tydliga inslag av "lika" och "gemensam" som också finns i begreppet likvärdighet. Inom gymnasieskolan märks detta i tanken om en gemensam kärna:

Likvärdigheten tillgodoses främst genom att alla program får ett antal gemensamma ämnen eller verksamheter. (Prop. 1990/91:85 s. 96)

Innebörden av begreppet likvärdighet har förändrats samtidigt som betydelserna delvis går i olika riktning. Likvärdighet är ett så kallat omtvistat begrepp som kännetecknas av kamp om betydelser. I utvärderingssammanhang kan det bli bekymmersamt om begrepp och dess mening inte kan läsas eller tydligt definieras. Samtidigt måste vi erkänna att denna typ av begrepp som innehåller normativa sidor bör betraktas som just omtvistade. Att talet om likvärdighet slog igenom under 1980-talet kan tolkas som att de tämligen radikala formuleringar om jämlikhet inom utbildningspolitiken under framför allt 1970-talet ifrågasattes. Jämlikhet blev därmed en belastning i och med att målen inte alls förverkligades samtidigt som målen i sig allt mer ifrågasattes i och med värderingsförändringar i samhället. Likvärdighet är i jämförelse med jämlikhet ett mjukare och möjligen ett än mer mångtydigt begrepp.

7.2. GYNNAR VALFRIHET LIKVÄRDIGHET?

Skolverket har tidigare behandlat likvärdighet, dels i en antologi (*Likvärdighet i skolan*, Skolverket 1995.), dels i en rapport (*Likvärdighet – ett delat ansvar*, Skolverkets rapport 110). I den senare föreslås en modell för likvärdighet bestående av tre aspekter: ”lika tillgång till utbildning”, ”likvärdig utbildning” och ”utbildningens lika värde”.

Den första aspekten, ”lika tillgång”, påminner om vad vi tidigare sagt under jämlikhet som ”lika tillgång” och delvis ”lika möjligheter”. Då kommer valfrihet att relateras till teman som utbildningsutbud, information, urval samt ekonomiska och sociala förhållanden. Centralt för denna aspekt är att både utbud och sociala förhållanden ses med individen som referenspunkt och därför kallas denna aspekt för enkelhetens skull individaspekten.

Den andra aspekten, ”likvärdig utbildning”, anges i rapporten som ett slags riktmärke som bestämmer den bortre gränsen för variationer i kvalitets- och innehållshänseende för varje skolform och verksamhetsform. Konkret handlar det om att garantera ett allsidigt urval när det gäller språkval samt att garantera svenskundervisning för invandrare. Vidare avses med denna del att undervisningen följer läroplanen och att personalen har den utbildning som förutsätts. Eleverna har rätt till en trygg skolgång, de skall erhålla stöd för att uppnå målen och både elever och föräldrar skall ges inflytande i skolan. Denna aspekt påminner om vad vi tidigare sagt under jämlikhet som ”lika möjlighet”. Aspekten avser i hög grad verksamhetsnivån och kallas därför likvärdighetens verksamhetsaspekt.

Den tredje aspekten, ”utbildningens lika värde”, handlar om möjligheterna för den enskilde eleven att tillgodogöra sig vidare studier eller att utbildningen ger tillräckliga kvalifikationer för arbetsmarknaden (*Likvärdighet – ett delat ansvar*, Skolverkets rapport nr. 110 s. 30-36).

Generellt sett har individaspekten (den första aspekten) tydligast anknytning till denna studie. Att utbildningsutbudet ser olika ut i landet är ingen nyhet. Även om valfrihetsreformerna inte påtagligt ändrat tillgången på utbildning eftersom demografiska faktorer fortfarande förmodligen har störst betydelse avseende utbud visar fallstudierna att konkurrenstänkandet slagit rot inom skolan. Visserligen fungerar skolan som helhet inte som en marknad men i kommuner med starka konkurrensinslag är nedläggning av skolor en realitet. Det är påfallande hur ofta verksamma inom skolan framhåller konkurrensen som ett hot. Talet om samarbete har ersatts av talet om

konkurrens. Konkurrensen visar sig också på andra sätt. Utbildningsplatserna vid de attraktiva skolorna motsvarar inte efterfrågan. Även för att realisera principen "lika tillgång" till utbildning förutsätts noggast sett en överetablering av skolor. Olika former av urvalsmekanismer praktiseras redan nu och en tydlig uppdelning av, inte bara elever, utan också skolor, i "bättre" och "sämre" är idag en realitet, vilket påverkar möjligheterna för olika elever att få den utbildning de vill. Skolsystemet blir därmed mer differentierat i bemärkelsen att vi får skolor med olika status och det ligger då nära till hands att tala om en ny typ av parallellskolesystem. En tendens till en sådan utveckling kan sägas underminera både principerna "lika tillgång" och "lika möjligheter".

Valfrihet ställer informationsfrågan i fokus. Situationen när det gäller informationen, både i termer av tillgänglighet och innehåll kan tolkas olika i denna studie. Även om informationen generellt sett förbättrats i det svenska skolsystemet ställer ett system med fokus på skolval betydligt högre anspråk i fråga om information jämfört med ett mer centralstyrt system. En positiv tolkning är att de som vill och kan faktiskt får den information de behöver. En kritisk tolkning är att den ökade valfriheten förutsätter vilja, kunnande och tid i sådan omfattning att alltför stora föräldra- och elevgrupper hamnar utanför. Stora skillnader mellan olika individer avseende information riskerar att underminera både principerna "lika tillgång" och "lika möjligheter".

Urvals- och segregationsfrågor hänger intimt samman och utgör en del av likvärdighetens individperspektiv. Skolan och dess olika skolformer är formellt sett öppna för alla, men valfriheten utnyttjas olika av olika föräldragrupper. Valfrihetsreformerna har inte minskat segregationen i skolsystemet under den relativt sett korta tidsperiod vi nu talar om. Val utnyttjas i högre utsträckning av högutbildade och är vanligare i storstäder. Högutbildade är klart överrepresenterade inom kategorin fristående skolor. Föräldrars föreställningar, förvaltningschefers bedömningar och resultaten från fallstudierna går i samma riktning.

När det gäller likvärdighetens verksamhetsaspekt (den andra aspekten) har flertalet punkter ingen direkt anknytning till denna studie. En punkt bör dock kommenteras. Resultaten är inte entydiga men det förefaller som att valfrihet haft gynnsamma effekter på inflytande, i första hand lyhördhet. Valfriheten ökar konkurrensen vilket tvingar skolor och kommuner att lyssna. Samtidigt måste också på denna punkt framhållas att inflytande som engagemang varierar kraftigt mellan olika föräldragrupper. I första hand bedömer föräldrar som själva gjort skolval att valfriheten leder till ökat engagemang.

Den tredje aspekten av likvärdighet, utbildningens lika värde, är svår att relatera till denna studie. Det är för tidigt att uttala sig om huruvida ökad valfrihet kan påverka elevers benägenhet att välja högre studier eller om valfrihetsreformer påvekar elevers situation avseende arbetsmarknad och yrkesliv. En allmän bedömning är att utbildningssystem som både uppvisar stora kvalitativa skillnader och bygger in organisatoriska lösningar som förstärker dessa får svårt att övertyga avnämarna om att all utbildning är lika mycket värd. Ett motargument skulle kunna vara att samhällets belöningsystem inte alls grundas på meritokratiska principer, dvs. varken individen själv eller arbetsmarknaden ser utbildningskvalifikationer som primus motor för inträde i yrkeslivet. Även om stora oklarheter råder beträffande vilka effekterna är av det så kallade kunskapssamhället förefaller det osannolikt att utbildningsfaktorn inom den närmaste tiden skulle minska i betydelse som urvalsinstrument och kvalifikationsgrundande faktor. Ju större betydelse utbildningsfaktorn får som inträdesbiljett till arbetsmarknaden och kanske som ett viktigt inslag när dagens ungdomar försöker hitta sina identiteter, desto viktigare blir det för den enskilde att var och ens utbildning värderas, inte nedvärderas. Ett system med inbyggda kvalitetsskillnader och därmed också skillnader i fråga om hur olika utbildningar värderas kan förlora legitimitet, vilket enkätsvaren kan tyda på. Ett annat motargument är att valfrihetsreformer har positiva effekter (skolutveckling, inflytande osv.) för en majoritet av föräldrar/elever. Deras skolgång gynnas, likaså gynnas förutsättningarna för fortsatta studier vilket i sin tur väl tillgodoser arbetslivets kvalifikationsbehov. Antag att hälften gynnas, en fjärdedel missgynnas och för en fjärdedel har valfrihet ingen effekt. I enlighet med ett utilitaristiskt rättviseperspektiv skulle vi kunna vara tillfreds med en sådan situation. Eftersom många reformer och prioriteringar, även inom utbildningssområdet omedvetet eller medvetet stöds och legitimeras med utilitaristiska argument skulle valfrihetsreformerna mycket väl kunna lyftas fram som ett exempel på en lyckosam reform. Medelklassen gynnas, förmodligen också eliten och totalt sett kanske skolprestationerna i landet förbättras. Det finns dock ett avgörande hinder, vilket är just tolkningen av likvärdighet. I svensk utbildningspolitisk historia finns en tradition att kombinera utilitarism med jämlikhet. Samhället anses må bra om alla får del av bra utbildning. En utveckling på skolområdet kännetecknad av "prallella skolsystem" skulle därför vara oroväckande från ett jämlikhetsperspektiv, åtminstone uppfattat som "lika möjligheter". Möjligen skulle en del inte uppfatta betydande skillnader mellan både individer och skolor med avseende på förutsättningar och

resultat som ett avsteg från likvärdighetsprincipen”. Vi gav tidigare ett exempel på ett sådant likvärdighetsperspektiv. Så som det framgick i läroverkslärarnas kommentar angående den nya grundskolan vore förmodligen institutionaliserade skillnader försvarbara och i överensstämmelse med likvärdighet, åtminstone under förutsättning att de missgynnande ges respekt och erkänns som lika värdefulla. Enligt den tolkning av likvärdighet som Skolverket tidigare gjort och som vi refererar till innebär dock en situation som kännetecknas av att en betydande grupp elever och föräldrar saknar information om skolval och att möjligheter att göra skolval i hög grad varierar ett avsteg från likvärdighetsprincipen.

En stor utmaning i samband med ökad betoning av valfrihet är i vilken utsträckning som det svenska skolsystemet även fortsättningsvis kan och bör vara ett sammanhållet skolsystem. Valfrihet påverkar likvärdighet på olika sätt och effekterna tenderar att gå i olika riktning, vilket givetvis komplicerar bilden. Ytterligare en komplikation är den ambivalens och mångtydighet som omger likvärdighetsbegreppet. Mål som länkas till ett begrepp som i sig grundas på olika värden försvårar måluppfyllelse. I princip torde få förneka förekomsten av grundläggande konflikter mellan frihet och jämlikhet/likvärdighet. Att både maximera frihet och jämlikhet möter hinder. Vissa varianter av frihet harmonierar mer eller mindre med olika uppfattningar om jämlikhet. Målet ”lika möjligheter” kan inte förnas med en syn på frihet som betonar ”frihet från” eftersom radikala jämlikhetsmål kräver omfördelningar via statsmakten.

Mot bakgrund av resultaten i denna studie är en försiktig bedömning att valfrihet sammantaget sett utmanar flera av de delmål som ryms inom likvärdighetsmålet. Det allvarligaste hotet är de segregande effekterna som direkt utmanar målsättningen en gemensam skola, öppen för alla. Ett motargument skulle vara att det inte är valfriheten i sig som är problemet utan att andra faktorer som ekonomiska begränsningar, informationsglapp och ogynnsam demografisk utveckling utgör de bakomliggande och verkliga problemen. Motargumentets trovärdighet grundar sig på i vilken utsträckning som valfrihet kombineras och kompletteras med villkor. I speciellt utformade och villkorade valfrihetsprojekt där exempelvis speciella satsningar på information görs eller att utsatta grupper tillerkänns ”lika möjligheter”, kan valfrihet ge helt andra effekter. Till syvende och sist blir det en politisk bedömning om samhällsförändringar som ytterst har sin grund i värdet frihet kan kombineras med villkorade inslag grundade i andra värden.

Sammanfattning

Valfrihet är ett mångtydigt begrepp vars innebörder växlat i den skolpolitiska debatten under de senaste 20 åren. Skillnaderna mellan hur moderater och socialdemokrater använder begreppet har minskat över tid.

En bestående skillnad i den skolpolitiska debatten är dock att man i den moderata argumenteringen så gott som helt utplånat meningsmotsättningen mellan valfrihet och likvärdighet medan man i den socialdemokratiska argumentationen fortfarande ser vissa konflikter mellan värdena valfrihet och likvärdighet.

Valfrihetstemat har legitimitet i skolpolitiken. En majoritet av föräldrar i Sverige ser positivt på skolval och allt fler använder sig av denna möjlighet. Föräldrar väljer snarare till skolor än väljer från skolor.

Det finns betydande skillnader mellan olika föräldragrupper avseende hur välinformerad man är inför frågor om skolval och i vilken utsträckning man väljer skola. Studien visar att föräldrar med eftergymnasial utbildning boende i storstadsområden och som själva gjort skolval i högre grad än andra uppger sig som välinformerade.

Särskilt fristående skolor väljs av föräldrar med eftergymnasial utbildning och aktivt skolval förekommer generellt sett betydligt oftare i de s.k. Val-kommunerna. Lite tillspetsat skulle man kunna säga att sannolikheten för att föräldrar gör skolval ökar dramatiskt om de bor i en stor stad och är högutbildade.

Inställningen till både fristående skolor och konkurrens mellan olika skolor är betydligt mer positiv bland föräldrar med hög utbildning, föräldrar från storstadsområden och föräldrar som valt fristående skolor.

Det bör också framhållas att resultaten tyder på en ökad osäkerhet när det gäller bedömningen av valfrihetens effekter. Således har andelen föräldrar som är osäkra på om man gillar eller inte gillar fristående skolor ökat jämfört med 1993.

Det framkommer en något splittrad bild när man på kommunal förvaltningsnivå bedömer valfrihetens effekter i fråga om skolutveckling. För vissa skolor i medvind tycks valfrihet ha gynnat profilering och mångfald medan s.k. bortvalsskolor saknar förutsättningar till utveckling. Valfrihet kan för glesbygdskommuner innebära kostnadsökningar.

Även i fråga om inflytande är bilden något splittrad även om huvudtendensen är att föräldrar ser valfrihet som en positiv drivkraft för engagemang. Flertalet föräldrar och företrädare för kommuner bedömer att valfriheten ökat trycket på skolor och kommuner och därmed ökat deras benägenhet att lyssna.

I fråga om valfrihetens effekter på segregation framkommer en mer enhetlig bild. I föräldraenkäten bedömer en majoritet av föräldrarna att valfrihet leder till att profilskolor lockar till sig vissa kategorier elever och att kvalitetsskillnaderna mellan olika skolor ökar. Förvaltningschefer i storstäder och förortskommuner gör liknande bedömningar. Även i de två särskilt studerade fallen visar resultaten tämligen entydigt att segregationen faktiskt ökat.

Eftersom både valfrihet och likvärdighet är exempel på mångtydiga begrepp som utmärks av att det råder kamp om deras innebörd går det inte att enkelt svara ja eller nej på frågan om valfrihet och valfrihetsreformer på skolområdet ryms inom ett likvärdighetsperspektiv. Vissa effekter som ökad lyhörddhet kommer inte alls i konflikt med likvärdighet, tvärtom. Andra effekter som ökade upplevda kvalitetsskillnader mellan skolor och ökad faktisk segregering blir svåra att se som harmonierande med de aspekter på likvärdighet som Skolverket tidigare redovisat.

Synen på valfrihet inom skolområdet varierar redan idag avseende i första hand socioekonomiska faktorer och om den trenden fortsätter så kommer en ytterligare polarisering att äga rum när det gäller synen på de reformer som bär spår av idéer om valfrihet. En försiktig tolkning är att "slaget om valfriheten" ännu inte är över. För att positiva föreställningar om valfrihet skall etableras över tid, även efter det att institutionella lösningar genomförts med valfrihet som kännetecken, måste valfrihet kunna kopplas samman och identifieras med andra positiva värden som fördjupad demokrati, pedagogisk utveckling och rättvisa. Om valfrihet istället sammankopplas med ökade skillnader, segregering och därmed orättvisa kommer osäkerheten kring värdet av idéer om valfrihet på skolområdet på sikt undergräva reformernas legitimitet.