

VALFRIHET OCH DESS EFFEKTER
INOM SKOLOMRÅDET

Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon 08-690 95 76
Telefax 09-690 95 50
E-postadress: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Beställningsnummer: 03:805

Tryck: Lenanders Grafiska AB, Kalmar 2003 • 11191

ISSN 1103 - 2421

ISRN SKOLV - R - - 230 - - SE

Valfrihet och dess effekter inom skolområdet

Innehållsförteckning

Förord	7
Sammanfattning	9
INLEDNING	13
1.1 Syfte och frågeställningar	17
1.2 Disposition	18
1.3 Metod	18
1.4 Skolverkets tidigare studier på området	21
BEGREPPET VALFRIHET I SKOLPOLITIKEN	23
2.1 Valfrihet som intet och ett embryo tillkl systemskifte – perioden fram till 1987	24
2.2 Den socialdemokratiska regeringen 1988-1991	29
2.3 Den borgerliga regeringen 1991-1994	34
2.4 Valfrihet som allas ”baby” 1995-	40
2.5 Slutsatser	44
ATTITYDER I VALFRIHETSFRÅGAN	47
3.1 Föräldrarna och valfriheten	48
3.2 Kommunerna och valfriheten	71
VALFRIHET OCH SKOLUTVECKLING	79
4.1 Några utgångspunkter	80
4.2 Hur ser kommunerna på valfrihet som drivkraft?	83
4.3 Val av skola i fem kommuner	85
4.4 Kan man tala om effektivisering?	91
4.5 Sammanfattning	95

VALFRIHET OCH INFLYTANDE	99
5.1 Inflytande	100
5.2 Tre möjliga relationer mellan valfrihet och inflytande ...	102
5.2.1 Positiv	102
5.2.2 Inget samband	104
5.2.3 Negativ	105
5.3 Tidigare studier	106
5.4 Politiska beslut	108
5.6 Valfrihet, information och inflytande	111
5.7 Valfrihet och engagemang	113
5.8 Valfrihet och lyhörddhet	116
5.9 Sammanfattning och slutsatser	118
VALFRIHET OCH SEGREGATION	123
6.1 Begreppet segregation	124
6.2 Tidigare studier om valfrihet och segregation	128
6.3 Valfrihet – en reform för välutbildade?	130
6.4 Hur förhåller sig valfrihet till segregation – fallstudierna?	
.....	133
6.4.1 S:t Ilians skola och dess kringliggande skolor	134
6.4.2 Turebergsskolan och dess kringliggande skolor	141
6.5 Slutsatser	147
VALFRIHET OCH LIKVÄRDIGHET	149
7.1 Likvärdighet	152
7.2 Gynnar valfrihet likvärdighet?	156
Referenser	162
Bilaga 1	171
Bilaga 2	183

Förord

Föreliggande rapport är den tredje i sitt slag av Skolverket där temat för utvärderingen är valfrihet på skolområdet. Rapporten "Val av Skola" publicerades 1993 och följdes 1996 av "Att välja skola". Dessa tre rapporter uppvisar både likheter och skillnader. Vissa frågor, exempelvis information om skolval eller föräldrars attityder till val av skola, återkommer i samtliga rapporter. Samtidigt har var och en av de tre rapporterna sin egen särart och följaktligen varierar fokus. Givetvis präglas också de olika rapporterna av den politiska utvecklingen på skolområdet.

Ambitionen med denna rapport är att på olika sätt belysa en av de mest komplicerade och politiserade frågorna på skolområdet. Statsmaktens syn på valfrihetsfrågor över tid analyseras liksom vad som utmärker landets olika kommuner avseende policy i valfrihetsfrågor. Vidare kartläggs föräldrars attityder i valfrihetsfrågor samtidigt som skolfolk och kommunala tjänstemän ges utrymme när det gäller att bedöma olika inslag och effekter av valfrihet. Den huvudsakliga datainsamlingen skedde under 2000/2001.

Målgruppen för denna studie är i första hand riksdag och regering. Beslutsfattare behöver kunskap och information för att kunna formulera, ompröva och slutligen fatta beslut på området. Förhoppningsvis kan också beslutsfattare och tjänstemän på lokal nivå ha användning av rapporten. Även utanför den beslutande arenan kan rapporten komma till gagn, i diskussioner bland föräldrar och lärare och i medier. En del problematiseringar och resultat kanske också fungerar som utgångspunkt för ytterligare diskussion inom forskarvärlden.

I den projektgrupp som arbetat med denna rapport ingick Göran Arnman, Göran Bergström, Barbro Dunér, Gunnar Enequist, Sun-Joon Hwang (projektledare fr.o.m. 2002-03-07), Per-Erik Jalava, Eva Josefsson (projektledare t.o.m. 2002-03-06), K-G Lundberg, Sten Pettersson, Karin Wahlström och Hanna Österlund.

Staffan Lundh
Avdelningschef

Sun-Joon Hwang
Projektledare

Sammanfattning

SYFTE OCH UNDERSÖKNINGSMETODER

Syftet med denna studie är att belysa valfrihet på skolområdet och dess effekter i ett likvärdighetsperspektiv. För att förstå politiken undersöks hur valfrihetsfrågor hanterats på statsmaktnivå under en längre period. Studien omfattar också föräldrars och kommuners uppfattningar, attityder och policy när det gäller valfrihetsfrågor liksom valfrihetens effekter på skolutveckling, inflytande och segregation. Slutligen belyses studiens resultat gentemot principen om likvärdighet. Studien är avgränsad till grundskolan.

I undersökningen används tre olika metoder; textanalys, enkät- och intervjuundersökningar. 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, föräldraenkäten, riktar sig till ett representativt urval av föräldrar, som har elever i grundskolans skolor 2, 5 eller 9 våren 2001. Den andra enkäten riktar sig till samtliga kommuner i landet. Enkäten har vidare skickats till ett stort antal kommun- och stadsdelar eftersom flera kommuner numera är uppdelade i kommun- och stadsdelar. Totalt omfattar kommunenkäten 262 kommuner av 289 och 92 kommun- och stadsdelar av 103. Intervjumetoden har slutligen använts för att få fördjupad förståelse för hur valfriheten uppfattas och praktiseras på individ-, skol- och kommunnivå. 5 kommuner har undersökts speciellt och totalt har 28 skolor och 195 personer ingått i denna intervjuundersökning.

BEGREPPET VALFRIHET

I kapitel 2 visas hur begreppet valfrihet utvecklats under de senaste tre decennierna. Begreppet har använts med olika innebörder. Socialdemokratiska regeringar använde mycket sällan termen valfrihet. När man trots allt uttryckte sig i termer av valfrihet avsåg man i första hand val inom skolan. Med tiden använde även socialdemokraterna uttrycket valfrihet allt oftare och då med liknande innebörd som moderaterna gav valfrihet. Moderaterna gav i början av 1980-talet valfrihet tre olika betydelser; val inom skolan, val mellan kommunala och fristående skolor, val inom det kommunala skolväsendet. I slutet av 1990-talet utvidgades begreppet till att också betyda val över

kommungränserna. Det finns fortfarande skillnader mellan socialdemokraterna och moderaterna avseende hur de använder begreppet valfrihet men själva begreppet i bemärkelsen val av skola är idag helt etablerat i skolsystemet.

ATTITYDER TILL VALFRIHET

I kapitel 3 redovisas de enkätundersökningar som omfattar föräldrar och kommuner. En överväldigande majoritet av föräldrarna anser att det är bra med valfrihet och drygt en tredjedel är positivt inställd till fler fristående skolor. Hela 67 % i Val-kommunerna och 34 % i Övriga kommuner gjorde ett aktivt val till den skola barnet förnärvarande går. När det gäller möjligheten att välja en fristående skola tyder resultaten på viss osäkerhet. Var fjärde förälder inom kategorin Val-kommuner känner inte till huruvida det finns fristående skolor i närheten av där de bor. En överväldigande majoritet, cirka 80 % respektive cirka 70 % av de tillfrågade föräldrarna valde till en skola, inte bort från en skola. Variationerna beror på om man valt en kommunal eller fristående skola. Flertalet föräldrar är nöjda med den skola deras barn går i. Det är framför allt föräldrar med hög utbildning i Val-kommunerna som valt skola. Ungefär hälften av föräldrarna uppger att de haft tillräcklig information för att göra ett bra skolval för sina barn. Högutbildade och de som aktivt valt skola bedömer i större utsträckning att de är välinformerade jämfört med andra.

EFFEKTER AV VALFRIHET

I kapitel 4 behandlas valfrihetens effekter på skolutveckling i form av pedagogisk förnyelse och ökad effektivitet. Möjligheterna att välja skola har lett till ökad konkurrens mellan skolor, vilket i många fall också lett till pedagogisk och organisatorisk förnyelse. Samtidigt som vissa skolor förändras positivt finns också tendensen att andra skolor får sämre förutsättningar att arbeta genom bortfall av elever och goda lärarkrafter.

De ekonomiska konsekvenserna av en ökad valfrihet skiljer sig åt i olika kommuner och det finns inte mycket som tyder på att ökad valfrihet medför en effektivare resursanvändning.

I kapitel 5 undersöks upplevda effekter av valfriheten när det gäller inflytande. Inflytande har operationaliserats som föräldrars/elevs engagemang och i vilken utsträckning som man upplever att

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

I kapitel 6 redovisas relationen mellan valfrihet och segregation baserad på tre olika material; föräldraenkäten, kommunenkäten och fallstudierna. Valfriheten är ett samhälleligt projekt för i första hand de välutbildade som bor i storstäder, förortskommuner och stora städer. Där finns valmöjligheterna som i högre grad utnyttjas av högutbildade. Många föräldrar uppger dock att valfriheten leder till icke önskvärda effekter, t.ex. kvalitetsskillnader mellan skolor, uppkomst en av elitskolor och olika typer av segregation. Förvaltningschefernas svar pekar åt samma håll, särskilt de som företräder storstäder, förortskommuner och stora städer redovisar liknande bedömningar. Slutligen visar också de två fallstudierna en tydlig tendens att skolorna blivit mer segregerade med avseende på elevers etnicitet och prestationer. Frågan är då i vilken utsträckning valfrihetens positiva effekter såsom vitalisering av skolsystemet (kap. 4) och inflytande (kap. 5) kan uppvägas mot dess negativa effekter såsom segregation, kvalitetsskillnader och skillnader mellan olika delar i landet.

VALFRIHET OCH LIKVÄRDIGHET

I kapitel 7 görs en återkoppling till den övergripande likvärdighetsprincipen. Likvärdighetsbegreppet problematiseras med hjälp av en kort utbildningspolitisk återblick och de olika resultat som undersökningen utvisar relateras till målsättningen en likvärdig skola.

Kapitel 1

Inledning

Rätten att välja skola utvidgades markant i början av 1990-talet. Utvecklingen har därefter gått snabbt, särskilt i storstäderna. Det är idag många föräldrar som väljer skola för sina barn. Ett stort antal nya fristående skolor har också uppstått i ett skolsystem där sådana under en lång period varit mycket få. Dessa förändringar, som kan karakteriseras i både positiva och negativa termer som frihet, mångfald, profilering, differentiering och kvalitetsskillnader, innebär ett brott gentemot den hitintills rådande huvudfåran för den svenska skolan, nämligen en gemensam och sammanhållen skola för alla baserad på jämlikhet och likvärdighet.

1940 års skolutredning kan ses som utgångspunkten för efterkrigsdiskussionen om "en skola för alla". Ett problem som utredningen brottades med var den sociala snedrekryteringen. Rekryteringen till högre utbildning var ensidig i den meningen att barn från familjer med låga inkomster och barn från landsbygden var starkt underrepresenterade. En skiljelinje i skolpolitiken under 1950-talet gick mellan den tidens "läroverklinje" och "folkskolelinje". Den förra linjen argumenterade för tidig differentiering medan den senare ville skjuta fram differentieringen åtminstone till årskurs 7. För att få en mindre sned rekrytering till högre utbildning ansågs behovet av en samorganisation av folkskola och realskola vara stort (SOU 1944:20). 1946 års skolkommision gick ett steg längre än 1940 års skolutredning och föreslog en sammanslagning av de olika skolformerna till en gemensam skola, benämnd *enhetsskolan* (SOU 1948:27). I och med 1957 års skolberedning togs ytterligare ett steg med ett detaljerat reformförslag, vilket lade grunden till 1962 års riksdagsbeslut som innebar att en ny obligatorisk skola, *grundskolan*, successivt skulle införas i hela riket. Det mer än sekelgamla parallellskolesystemet var därmed avskaffat och en integrerad skola för alla barn i skolpliktsåldern var införd (SOU 1961:30; Prop. 1962:54).

En del andra utredningar och riksdagsbeslut ligger i linje med de tre ovan nämnda utredningarna och riksdagsbeslutet. 1964 års gymnasieskola, 1967 års vuxenutbildningsreform och 1968 års integrerade gymnasieskola med en reformerad yrkesutbildning kan nämnas i detta sammanhang. Dessa utredningar och riksdagsbeslut handlade i mångt och mycket om demokratisering och jämlikhetssträvanden.

Demokratiseringstanken, som inte enbart omfattade skolväsendet utan även samhället i stort, utgick i huvudsak från idén att skapa bättre utbildningsmöjligheter för tidigare eftersatta elevgrupper, vilket innebar att det så kallade parallellskolesystemet skulle

avskaffas och att skolan borde genomsyras av en pedagogisk nydaning med inriktning på samarbete och elevaktivitet. Innebörden i detta demokratiideal omfattade i hög grad jämlikhetstänkandet på skolområdet och demokrati definierades följaktligen i termer av jämlikhet mellan olika sociala grupper i samhället. Demokrati- och jämlikhetsvärdet kan därför sägas komplettera varandra inom skolområdet. Man har både önskat och trott att utbildningen skulle bidra till ett mer jämlikt samhälle. Hur långt man nått är en annan fråga.¹

Hur långt jämlikheten kan och skall drivas i ett samhälle är och har varit en central samhällsfråga som engagerat både anhängare och motståndare till jämlikhetsidén. Jämlikhetsbegreppet i skoldebatten har dock i stort sett ersatts av ett annat begrepp under de två senaste årtiondena, nämligen likvärdighet. Det nya begreppet är inte i lika hög grad politiskt laddat som jämlikhet och formuleras i skollagen som lika tillgång till utbildning och likvärdig utbildning inom varje skolform (1 kap. 2 § skollagen). Bägge innebörderna, att alla skall ha lika tillgång till utbildning och att all utbildning skall uppfattas som lika värdefull, har en tydlig koppling till jämlikhet. Det kan därmed tolkas som att införandet av målet likvärdighet inte medfört några avgörande målförändringar inom skolan. För att underlätta ambitionen lika tillgång till utbildning har man, för att nämna några exempel, behållit systemet med offentligt finansierad skolskjuts, skolbespising och läromedel. För att upprätthålla en likvärdig utbildning har man under senare år särskilt betonat kvalitet i skolväsendet. Ett kvalitetsindikatorsystem som Skolverket för närvarande på regeringens uppdrag arbetar fram är ett typexempel på likvärdighetsprincipens tillämpning för hela skolväsendet. Vi kan konstatera att en huvuddiskurs inom skolpolitiken kännetecknats av att skolan är gemensam eller sammanhållen, dvs. idéer centrerade till jämlikhet och likvärdighet.

Innehållet i skolpolitiken uppvisar dock fr.o.m. 1980-talet en del nya inslag jämfört med tidigare. Om en successiv centralisering och uniformering för att uppnå jämlikhet på skolområdet var ett huvudmönster fram till 1980-talet har tendensen därefter kännetecknats av decentralisering och ökat självbestämmande (jfr Richardson 1999, s. 106). Decentraliseringen nådde sin kulmen i början av 1990-talet och den mest omdiskuterade decentraliseringsreformen var att huvudmannaskapet för skolan överfördes till kommunerna.

1) Enligt en utredning i början av 1990-talet råder det fortfarande en stark snedrekrytering till högre utbildning. Föräldrars utbildning och sociala tillhörighet visade sig exempelvis starkt påverka övergången till högre studier (SOU 1993: 85, 194).

Nästan samtidigt med decentraliseringen av huvudmannskapet genomfördes en andra reform med avsevärda konsekvenser för skolområdet, en reform som av några kom att betecknas som ett systemskifte i skolpolitiken (Englund 1996). Detta var den s.k. valfrihetsreformen, som gav föräldrar och elever rätt och möjlighet att välja skola, inte bara mellan kommunala skolor utan också mellan kommunala och fristående skolor.

Valfrihetsreformen och det skolpengsystem som var kopplat till reformen syftade till att skapa en marknad på skolområdet genom att föräldrar och elever gavs möjlighet att välja skola, vilket i sin tur innebar att skolor och kommuner utsattes för konkurrens. Konkurrens var ett honnörsord och marknadsmekanismen uppfattades som en drivkraft för skolutveckling (se prop. 1991/92: 95; 1992/93: 230). Denna tanke gav uttryck för en annorlunda syn på individ och skola där den enskilde individen tillskrevs både vilja, förmåga och möjlighet att välja skola. Populära skolor förväntades segla i medvind och impopulära skulle stimuleras till förbättringar för att inte gå under på grund av elevbrist. Mekanismen bakom skapandet av en enskild skola inom en kommun, eller nedläggning av en skola, baserades vare sig på demografiska förändringar eller planering från skolmyndigheter, utan på tillgång och efterfrågan.

Förutom valfrihet präglades den skolpolitiska retoriken även av andra begrepp så som mångfald, profilering och pluralism. Enhetlighetsstävanden försvann i stort sett och även de innebörder och tolkningar av begreppet likvärdighet som var nära kopplade till jämlikhet trängdes undan till förmån för ovan nämnda begrepp. Sammantaget indikerar detta en syn på skolan som utmärks av individualisering och profilering med olika pedagogiska inriktningar. Denna syn skiljer sig från en skolsyn som utmärks av att skolan är gemensam och sammanhållen.

Denna förändring inom skolområdet följer förändringar i samhället i stort. Vi har under 1980-talet upplevt vad vissa kallar en nyliberal våg i Sverige (Boréus 1994; Hugemark 1994), vilken satt spår inte bara i skolpolitiken, utan även inom andra områden i samhället, t.ex. sjukvård och kommunala verksamheter. En ny styrfilosofi, mål- och resultatstyrning, kännetecknar denna förändrade samhällssyn som utmärks av såväl decentralisering som individualisering. De förändringar som skett på skolområdet, särskilt till följd av valfrihetsreformer fr.o.m. 1990-talets början, kännetecknas i hög grad av individualisering med betoning på den enskildes ansvar och rätt att välja skola. En syn på skolan som en individuell angelägenhet

snarare än offentlig vilar på en delvis annan värdegrund än den som dominerat svensk skolpolitik under efterkrigstiden.

1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Utgångspunkten för denna rapport är det faktum att valfrihetsreformer på skolområdet har genomförts i ett skolsystem där idén om en skola för alla byggd på likvärdighet varit särskilt starkt framträdande. Syftet med denna studie är att belysa valfrihet och dess effekter i ljuset av ett likvärdighetsperspektiv. Studien är avgränsad till grundskolan.² Studien är systemanalyserande. Annorlunda uttryckt undersöks en politik från beslut till implementering, vilket i sin tur innebär analyser på olika nivåer, nämligen statsmakt-, kommun- och skolnivå i skolsystemet. Valfriheten är huvudfrågan för denna studie. Men ambitionen är också att belysa vår empiri i ett likvärdighetsperspektiv för att se vad valfriheten inneburit.

Följande frågeställningar har varit vägledande och i stort sett fungerat som princip för rapportens disposition.

Hur har statsmakten behandlat begreppet valfrihet? Hur har synen på valfrihet förändrats över tid? Vilka argument har inom skolpolitiken förts fram i samband med begreppet valfrihet? Svar på dessa frågor ger både bakgrund och förståelse med avseende på politiken kring valfrihetsfrågan.

Hur utnyttjas valfriheten? Vem väljer skola? Vilka uppfattningar har föräldrar i samband med valfriheten och val av skola? I vilken utsträckning väljer man? Resultaten aktualiserar politiskt kontroversiella frågor om vinnare och förlorare. Vi vill också ge en bild av hur idéer och argument förknippade med valfrihet etablerat sig hos föräldrar och de som är engagerade i skolfrågor. Skolverket har tidigare vid två tillfällen gjort liknande studier, vilket möjliggör vissa jämförelse över tid.

Hur har kommunerna hanterat valfriheten? Vilken policy har kommunerna när det gäller frågor om valfrihet - information, skolskjuts och profileringar? Svaren på dessa frågor visar hur valfrihetsreformen implementeras på kommunnivå. Den kommunala självstyrelsen kan medföra variationer i implementeringen av denna reform.

Vilka effekter har den ökade valfriheten fått? Studier kopplade till den första frågeställningen visar att tre huvudargument är särskilt

2) När det gäller elever i den obligatoriska särskolan och träningskolan har valfrihet och möjligheten att välja skola tagits upp i rapporterna *Kvalitet i särskola – en fråga om värderingar*, Skolverket 2001, dnr 2000:2037 samt *I särskola eller grundskola? Integrering Kvalitet Föräldrainsflytande* Skolverket 2002, rapport 216.

förknippade med valfrihetsfrågan i skolan. Två av dem är pro-argument: det första är att valfrihet leder till skolutveckling, det andra att valfrihet leder till ökat inflytande för elever och föräldrar. Motargument är att valfrihet leder till segregation. Studien undersöker alltså i första hand hur man uppfattar valfrihetens effekter på segregation, inflytande och skolutveckling.

Hur kan valfrihetsreformen relateras till likvärdighetsprincipen? Har valfriheten rubbat likvärdighetsprincipen? Vi vill avslutningsvis dels summera resultaten kopplade till de ovan ställda frågorna, dels problematisera dem i ljuset av skolpolitikens huvudprincip likvärdighet.

1.2 DISPOSITION

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 analyseras begreppet valfrihet vilket motsvarar den första frågeställningen. I kapitel 3, som motsvarar frågeställning 2 och 3, presenteras en bild av hur valfriheten utnyttjas på individnivå och hur den hanteras på kommunnivå. I kapitel 4, 5 och 6, som tillsammans motsvarar frågeställningen 4, beskrivs uppfattningar om valfrihetens effekter på segregation, inflytande och skolutveckling. I det avslutande kapitlet 7 diskuteras resultaten utifrån olika tolkningar av begreppet likvärdighet.

I den löpande texten är ambitionen att, när så är möjligt, relatera denna studie till tidigare studier. De tre effektkapitlen - kapitel 4, 5 och 6 - inleds med en kort redogörelse av kapitlets huvudbegrepp och följs av en genomgång av tidigare studier på området. När det däremot gäller de två tidigare studier som Skolverket gjort på området redovisas dessa översiktligt i slutet av detta inledningskapitel.

1.3 METOD

Ambitionen i denna studie är att, såsom framgår av frågeställningarna, undersöka valfrihetsfrågor på olika nivåer, vilket i sin tur kan relateras till en ambition som kan beskrivas i termer av systemanalys.

Studien undersöker bl.a. statsmaktens argumentation i valfrihetsfrågan inom skolområdet. En sådan analys förutsätter en förhållandevis lång tidsperiod om förändringar skall kunna identifieras. Därför studeras valfrihetsfrågan fr.o.m. 1980-talet. Vi sammanställer synen på valfrihet hos socialdemokraterna, vilket för nämnda tids-

period oftast varit regeringens politik och kontrasterar denna mot moderata samlingspartiets. Hur har de begreppliga och realpolitiska bilderna om valfrihet förändrats?

En central del av studien behandlar valfrihetsfrågan på individnivå och gäller i första hand synpunkter från föräldrar men också elever. Föräldraundersökningen riktar sig till ett urval av 4 700 föräldrar med barn i grundskolans skolår 2, 5 och 9. I praktiken har två föräldraenkäter använts. Den ena, den större, skickades till ett urval föräldrar med barn i åldrarna 8, 11 och 15 år som gick i grundskolan våren 2001. De resultat som redovisas i rapporten begränsar sig dock till föräldrar med barn i skolår 2, 5 och 9. I den tekniska bilagan ges en utförligare beskrivning av undersökningen. Urvalet omfattar både föräldrar som inte valt skola och föräldrar som valt, oavsett en fristående, en annan kommunal än den närmaste eller den närmaste skolan. En mindre enkät med i huvudsak samma innehåll skickades till ett urval föräldrar med barn som gick skolår 9 i en fristående skola våren 2000. Skälet till att ett tidigare år används är att senast tillgängliga elevuppgifter är för avgångna elever skolår 9 är från våren 2000. Ett av skälen till att välja just skolåren 2, 5 och 9 är att de följs av ett skolår med betydande inslag av skolval. Föräldraenkäterna syftar till att kartlägga föräldrars attityder till frågor om valfrihet och val av skola. För att belysa valfrihetens möjliga effekter i fråga segregation har en särskilt fallstudie genomförts i två utvalda kommuner, Västerås och Sollentuna. I dessa kommuner har två speciellt utvalda kommunala skolor undersökts närmare med fokus på segregation.

Vid redovisningen av resultat från föräldraundersökningen skiljer vi på resultat från kommuner där det relativt sett finns stora valmöjligheter och övriga kommuner. Detta för att förutsättningarna varierar och med dem naturligtvis också föräldrars möjligheter att bedöma och ha synpunkter på val och valfrihet inom skolområdet. Den första gruppen av kommuner, som vi kallar Val-kommuner, omfattar Botkyrka, Stockholm, Södertälje, Uppsala, Helsingborg och Västerås. Dessa kommuner ingick också i en studie som Skolverket gjorde 1996. Även då var skälet till urvalet att det inom dessa kommuner fanns valmöjligheter och relativt många som använde sig av dessa. I gruppen Övriga kommuner finns kommuner med stora variationer när det gäller möjligheter att välja skola. Gruppen liknar i stort landet som helhet när det gäller fördelning på kommungrupper. Valkommunerna omfattar storstäder, förortskommuner och större städer. En utförligare beskrivning finns i den tekniska bilagan.

Förutom statsmakts- och individnivån behandlar studien också kommunnivån. För att undersöka kommunnivån har en enkät skickats till samtliga kommuner i landet. Flera kommuner är uppdelade i kommun- eller stadsdelar, vilket innebär en ytterligare decentralisering beträffande frågor kring valfrihet. Enkäten har därför även skickats till ett stort antal kommun- eller stadsdelar och närmare bestämt till den tjänsteman som är ansvarig för skolfrågor i kommunen eller kommun/stadsdelen. Oftast har en förvaltningschef besvarat enkäten. När det gäller kommuner med kommun- eller stadsdelar kan det innebära att frågorna besvarats av både en centralt huvudansvarig tjänsteman och skolansvariga tjänstemän i kommun- eller stadsdelar. Undersökningen beskrivs närmare i den tekniska bilagan. Resultaten från kommun- eller stadsdelar särredovisas inte utan ingår i resultaten från kommunerna. Kommun- eller stadsdelar är, sett till inneväningarantal, i många fall lika stora som många kommuner.

Den information som baseras på ovan nämnda två enkäter kan karakteriseras som representativ information. Därmed möjliggörs generaliseringar i frågor som rör vilka kategorier av föräldrar som väljer, inställningar till val samt hur kommuner förhåller sig till olika valfrihetsrelaterade frågor.

När det gäller vissa andra frågor finns dessutom en ambition att närmare undersöka hur frågor om val av skola hanteras och fungerar på individ-, skol- och kommunnivå. Därför ingår i studien också fem fallstudier. Dessa är valda så att de representerar olika kommuntyper; en storstadskommun (Sollentuna), två större kommuner (Västerås och Östersund) och två glesbygdskommuner (Övertorneå och Jokkmokk). Därmed omfattar fallstudierna kommuner där val av skola spelar en betydelsefull respektive mindre betydelsefull roll samtidigt som fallstudiekommunerna både innefattar kommuner med hög andel fristående skolor och låg andel. Fallstudien baseras både på dokumentation, i första hand kommunalt policy- och informationsmaterial, och intervjuer. När det gäller intervjuer avser dessa politiker och centralt placerade tjänstemän på kommunnivå med ansvar för skolan. På skolnivån har rektorer, lärargrupper, föräldrar och elevgrupper inom både kommunala och fristående skolor intervjuats. Totalt har 28 skolor och 195 personer ingått i intervjuundersökningen. Antalet intervjutillfällen är dock färre än antalet intervjuade personer eftersom en del intervjuer gjorts gruppvis.

Förutom nämnda tre systemnivåer bör framhållas att en del av informationen från intervjuerna särskilt behandlat skolnivån.

Materialinsamlingen och analysen har genomförts med hjälp av olika metoder för olika nivåer; textanalys, enkät och intervju. Den jämförande ansatsen bör också framhållas. Skolverket har som nämnts ovan tidigare vid två olika tillfällen undersökt valfriheten, nämligen 1993 och 1996. Den del i studien som motsvarar enkätundersökningen till föräldrar bygger i samtliga tre undersökningar på delvis identiska frågor.

Studien har föregåtts av en pilotstudie i Lidingös och Varbergs kommuner. Den syftade framför allt till att testa och utveckla enkät- och intervjufrågor.

1.4 SKOLVERKETS TIDIGARE STUDIER PÅ OMRÅDET

Skolverkets två tidigare utvärderingar med fokus på valfrihet i skolan redovisades i två rapporter, *Val av skola* (Skolverkets rapport nr 40, 1993) och *Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan* (Skolverkets rapport nr 109, 1996).

I den första studien framkom att kommunernas hantering av valfrihetsreformen varierar i betydande utsträckning. I fyra av de nio kommuner som undersöktes närmare gavs ingen information till föräldrar om valfrihet när det gällde skolan. Information om enskilda skolor inom kommunen förekom över huvudtaget inte. De föräldrar som någorlunda kände till situationen inom kommunen hade fått informationen från massmedia. Elever var i förhållande till föräldrar, lärare, kommunpolitiker och kommuntjänstemän den grupp som var sämst informerad.

Tyngdpunkten i den andra studien låg på valfrihetens eventuellt segregeringseffekt. Man undersökte, till skillnad från den aktuella studien, totalt 13442 skolbyten i 9 kommuner 1991-1993. Resultaten visade att det förelåg mycket olika förutsättningar i olika kommuner och att segregationen inom en kommun kunde ha mycket olika mönster. Skillnaden var påfallande mellan ett område dominerat av föräldrar med svensk bakgrund och eftergymnasial utbildning och ett annat område dominerat av föräldrar med invandrarbakgrund och lägre utbildning. En effekt av valfrihetsreformen var att skolor med många elever med invandrarbakgrund, blev allt mer invandrartäta. Studien visar att valfrihetsreformen lett till ökad segregation mellan skolor belägna i områden med olika sociokulturell

struktur. De invandrantäta områdena blev dock inte helt segregerade, resultaten visade på en ökning av segregationen. Särskilt tydligt var mönstret för skolbyten till fristående skolor.

I bägge rapporterna framkom att föräldrar och elever var övervägande positivt inställda till rätten att välja skola även om man för den skull inte utnyttjade denna nyvunna rättighet.

Kapitel 2

Begreppet valfrihet i skolpolitiken

I detta kapitel diskuteras begreppet valfrihet. Kampen om ett i skolpolitiken numera centralt begrepp, valfrihet, studeras genom en jämförelse av två huvudaktörer – socialdemokraterna och moderaterna – under en längre period.¹

Språkets betydelse i politiken är väl dokumenterad. Vissa begrepp används av enbart en grupp av politiska aktörer medan det, beträffande andra begrepp, kan uppstå en kamp mellan olika aktörer. Valfrihet var till en början framför allt ett borgerligt begrepp. Det användes av borgerliga partier som ett alternativ till den under efterkrigstiden uppbyggda välfärdsstat som man uppfattade som likformig och ineffektiv. Den valfrihetsinriktade kritiken satte individens frihet och behov främst. 1980-talet och tiden därefter kan betecknas som en period präglad av kampen om begreppet valfrihet.

2.1 VALFRIHET SOM INTET OCH ETT EMBRYO TILL SYSTEMSKIFTE – PERIODEN FRAM TILL 1987

Den diskussion inom skolområdet som i början av 1960-talet närmast kunde förknippas med begreppet valfrihet handlade om 'privatskola', 'enskild skola' eller 'enskild undervisning', som alla hade karaktär av alternativ till det då utformade enhetliga skolväsendet, grundskolan. Dessa alternativa skolformer blev dock inte föremål för diskussion om valfrihet i regelrätt mening, dvs. i meningen att öka föräldrars eller elevers rätt att välja skola. Tvärtom förblev de, i skuggan av den nya obligatoriska skolan, föremål för diskussion om dess framtidsexistens. Ragnar Edenman, den socialdemokratiska ecklesiastikministern, efterlyste, särskilt av pedagogiska skäl, stor tolerans gentemot dessa privata skolformer så att de inte förhastat avskaffades.

Jag vill dock framhålla, att en privat skola inte bör få drivas så, att den kommer i strid med eller motverkar den målsättning som statsmakterna fastställer för den obligatoriska skolans verksamhet och utveckling. Jag förordar vidare, att man av privat skola, som mottar skolpliktiga elever, bör begära att den undervisning, som skolan meddelar, till art, omfattning och allmän inriktning väsentligen motsvarar den obligatoriska skolans samt att skolan förestås av person, som äger erforderlig skicklighet för undervisning och är väl lämpad att förestå en skola. Det

1) Det finns en längre version av detta kapitel. I denna version redovisas en utförlig motivering till varför just dessa två aktörer studerats. Det finns också en textanalytisk ansats - begreppshistoria – som inte är medtagen i detta kapitel. Se Sun-Joon Hwang, "Kampen om begreppet valfrihet i skolpolitiken", *Utbildning & Demokrati* 2002, Vol. 11, Nr. 1, s. 71-110.

kan därför enligt min mening inte komma i fråga att enskild undervisning för skolpliktiga elever skulle framledas, sedan grundskolan allmänt genomförts, få meddelas efter normer och riktlinjer för skola, som statsmakternas nu menar bör avlösas av grundskolan. [...] Jag vill här därjämte understryka skolberedningens uttalande, att det med hänsyn till den pedagogiska utvecklingen är angeläget, att det allmänna visar förståelse för och tillmötesgående mot dem som obundna av en konventionell pedagogisk uppfattning vill leda sig fram på andra vägar för att nå det mål man ställer för en god skola, oavsett om arbetet bedrivs inom eller utom det allmänna skolväsendet. (prop. 1962: 54, 365f)

Denna tolerans innebar dock inte att de fristående skolor, som tog emot skolpliktiga elever, automatiskt fick statsbidrag. Att bli godkänd och accepterad som fristående skola och att erhålla statsbidrag var två helt skilda saker. Statsbidraget borde enligt Edenman inte utgå annat än i de fall, då det fanns en stark pedagogisk motivering eller andra liknande särskilda skäl för ett bidrag (prop. 1962: 54, 366f). I praktiken var statsbidraget till fristående skolor mycket selektivt och återhållsamt vid den här tiden.

Denna den edenmanska riktlinjen för fristående skola tjänade även som riktlinje för den borgerliga regeringen i början av 1980-talet. Centerpartistiska skolministern Ulla Tillander underströk liksom hennes företrädare socialdemokraten Edenman vikten av det enhetliga utbildningssystem som grundskolan utgjorde. "Genom grundskolan erbjuds alla elever, oberoende av geografisk hemvist och sociala förhållanden, en likvärdig utbildning" (prop. 1982/83: 1, 14). Angående det från en del håll framförda kravet att själva få välja skola för sina barn framhöll hon att de genom senare åren genomförda reformerna i grundskolan gav ökade möjligheter att tillgodose sådana behov. Samhället måste dock, tillade Tillander, respektera att "det finns enskilda människor som vill driva och utnyttja fristående skolor" (s.15). Den centerpartistiska skolministern fann trots detta inte någon större anledning att ändra de regler och krav som gällde fristående skola. För att en fristående skola skulle kunna bli godkänd för skolpliktens fullgörande borde dess utbildning såsom tidigare ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen motsvarade grundskolans. För att en fristående skola vidare skulle komma i fråga för statsbidrag måste den både bli godkänd och genom sin pedagogik "ge erfarenheter av värde för kommunernas grundskolor". Skolministern markerade tydligt att "det inte är rimligt att genom statsbidrag skapa ett omfattande system av fristående skolor vid sidan av grundskolan" (s. 35).

Några principiella skillnader fanns det alltså inte mellan Edenmans och Tillanders syn på fristående skolor. Skillnaden fanns snarare i tidsandan. Under Edenmans tid hamnade de olika former av existerande alternativa skolformer såsom privatskola, enskild skola eller enskild undervisning i upplösning. Två decennier senare – under Tillanders tid – började återigen de alternativa skolformerna få luft under vingarna som alternativ till den obligatoriska skolan. Tillanders linje innebar också i princip ett avvisande av den tidens tilltagande krav på flera fristående skolor, ett krav som särskilt framfördes av moderaterna som tidigare suttit i samma regering som Tillanders parti.

Varken Edenman eller Tillander kopplade frågan om godkännande av fristående skola och dess finansiering direkt till valfrihet. Den hanterades i stället som en enskild, liten, teknisk fråga vid sidan av skolans huvuddiskurs om den gemensamma och sammanhållna grundskolan. Dessutom visade det sig att bestämmelserna för godkännande av fristående skola och berättigande till statsbidrag var svåra att uppfylla. Enligt en utvärdering gjord av professor Sixten Marklund var ett överförande av erfarenheter från fristående skolor till grundskolan mycket svårt eller rentav omöjligt samtidigt som de från fristående skolor överförbara erfarenheterna varken var nya eller intressanta för grundskolan (SÖ:s rapport 1986:23). Därför slopade den socialdemokratiska regeringen i slutet av 1980-talet kravet på att varje enskild skola skulle ge erfarenheter av värde för grundskolan. Istället räckte det att en fristående skola, för att den skulle kunna komma i fråga för statsbidrag, hade "alternativ pedagogik och alternativ inriktning" av skolans verksamhet, vilket innebar att det räckte med "en prägel som i något avseende avviker från grundskolan" (prop. 1987/88:100, bil. 10, 111). Denna förändring innebar kraftigt ökade möjligheter att starta en fristående skola. Ändock avhandlades frågan inte utifrån någon valfrihetsaspekt. Ingenstans i propositionen nämndes begreppet valfrihet och den tekniska hanteringen av fristående skola fortsatte hos den socialdemokratiska regeringen under hela 1980-talet.

Kontrasten mellan den socialdemokratiska regeringen och moderaterna i sättet att använda begreppet valfrihet fram till slutet av 1980-talet är minst sagt påfallande. Den socialdemokratiska regeringen hanterade, såsom ovan visats, en del skolfrågor som i praktiken berörde valfrihet utan att ens nämna själva begreppet. Moderaterna däremot använde begreppet direkt och dess förekomst duggade tätt redan i början av 1980-talet.

En motion från moderaternas ledare Ulf Adelson, som överlämnades i anslutning till propositionen *Skolor med enskild huvudman m.m.*, utgjorde en startsignal (motion 1982/83:39). I denna och andra efterföljande motioner från moderaterna sågs valfriheten som en grundläggande rättighet i samhället. Alldeles särskilt underströk partiet att enskildas personliga önskemål borde vara utgångspunkten för det allmännas insatser i samhället. Bara om en enskilds rätt kom i konflikt med en annan enskilds lika berättigade intressen fanns det skäl att acceptera andra lösningar än de som önskades individuellt. Föräldrars rätt att bestämma över barnens fostran, uppväxt och utbildning tillhörde enligt moderaterna den enskildes exklusiva rätt. ”Familjen – inte staten och kommunen – skall ha den avgörande bestämmanderätten när det gäller valet av barnomsorg och skola” (motion 1985/86:Ub253).

Moderaterna använde redan under 1980-talet valfrihetsbegreppet i tre olika bemärkelser: Valfrihet mellan offentliga och fristående skolor, valfrihet mellan offentliga skolor samt valfrihet mellan olika tillvalsalternativ i en skola. I vilken bemärkelse man använde begreppet vid en viss tidpunkt hängde i hög grad samman med den skolpolitiska kontexten. I början av 1980-talet då valfrihetsbegreppet inte var brett etablerat som ett alternativt synsätt i skolpolitiken var man mycket angelägen om att genom återkommande tal om valfrihet trycka på och därigenom förändra skolsystemet samtidigt som man mer konkret strävade efter lagar och regler som kunde öppna större möjligheter för valfrihet. Kravet på ändring av statsbidragssystemet till fristående skola var en av de allra angelägnaste frågorna för moderaterna och den återkom i de flesta motioner under den här perioden. Detta innebär att moderaterna använde valfrihetsbegreppet mest i betydelsen att öka möjligheten för val mellan offentliga och fristående skolor.

Skälet till att ändra statsbidragssystemet var att det inte var generellt, dvs. att inte alla fristående skolor hade rätt till statsbidrag. Detta var enligt moderaterna en diskriminering av fristående skolor. Partiet förespråkade ett generellt statsbidragssystem, vilket var särskilt viktigt av två skäl. För det första ansågs det generella bidragssystemet underlätta att starta en fristående skola. Det måste först och främst finnas något alternativ till offentliga skolor för att man överhuvudtaget skulle kunna tala om valfrihet. Frågan om finansiering framstod därmed som en avgörande faktor för nyetablering av fristående skolor. Genom att ändra det aktuella bidragssystemet som var selektivt och återhållsamt för fristående skolor till ett generellt system

avsåg partiet att ge sådana skolor ekonomiska villkor som är likvärdiga som offentliga skolor. Detta ansågs i sin tur leda till större möjligheter för nyetablering av fristående skolor. De två skolformerna – offentliga och fristående – uppfattades därigenom på lika villkor konkurrera om elever. För det andra menade moderaterna att det generella bidragssystemet möjliggjorde ”valfrihet för alla”, dvs. valfrihet inte bara för barn till välsituerade föräldrar. Fristående skolor utan statsbidrag påstods i realiteten innebära skolavgifter för de elever som gick i dessa skolor och därmed ”valfrihet enbart för välbärgade”, alltså ”segregering”. Socialdemokraternas skolpolitik sades därmed tvinga föräldrar och elever att lita till överheten i en fråga där deras eget val borde vara utslagsgivande. (se motioner 1982/83: 39; 1982/83: 581; 1982/83: 1072; 1983/84: 1751; 1983/84: 2016; 1984/85: 2818; 1987/88:Ub300)

Det föreslagna generella statsbidragssystemet till fristående skola var enligt moderaterna, för att valfriheten skulle kunna vara reell, dock inte tillräckligt, även om detta var ett viktigt första steg. Partiet förordade därför i mitten av 1980-talet ett helt nytt bidragssystem, som senare kom att kallas ’skolpeng’.

För att rätten att välja skola skall bli praktiskt möjlig fordras att statens och kommunens skolbidrag *alltid följer eleven till den skola han/hon väljer* (proj. kursiv) (motion 1986/87:Ub812)

Förslaget om ett skolpengsystem är av särskilt intresse eftersom det öppnar en ny horisont för moderaternas valfrihetsbegrepp. Om ett generellt bidragssystem avsåg att ge samma finansieringsmöjligheter för såväl fristående skolor som offentliga så att de två skolformerna på lika villkor kunde konkurrera om elever, syftade det nu föreslagna skolpengsystemet till att öppna möjligheter för konkurrens om elever mellan offentliga skolor. Ett generellt bidragssystem tjänade sålunda till att möjliggöra val mellan offentliga och fristående skolor medan ett skolpengsystem avsågs ytterligare vidga valfriheten genom att öppna valmöjligheter inom det offentliga skolväsendet (se vidare motioner 1987/88:Ub300; 1987/88:Ub806).

Den tredje innebörden av valfrihet, val mellan olika tillvalsalternativ i en skola, uppmärksammades på högstadienivå. I samband med en specifik fråga – utslagningen på högstadiet – som aktualiserades i mitten av 1980-talet sökte moderaterna orsaker till utslagningen i socialdemokraternas skoldiskurs.² Moderaterna ansåg

2) Angående frågan om utslagningen på högstadiet, se 1985 års budgetproposition (1984/85:100, bil. 10).

att elevernas skiftande personligheter utvecklades i högstadieåldern. Att socialdemokraterna i jämlikhetens namn och med en enhetlig organisation försökt utjämna elevers olikheter eller skiktning påstods ha förhindrat elevernas likvärdiga möjligheter till god utbildning. Elever med svårigheter av olika slag fick allt för sent eller inte alls den hjälp som de behövde, samtidigt som den enhetliga organisationen inte gav valmöjligheter för högstadieelever, vilket tog sig uttryck i skoltrötthet och utslagning. Det borde därför tas större hänsyn till varje elevs egenart och personlighet i tillvalssystemet. Moderaterna efterlyste ett samlat och kraftigt utökat tillvalsutrymme för att erbjuda större valfrihet inom varje enskild skola (motioner 1985/86:Ub253; 1985/86:Ub292; 1986/87:Ub812).

Moderaterna använde sålunda valfrihetsbegreppet i tre olika bemärkelser och dess inbördes betoning varierade beroende på tidsanda och kontext. Oavsett i vilken betydelse det använts tog valfrihetsbegreppet allt större plats i moderaternas skolpolitik, vilket inte minst kunde ses i ett tilltagande antal motioner som uttryckligen förespråkade större valfrihet i skolsystemet. I samma takt skärptes även kritiken mot den socialdemokratiska regeringens skolpolitik, som ofta porträtterades som kollektivistisk eller samhällelig, vars kännetecken var bristande vilja och förmåga att se enskilda individers önskemål. Valfrihetsbegreppet utgjorde utan tvekan en grundbult i moderaternas skolpolitik under 1980-talet och tongångarna i moderaternas motioner under detta decennium pekade mot ett systemskifte vid ett eventuellt maktskifte. (motioner 1985/86:Ub253; 1985/86:Ub292; 1986/87:Ub812)

2.2 DEN SOCIALDEMOKRATISKA REGERINGEN 1988-1991

Den så kallade styrpropositionen, som utarbetats av Bengt Göransson 1988, var den första i sitt slag som argumenterade för att införa mål- och resultatstyrning på det skolpolitiska området. Valfriheten presenterades i denna proposition som ett led i en förnyelse av skolsektorn.

Ett viktigt inslag i förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn är strävan att öka valfriheten så att den offentliga verksamheten kan tillgodose skiftande medborgarkrav och tillvarata de utvecklingsmöjligheter som öppnar sig om man är beredd att pröva alternativa verksamhetsformer och arbetsätt. (prop. 1988/98:4, 51)

Vidare sades det att föräldrars och elevers önskemål om "val av skola", så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt, skulle tillgodoses. Men vad man menade med val av skola var inte klart. Göransson framhöll att "[D]en grundläggande valfrihetsfrågan på utbildningsområdet är möjligheten att få en ungdomsutbildning av sådan omfattning och kvalitet att den skapar stor frihet för den enskilde att fritt välja studieväg och yrke" (ibid.). "Att fritt välja studieväg och yrke" i det här citatet förefaller vara nyckeln till att förstå socialdemokraternas nyvunna begrepp valfrihet.

Valfrihetsfrågan kopplades i propositionen först till lärares pedagogiska frihet och sedan till profilering. Lärares pedagogiska frihet påstods alltid ha varit en självklar princip i den svenska skolan. Den nya styrfilosofin skulle, menade man, dessutom ge ytterligare frihet för lärare att utveckla sin egen pedagogik, vars resultat med nödvändighet skulle leda till "en självständig pedagogisk profil". Profileringen var på detta sätt en naturlig utveckling av lärares pedagogiska frihet men det var också en önskvärd utveckling att, som man uttryckte det, intressanta alternativ skulle kunna utvecklas inom den kommunala skolan. Propositionen skilde på två olika typer av profileringar. Den ena, som betecknades som en "innehållsmässig" profilering, kunde åstadkommas genom att ge vissa delar av läroplanens ordinarie innehåll en särskild tyngd, genom att utnyttja tiden för fria aktiviteter på ett särskilt sätt eller genom att tillföra skolan sådant som normalt inte rymdes i verksamheten. Den andra typen av profilering kunde åstadkommas genom att i ökad utsträckning erbjuda olika arbetssätt som Waldorf- eller Montessoriinspirerad pedagogik. Oavsett typ av profilering uppfattades profilering i sig vara av stort värde för eleverna och deras engagemang i skolarbetet samtidigt som den också gav utrymme för lärare och annan personal i skolan att arbeta efter sina särskilda intressen.

En ökad profilering baserad på lärares pedagogiska frihet, både i fråga om innehåll och arbetssätt, framhölls sålunda ge "förutsättningar för ökad frihet för elever och föräldrar att välja skola" (s. 52). Men det är återigen oklart vad som menades med uttrycket "att välja skola" liksom den tidigare formuleringen "att fritt välja studieväg och yrke". Av allt att döma avsågs inte val mellan olika skolor eller profilskolor. I samma text framhölls att det krävdes "en viss enhetlighet hos skolsystemen" för att ungdomar skulle ha valmöjligheter när de lämnade grundskolan eller gymnasieskolan. Det tyder på att valfriheten i det här sammanhanget inte handlade om val under studietiden utan snarare val efter skolan, alltså val av yrke. Även i talet om profiler

hyste skolministern en stor skepticism. Valfriheten i betydelsen val av klass såväl som val av skola sades vara begränsad. Det framhölls vidare knappast vara möjligt att på högstadiet ytterligare öka den individuella friheten genom att ge eleverna fler valalternativ. När det gällde lägre stadier var det inget tal om valfrihet. ”På mellanstadiet skulle en viss ökning av valalternativ i timplanen kunna tänkas, men eleverna är enligt min mening sannolikt inte mogna för mer utpräglade valsituationer på detta stadium. På lågstadiet vore det direkt olämpligt med denna typ av organiserade val, bl.a. med hänsyn till behovet av att få eleverna att fungera i en sammanhållen grupp” (s.53). Valfriheten ses här konsekvent som val inom skolan.

Visserligen behandlades valfriheten i bemärkelsen föräldrars och elevers önskemål att välja en viss skola i ett annat avsnitt. Men det gällde i första hand de elever som ”av olika skäl känner stark otrivsel i sin skola,” t.ex. på grund av mobbning. Det handlade definitivt inte om någon ”ovillkorlig rätt” att välja en viss skola. Samtidigt nämndes närhetsprincipen som en bärande princip för att ”fördela” elever i kommunens grundskola. Den valfrihet i bemärkelsen att tillgodose elevers och föräldrars önskemål, som enligt utbildningsministern var i särklass viktigast, var att ”det finns tillgång till bra skolor på nära håll” (s. 56). Mycket tyder på att valfriheten i den socialdemokratiska regeringen innebar viss grad av val inom skolan. Denna innebörd av valfrihet ligger därmed närmare den tredje innebörden av moderaternas valfrihet, dvs. att i större utsträckning kunna välja olika tillvalsalternativ än de första två innebörderna, val mellan olika skolor oavsett skolform.

Den nämnda innebörden av begreppet bekräftades senare även i Göran Perssons skolpropositioner. I den s.k. ansvarspropositionen utvecklade Persson vidare mål- och resultatstyrning på skolområdet genom att bland annat införa ett nytt statsbidragssystem, det s.k. sektorsbidraget. Val av skola behandlades också, om än kort, i propositionen. Det föredragande statsrådet upprepade att valfriheten, innebärande val av skola, skulle tillgodoses så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt. Man tillade också att det var kommunen som skulle avgöra formerna för hur val av skola skulle ske. Samtidigt var man angelägen om att från statsmakternas sida sätta upp vissa generella regler för val av skola.

Närhetsprincipen skrevs nu för första gången in i skollagen. Val av skolan skulle sålunda tillgodoses så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt och inom ramen för närhetsprincipen. Samtidigt var Persson mån om att framhålla att behovet av att inrätta fristående

skolor blev ”begränsat” när kommunerna, i och med mål- och resultatstyrning, fått större frihet och möjlighet att anordna skolor med ”alternativ pedagogik eller annorlunda organisation eller styrelseformer”.

För både Göransson och Persson fanns det, om än i huvudsak principiellt, möjlighet att välja mellan kommunala skolor. Men deras syn på valfrihet mellan kommunala och fristående skolor var mer negativ. Utan någon förändring av denna syn på fristående skolor föreslog den socialdemokratiska regeringen strax före maktskiftet 1991 en lagändring, som kom att få konsekvenser för den fristående skolans ställning. Det nya Skolverket skulle, till skillnad mot tidigare länskolnämnderna, svara för ärenden om godkännandet av fristående skolor för fullgörande av vanlig skolplikt samtidigt som en ny bidragsordning för fristående skolor infördes (prop. 1990/91:115). De fristående skolor, som var godkända för skolpliktiga elever, fick automatiskt del av kommunens sektorsbidrag. Kommunen fördelade sitt sektorsbidrag och sina övriga resurser på skolområdet efter behov till samtliga skolor för elever med vanlig skolplikt inom kommunens gränser, såväl offentliga som fristående.

De tre ovan refererade socialdemokratiska propositionerna, som var centrala dokument för införandet av en ny mål- och resultatstyrd skola och lades fram under en tid då trycket på valfrihet även på skolområdet var enormt, visade ett visst mönster när det gäller hanteringen av valfrihetsfrågan. Socialdemokraterna tvingades införa vissa lättnader för valfrihet i form av val inom skola, val mellan kommunala skolor samt val mellan kommunala och fristående skolor även om det första alternativet, om valfriheten överhuvudtaget var nödvändig, naturligtvis var att föredra. Ytterst undvek man att nämna begreppet valfrihet i bemärkelsen val mellan offentliga och fristående skolor, även om ett antal förslag i praktiken gav stegvis förbättrade villkor för fristående skolor. Man använde i stället uttrycket ”önskemål att gå i en annan skola”. Man kan fråga sig varför socialdemokraterna, även under den tid då trycket på valfrihet var påtagligt, varit återhållsamma med att använda själva begreppet och införa större valfrihet på skolans område. Förklaringarna kan vara många. En kan vara att begreppet i sig är ett utpräglat borgerligt begrepp. Att klä sig i och utforma politiken efter detta begrepp innebär en ren kapitulation för socialdemokraterna. Därför använde socialdemokraterna i möjligaste mån andra begrepp än begreppet valfrihet även om det handlade om samma sak.

En annan förklaring, som är mer intressant i det skolpolitiska sammanhanget, är att socialdemokraternas ambition med en likvärdig utbildning av hög kvalitet inte gav större utrymme för valfrihet i skolpolitiken. Annorlunda uttryckt innebär det att socialdemokraternas begreppsliga föreställningsvärld av skolan formad utifrån likvärdighetsprincipen kolliderade med valfrihetens begreppsvärld. En lång rad olika exempel kan ges för att stödja detta påstående: De ovan refererade propositionerna inleddes ofta med resonemanget om vikten av en likvärdig skola, alltså inte bara i de avsnitt där valfrihetsfrågan direkt avhandlades. Även i ansvarsfördelningen för en ny mål- och resultatstyrd skola angavs syftet med att på nationell nivå fastställa mål och riktlinjer för skolan vara att "garantera en likvärdig utbildning över hela landet" (prop. 1988/89:4, 12)³. Friheten för de kommunala huvudmännen att organisera sin skolverksamhet sades inte heller vara total, alltså inte ens inom ramen för mål- och resultatstyrningen. För att garantera utbildningens kvalitet och likvärdighet måste vissa regler beträffande skolväsendets organisation i kommunerna ställas upp (prop. 1990/91:18, 32). Likvärdighetsprincipen liksom närhetsprincipen fick ännu större betydelse i skolpolitiken i och med att den uttryckligen skrevs in i skollagen av den socialdemokratiska regeringen 1990. Socialdemokraterna, som såg likvärdighetsprincipen som ett överordnat mål, hade uppenbarligen stora svårigheter att hantera valfrihetsfrågan, som med dess eventuella segregeringseffekter lätt kunde undergräva detta överordnade mål i skolpolitiken.

Socialdemokraternas jämlikhetstänkande i samband med likvärdighetsbegreppet spelade också en stor roll. Tanken på jämlikhet fanns i likvärdighetsbegreppet både på individnivå och systemnivå. På individnivå hade alla elever rätt till lika möjlighet till utbildning. När en elev hade behov av särskilt stöd måste samhället anordna ett sådant stöd för att åtminstone på en nivå garantera jämlikhet för elever. På systemnivå hade alla kommuner och skolor skyldighet att erbjuda en likvärdig utbildning oavsett var den anordnades i landet. Att detta efterlevdes skulle staten och kommunerna genom sin uppföljning och utvärdering se till. (prop. 1990/91:18, 27ff; jfr. Englund 1999b, Lindensjö & Lundgren, 2000) Därför saknades enligt skolministern Persson "skäl att anta att det kommer att uppstå

3) Se också propositionen 1989/90:41 Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skollärare, biträdande skollärare och syofunktionärer. Även i denna proposition betonas alldeles särskilt socialdemokraternas odelade ambition i skolpolitiken att garantera en likvärdig och god utbildning över hela landet oavsett faktorer som bostadsort, ekonomiska förhållanden, kön och social bakgrund (s. 6f).

bestående kvalitetsskillnader av någon betydelse mellan olika skolor” (prop. 1990/91:115, 59). Behovet att välja skola blev därmed av naturliga skäl obefintligt eller minimalt.

Socialdemokraterna framhöll vidare att ”mångfald”, ”mångkultur” eller ”profiler” som moderaterna efterlyste, rymdes inom den gemensamma skolan där likvärdighetsprincipen var kärnan. Man underströk att likvärdighet ingalunda innebar likformighet. ’En gemensam skola’ eller ’en skola för alla’ innebar att barn och ungdomar i skolan mötte andra erfarenheter, värderingar och en annan livssyn än den som i övrigt präglade deras uppväxtvillkor. Skolan gavs i detta sammanhang en viktig roll för att respekten för andra människor utvecklades liksom att förmågan till samarbete tränades. Detta ansågs ske bäst i en skola där elever med olika social bakgrund, skilda kulturella och religiösa traditioner arbetade tillsammans. I stället för att ägna sig åt valfrihetsfrågan skulle man koncentrera sig på att förhindra tendenser till utslagning och motverka att elever lämnade skolsystemet med otillräckliga kunskaper. Om det ändå återstod behov av valfrihet avsågs det, såsom tidigare visats, kunna tillgodose genom profileringar i form av en särskild tyngd på vissa ämnen eller alternativ pedagogik inom skolan. Den gemensamma och sammanhållna skolan tjänade på detta sätt både som en begränsande faktor för socialdemokraternas sätt att se valfrihetsfrågan och som en möjlighet att tillgodose en del av kraven på valfrihet.

2.3 DEN BORGERLIGA REGERINGEN

1991-1994

Vid maktskiftet 1991 lät den nyttillträdde moderate statsministern Carl Bildt i sin regeringsförklaring proklamera ett systemskifte. Den nya moderata skolministern Beatrice Ask signalerade i sin tur redan i mars 1992, i en proposition om enbart valfrihet och fristående skolor, att skolpolitikens mål numera var att åstadkomma största möjliga valfrihet. Moderaternas vilja att förverkliga sin skolpolitik framgick tydligt.

Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Denna frihet bör innebära möjlighet att välja mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor men också att välja skola inom det kommunala skolväsendet och att välja också en skola i annan kommun. (prop. 1991/92:95, 8)

Valfriheten var ett mål i sig, förmodligen också ett överordnat mål för moderaterna. Den sades heller inte längre handla om någon principiell rättighet eller frihet såsom man menade att den socialdemokratiska regeringen hade betraktat den, utan handlade snarare om "reella och praktiska möjligheter för föräldrar och elever att själva välja den utbildning som bäst passar de egna behoven". För att infria detta mål lade Ask fram en lång rad olika förslag, förslag som sammantaget gav de fristående skolorna förutsättningar att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna. Det allra nyaste var dock att moderaterna nu avsåg att ytterligare vidga valfriheten genom att skapa valmöjligheter över kommungränserna, oavsett om det handlade om en kommunal eller fristående skola. Ett länge omtalat skolpengsystem infördes och skulle användas som ett instrument för att slå alla valfrihetsflugor i en enda smäll, alltså val mellan kommunala skolor, val mellan kommunala och fristående skolor samt val mellan skolor över kommungränserna.

En fristående skola ansågs, för att få godkännas för fullgörande av vanlig skolplikt, inte längre behöva ha en prägel som i något avseende avvek från den kommunala skolan. En fristående skola skulle få godkännas om den i sin undervisning och övriga verksamhet fullföljde målen för skolan, som preciserades bl.a. i skollagen och läroplanen. (s. 12). Det framgick tydligt att det som moderaterna ville ha var 'en allmän fristående skola', som var öppen för alla och var likställd med den kommunala skolan. Därför var det angeläget för Ask att en fristående skola även skulle omfatta det svenska samhällets grundläggande värderingar såsom demokrati, tolerans och öppenhet. Ett skolpengsystem förstärkte intrycket av att en allmän fristående skola eftersträvades. "För varje elev skall skolan tilldelas ett belopp som motsvarar kommunens genomsnittskostnad per elev i den egna grundskolan. Vid tilldelning skall kommunen kunna dra av högst 15%." (s. 14) Avdraget motiverades av att kommunen, till skillnad från en fristående skola, måste ta emot även de elever som i form av särskilt stöd eller hemspråkundervisning krävde mer resurser. Denna lagstadgade skolpeng uppfattades vidare minska de fristående skolornas behov av elevavgifter. Därmed öppnas "den ekonomiska möjligheten för fler att välja en fristående skola. Den vidgar valfriheten och kan också stimulera till mer blandade miljöer i de fristående skolorna." (s. 16).

Den av moderaterna ledda regeringens tanke med en allmän fristående skola överensstämde väl med dess stora (ny)liberala projekt, som syftade till att omvandla hela välfärdstaten i en liberal rikt-

ning. En allmän sjukvård i privat regi var ett annat exempel. Man skiljde frågan om vem som utför från frågan om vem som finansierar för att, såsom man uttryckte det, bryta ”det offentliga skolmonopolet” och sätta skolan under konkurrens.⁴ I detta projekt poängterades vikten av information. Angående skolväsendet resonerade Ask på följande sätt:

Ett villkor för att föräldrar skall kunna utnyttja den stora friheten och de möjligheter till egna val som erbjuds är att de får information om utbildningsutbud och valalternativ. Föräldrarna måste därför få en bred information om olika valmöjligheter. Jag ser det som naturligt att kommunernas information till elever och föräldrar ger en allsidig och så fullständig bild som möjligt av de olika utbildningsalternativ som står till buds. (s. 10)

Skolsystemet betraktades som en marknad där kommunerna erbjuder olika produkter (både fristående och kommunala skolor), helst med olika profiler, som konsumenterna (föräldrar och elever) sedan väljer och köper. För att denna marknad skall fungera måste konsumenterna erhålla information om olika skolor och deras olika kvaliteter för att göra ett optimalt val.⁵

Ovan nämnda proposition följdes efter drygt ett år av en annan proposition om valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230).⁶ Syftet med den nya propositionen sades liksom den tidigare vara att praktiskt öka möjligheter för valfrihet på skolområdet. Man talade om negativa respektive positiva val och framhöll att det negativa valet hitintills dominerat – dvs. att man väljer bort den skola som kommunen anvisat – inte minst för att antalet fristående skolor var få. Men i takt med att de fristående skolorna blev fler och aktiva skolval också började omfatta kommunala skolor började positiva val uppstå – dvs. man väljer den skola som man tycker bäst motsvarar de egna önskemålen och förväntningarna. (s. 27) Det var angeläget att ge större möjligheter för valfrihet inom det kommunala skolväsendet oavsett kommungränser. Därmed kom närhetsprincipen att ifrågasättas, en princip som tillsammans med likvärdighetsprincipen tjänade som en garant för upprätthållande av socialdemokraternas gemensamma skola. Den departementsutredning som legat till grund för

4) För en diskussion om denna åtskillnad, se Paula Blomqvist & Bo Rothstein (2000), *Välfärdstatens nya ansikte*, s. 12ff.

5) För en diskussion om svårigheter med informationshantering i en marknad eller allmänt om s.k. 'market failure' se Blomqvist & Rothstein, s. 37ff.

6) Till skillnad från den tidigare propositionen (prop. 1991/92: 95) har den aktuella propositionen föregåtts av en departementspromemoria (Ds 1992: 115).

den aktuella propositionen hade i sin tur föreslagit att "eleverna skall beredas plats i huvudsak enligt deras val av skola", vilket i praktiken kunde innebära ett avskaffande av närhetsprincipen (Ds1992:115, 18). Skolministern Ask tog dock inte steget fullt ut, utan behöll närhetsprincipen, men var angelägen om att markera att "grunden för placeringen skall i första hand vara familjernas och elevernas val, inte kommunens val" (prop. 1992/93: 230, 57).

Man föreställde eller förväntade sig att de flesta skulle göra ett aktivt val och att närhetsprincipen därmed skulle användas enbart i undantagsfall. Så länge det inte skedde ett aktivt och omfattande val fungerade närhetsprincipen i fortsättningen som ett utslagsgivande instrument. Men det intressanta var att socialdemokraternas närhetsprincip var ordentligt ifrågasatt.

När det gällde val över kommungränserna var möjligheterna, såsom tidigare nämnts, öppna för de elever som hade "särskilda skäl", t.ex. mobbning. Skolministern ville dock ge större möjligheter för denna typ av val och framhöll att "även elever som inte kan återopa särskilda skäl för skolgång i annan kommun skall ha möjlighet att fullgöra skolplikten i en annan kommun än hemkommun. Det är också principiellt viktigt att hemmen har denna rätt för barn i grundskolan, utan att behöva redovisa eller bevisa särskilda skäl till vare sig avlämnande eller mottagande skola." (s. 60) Ersättningen, om kommunerna inte kunde enas, borde bli densamma som utgick för elever i fristående skolor.

Skolpengsystemet, som för moderaterna var ett viktigt instrument för utökande av valfriheten, har fått kritik från olika håll, särskilt för dess överkompenserade effekter. Även regeringens egen utredning liksom flertal remissinstanser, som ansåg bidragsnivån med 85% av kommunens genomsnittskostnad per elev för hög, föreslog att den inte borde överstiga 75%. (s. 38) Men skolministern behöll 85%-nivån och motiverade det med att "[M]ålet med ökade bidrag till de fristående skolorna var att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar med de kommunala skolorna och därmed en konkurrens på lika villkor mellan offentliga och privat verksamhet." (s.38).

Den av moderaterna ledda borgerliga regeringens valfrihetsbegrepp innebar ett fritt val av skola oavsett om det rörde sig om en fristående eller kommunal skola eller om det rörde sig inom eller över kommungränserna. För att möjliggöra denna valfrihet ändrades lagar och regler samtidigt som likvärdiga ekonomiska villkor skapades mellan fristående och kommunala skolor. På samma sätt som vi ställde frågan om socialdemokraternas valfrihet kan vi också fråga oss

hur det kunde vara möjligt för moderaterna att förorda ett helt fritt val på skolområdet? Svaret finns i moderaternas sätt att se valfrihet både som mål och medel. Uttryckligen sades valfrihet, såsom ovan visats, vara ett mål i sig. Att ge elever och föräldrar största möjliga frihet att välja skola uppfattades ha ett stort egenvärde. Man upprepade att rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning var viktig i ett fritt samhälle liksom att man påminde om att Sverige anslutit sig till ett flertal internationella konventioner inklusive FN:s där denna grundläggande rättighet kom till uttryck. Men spelade likvärdighetsprincipen, som är en portalparagraf i skollagen och en bärande princip i läroplanen, inte någon roll för moderaterna? Stod likvärdighetsprincipens begreppsliga värld, såsom den gjorde för socialdemokraterna, inte i vägen för det sätt på vilket den obehindrade valfriheten byggdes? I den första propositionen (prop. 1991/92:95) nämndes likvärdighetsprincipen överhuvudtaget inte. I den senare propositionen (prop. 1992/93:230) nämndes den, men gavs en annan innebörd än den som socialdemokraterna gav den. Både moderaterna och socialdemokraterna var helt överens om att likvärdigheten inte innebar ett likformat eller strömlinjeformat skolväsende. Men där slutar likheten mellan dem. Socialdemokraterna betonade, såsom tidigare visats, jämlikhet på både individ- och systemnivå. Moderaterna hade inte denna typ av jämlikhetstänkande i sitt likvärdighetsbegrepp. I stället lyftes två aspekter särskilt fram i moderaternas texter.

Den första, som ofta betecknades som 'allas möjlighet till optimal utveckling', uttrycktes på följande sätt i en av Bildt framlagd riksdagsmotion:

Likvärdigheten kan dels ses som en *minimnivå* vad gäller utbildningsresultaten. Likvärdigheten kan även avse *allas möjlighet* till optimal utveckling. I detta ligger en motsättning. Respekten för den enskilde individen kräver enligt vår mening att likvärdighet innebär att var och ens resurser utvecklas och tas till vara på bästa sätt. (motion 1987/88:Ub806, 10)

Skolans uppgift sades därmed vara att skapa möjligheter att optimalt utveckla alla elever. Men alla elever var inte lika utan hade varierande intresse, talang och begåvning. Därför kunde man inte åstadkomma likvärdigheten med statlig reglering eller reglering uppifrån. "Den skapas av engagerad personal i samspel med elevgrupper och med de resurser som lokalt står till buds." (ibid.) För att skolan skulle kunna utveckla varje elevs specifika begåvning måste uppläggningsen av

undervisningen ändras samtidigt som det bl.a. borde finnas fler valmöjligheter på högstadiet. Jämlikhet som 'lika möjlighet' – som socialdemokraterna anslöt sig till – sades vara en "låtsad likhet". Moderaternas idé om 'allas möjlighet till optimal utveckling' förutsatte på detta sätt redan på begrepps nivå variationer, skillnader och differentieringar (se också motion 1990/91:Ub241).

Den andra aspekten, som läggs i begreppet likvärdighet, handlade om likvärdiga spelregler mellan kommunala och fristående skolor. I dessa likvärdiga spelregler ingick en både lagenlig och ekonomisk likställighet mellan de två skolformerna. En allmän fristående skola med skolpeng var således en konsekvens av denna aspekt av likvärdighetsprincipen. Varken den första eller den andra aspekten av moderaternas likvärdighetsprincip stod därmed i vägen för den valfrihet som moderaterna förespråkade. Tvärtom låg denna tolkning av likvärdighetsprincipen snarare till grund för valfriheten.

Att det kunde vara möjligt för moderaterna och den av moderaterna ledda regeringen att förorda ett helt fritt val på skolområdet följer också av att valfriheten sågs som ett viktigt instrument. Man var övertygad om att valfriheten skulle "vitalisera" hela skolväsendet. Tre huvudargument för valfrihet framfördes av moderaterna. För det första ansågs valfriheten kunna stimulera ett ökat engagemang för skolan hos föräldrar samtidigt som den skapade en större lyhörddhet för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner. Ett sådant engagemang och en sådan lyhörddhet uppfattades i sin tur vara en viktig grogrund för utveckling på skolområdet. Valfriheten ansågs för det andra tillgodose behovet av en mångfald av utbildningsvägar, pedagogiska metoder och profiler. Den variation och flexibilitet som dagens och morgondagens samhälle kräver ansågs inte kunna tillgodoses i det uniforma skolsystem som Sverige länge haft och grundskolan borde rymma flera olika profiler. För moderaterna var det inte offentliga regleringar utan valfrihet på individ- och skolnivå som ansågs leda till den mångfald som eftersträvades. Valfriheten framhölls för det tredje slutligen skapa bättre incitament för kostnadseffektivitet. Nya arbetsmetoder, som kunde effektivisera verksamheten, sades kunna prövas ständigt för att möta konkurrens från andra skolor och kommuner.

Om det första argumentet kan sägas ytterst handla om demokrati i skolan så rör sig det andra och tredje tillsammans om skolutveckling. På detta sätt hävdade man att valfriheten skulle vitalisera hela skolväsendet. I denna tankekedja låg konkurrensen som en underliggande mekanism. Konkurrensen mellan lärare, arbetslag,

skolor, skolformer och kommuner ansågs i slutändan leda till utveckling på skolområdet. ”Det är min övertygelse att en stimulerande konkurrens mellan olika skolor, med olika inriktningar och olika ägandeformer, på sikt också kan bidra till högre kvalitet och produktivitet inom skolväsendet.” (prop. 1992/93:230, 27; se vidare prop. 1991/92:95; motioner 1985/86:Ub253; 1987/88:Ub806; 1988/89:Ub4; 1988/89:Ub806; 1990/91:Ub5; 1990/91:Ub241).

2.4 VALFRIHET SOM ALLAS ’BABY’ 1995-

1994 års riksdagsval gav återigen socialdemokraterna regeringsmakten. De första ingrepp i skolpolitiken som regeringen med Ylva Johansson som skolminister gjorde, för att markera mot den borgerliga regeringens friskolevänliga politik, var att sänka skolpengens bidragsnivå för fristående skola från 85% till 75% samtidigt som en parlamentarisk kommitté, Friskolekommittén, tillsattes feb. 1995 i syfte att på ett samlat och grundligt sätt behandla frågor kring fristående skolor. (prop. 1994/95:157; dir.1995:16)

Den av Friskolekommittén föranledda första propositionen är av stort intresse i studiet av den nya socialdemokratiska regeringens valfrihetsbegrepp. Visserligen utgick även denna Johanssons proposition från ’en likvärdig utbildning’ och ’en skola för alla’ men den innehöll en helt ny syn på många nyckelbegrepp som var förknippade med valfrihet. När det gäller mångfald trädde en ny syn fram, som skiljde sig från socialdemokraternas tidigare begreppsbyggnad. Man hade hitintills talat om en mångfald såväl i termer av elevers socioekonomiska och kulturella bakgrund som i form av profiler, dock inom en och samma skola. Mångfalden hade inte setts som en positiv konsekvens av fristående skolors framväxt. I den här propositionen lät det emellertid på följande sätt: ”Fristående skolor har sedan länge en plats i svenskt skolväsende. De är en del av det totala utbildningsutbudet. Fristående skolor är olika och bidrar till en mångfald inom skolväsendet.” (prop. 1995/96:200, 28) Mångfalden i sig ansågs nu vara positiv och inte heller stå i motsats till likvärdighet eller god kvalitet.

Man uppskattade vidare friskolors betydelse för föräldrars engagemang och inflytande. Den tidigare skolpolitiskt ansvariga Lena Hjelm-Wallén riktade på sin tid hård kritik mot de borgerligas argumentation för valfrihetens betydelse för elevers/föräldrars inflytande. Hennes argument var att detta samband inte undersökts eller

belagts. I den här propositionen resonerade man dock på följande sätt:

Ett positivt inslag i de fristående skolornas verksamhet är det ofta stora föräldraengagemanget. Föräldrarnas engagemang behövs i skolan. Föräldrarnas medverkan kan bidra till att utveckla skolans kvalitet i vid bemärkelse. [...] Rätten till inflytande i skolan kan således inte reduceras till en rätt att välja mellan färdiga alternativ. Rätten att välja skola står dock inte i motsats till ett fördjupat inflytande. Tvärtom. Möjligheten att välja kan stärka brukarnas krav på inflytande inte minst därför att det i sig stärker föräldrars och elevers ställning i skolan. (s. 29)

Tidigare var det helt otänkbart att se en koppling mellan å ena sidan valfrihet och den andra demokrati och inflytande i skolan. Även den konkurrensmekanism, som låg bakom moderaternas tankekedja att valfriheten skapade bättre möjligheter för föräldrars engagemang och inflytande, som i sin tur låg till grund för skolutveckling, föreföll anammas av den nya socialdemokratiska regeringen.

Mycket tyder på att den ny tillträdade socialdemokratiska regeringen anslöt sig till ett valfrihetsbegrepp som i många avseenden var identiskt med moderaternas. Man godtog moderaternas argumentation för valfrihet samtidigt som dess eventuella negativa konsekvenser – t.ex. segregation – inte nämndes i propositionen. Regeringen efterlyste liksom moderaterna ett regelverk som skulle gälla generellt och allmänt både för kommunala och fristående skolor (s. 30). Var den socialdemokratiska regeringen tvungen att klä sig i valfrihetstokostymen eller hade en ny politik införts? Det förra, som var en fortsättning av tidigare linje med ett passivt reagerande, skulle innebära att socialdemokraterna av olika skäl, t.ex. omvärldens tryck, tvingades att klä sig i valfrihetsbegreppet även om man helst inte ville. Det senare skulle däremot innebära ett aktivt agerande, i vilket man arbetade fram en ny skolpolitik baserad på valfrihet i den betydelse moderaterna gav begreppet. Vissa tecken i texten tyder på att den socialdemokratiska regeringen valde den senare strategin. Ett bejakande av valfrihet åtföljdes inte längre av de skeptiska resonemang som tidigare funnits. Därigenom trädde valfriheten fram parallellt med likvärdighetsprincipen som ett viktigt värde i socialdemokraternas skolpolitik.

Man var även i denna proposition medveten om att ett bejakande av valfrihet inte i alla avseenden stämde överens med likvärdighetsprincipen. Men man löste inte detta genom att såsom tidigare inskränka valfrihetsbegreppet till att innebära enbart val

inom en skola. I stället använde man två tillvägagångssätt. Det ena gick ut på att framhålla att de två värdena logiskt sett inte var direkt oförenliga. Det andra tillvägagångssättet var att man samtidigt hade två bollar (valfrihet och likvärdighet) i luften och underströk ett större behov av kvalitetskontroll i skolan. Med tiden gavs skolan, som ett resultat av införandet av mål- och resultatstyrning men också av införandet av valfrihet, större möjligheter och friheter att profilera sig, vilket i sin tur gav större utrymme för kvalitetskillnader mellan skolor. Uppföljning och utvärdering framhölls i mycket högre grad än tidigare behöva utnyttjas samtidigt som nya instrument som ett kvalitetsindikatorsystem behövde arbetas fram (se Regeringens skrivelser 1996/97:112 och 1998/99:121, prop. 1997/98:94, 8).

Det fanns dock, om än inte på begrepps nivå, en skönjbar skillnad mellan socialdemokraterna och moderaterna, särskilt i fråga om deras sätt att se på 'likvärdiga ekonomiska villkor'. Moderaterna förordade och införde, såsom tidigare visats, ett skolpengsystem för att garantera likvärdiga ekonomiska villkor för kommunala och fristående skolor. Socialdemokraterna, som först sänkt denna bidragsnivå från 85% till 75%, avsåg att avskaffa skolpengsystemet. Samtidigt talade även den socialdemokratiska regeringen om likvärdiga ekonomiska villkor mellan dess två skolformer.

För att garantera elevernas rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet skall alla skolor, oavsett huvudman, ha jämförbara ekonomiska villkor. Varje skola skall ha resurser med hänsyn till elevernas behov. Likvärdiga ekonomiska villkor mellan kommunala och fristående skolor är en förutsättning för en verklig valfrihet, även för elever från ekonomiskt svaga grupper eller med behov av särskilt stöd. (prop. 1995/96:200, 29)

Det går knappast att avgöra om citatet kommer från socialdemokraterna eller moderaterna men resurserna skulle i alla fall fördelas "utifrån skolans åtagande och elevernas behov". Att man med olika resursfördelningssystem, som också gav olika utfall, avsåg att åstadkomma samma effekt, dvs. likvärdiga ekonomiska villkor, hängde återigen samman med synen på begreppet likvärdighet. Moderaterna menade med likvärdighet en form av 'lika tillgång' medan socialdemokraterna menade 'lika resultat på en viss nivå'. För moderaterna räckte det, för att ett system skulle vara rättvist, att ge alla lika tillgång. Skolpengen tilldelades t.ex. lika för alla elever i en kommun. I detta fördelningssystem ansågs det också finnas ett incitament för att effektivt utnyttja de erhållna resurserna. För socialdemokraterna

däremot var redan utgångspunkten ofta ojämlig. Det fanns svaga elever liksom kommuner med sämre förutsättningar. Resursfördelningssystemet måste, för att det skulle vara rättvist, ta hänsyn till denna ojämliga utgångspunkt för att ge möjligheter att på en viss nivå nå samma resultat. Därför föredrog socialdemokraterna ett system, genom vilket resurserna fördelades utifrån skolans åtagande och elevernas behov, vilket innebar att en skola med ett stort antal elever i behov av särskilt stöd eller hemspråkundervisning kunde erhålla större resurser än de skolor som inte hade dessa behov.

Trots den nämnda skillnaden var socialdemokraternas och moderaternas begreppsbildning som sagts snarlik. Båda två förordade ett skolsystem med en verklig valfrihet, som gällde generellt och allmänt för både kommunala och fristående skolor. Socialdemokraternas syn på fristående skola hade därmed utan tvekan närmat sig moderaternas syn på en allmän fristående skola. Mycket tyder på att den långa kampen mellan socialdemokraterna och moderaterna om begreppet valfrihet och dess innebörd därmed närmar sig sin slutpunkt, åtminstone i denna rond.

År 1998 lämnade Ylva Johansson skolfrågorna vidare till Ingegerd Wärnersson. Det hände en hel del därefter på det skolpolitiska området, som kan sammanfattas i tendenser till att antalet fristående skolor ökade markant, att en del fristående skolor började drivas med vinstintresse och att ett antal kommuner fick idén att ombilda alla kommunala skolor till fristående skolor. Denna utveckling tvingade vidare fram en märklig situation för den socialdemokratiska regeringen. En promemoria daterad mars 2001, som gick på bred remiss, uppmärksammade just denna utveckling.⁷ Särskilt angående Stockholmsregionens planer att omvandla kommunala skolor till fristående framhöll Wärnersson att det måste finnas "en balans mellan offentliga och fristående skolor i en kommun". Rätten att välja skola sades inte få "inskränka sig till en rätt att endast välja en fristående skola." (s. 4) Denna socialdemokraternas nya syn på valfrihet kopplad till balans, i syfte att inte minska antalet eller helt förlora kommunala skolor, genomsyrade promemorian.⁸ Den socialdemokratiska regeringen omvandlades till att vara en väktare för att bevaka valfrihet för alla och upprätthålla en "reell" valfrihet på skolans område.

7) Utbildningsdepartementet, *Fristående skolor*, 2001-03-12.

8) Promemorian ger ett antal förslag i syfte att ge ökade befogenheter för kommunen vid hanteringen av fristående skolor.

På ett decennium har en markant förändring skett i socialdemokraternas sätt att använda begreppet valfrihet, från att vägra att acceptera det i bemärkelsen val av skola, via att tvingas anamma det, till att slå vakt om den kommunala skolan för att försvara den verkliga valfriheten.

2.5 SLUTSATSER

Valfriheten på skolområdet förefaller ha kommit för att stanna.⁹ Både socialdemokraterna och moderaterna ser numera positivt på valfrihet även om de är oense om hur långt den ska gå. 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 till stor del också kännetecknar socialdemokratiska ståndpunkter, har dock föregåtts av en lång kamp om begreppets innebörd.

För socialdemokraternas del har idéer om valfrihet integrerats i skolpolitiken från och med slutet av 1980-talet. Man avsåg från början 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 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 sätter sig därmed emot den av moderaterna initierade utveckling där alla skolor skulle omvandlas till självständiga och fria skolor.

Moderaterna använde, redan i början av 1980-talet, begreppet valfrihet med en bred 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

9) För en internationell översikt över valfrihetsfrågan på skolområdet, se Blomqvist & Rothstein, op. kap. 3.

– en lagstiftningsmässig och ekonomisk likställning mellan kommunala och fristående skolor. I regeringsställning införde moderaterna ett skolpengsystem som i princip likställer de två skolreformerna. I slutet av 1990-talet och början av 2000-talet förordade partiet ett helt fritt val av skola baserad på en nationell skolpeng, utan närhetsprincipen. Med idén om ett helt fritt val av skola baserat på en nationell skolpeng utan närhetsprincip är moderaterna nära 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 ryms inom temat skolutveckling. Dessa pro-argument, som i huvudsak framförs 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 bägge argumentationslinjerna, både den som framhåller integrerande och den som framhåller segregande effekter av valfrihet 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 likvärdighets-

begreppet, 'lika tillgång', vilket enligt ett 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 i samma utsträckning inom socialdemokratin. På den punkten finns fortfarande en skillnad 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.

Kapitel 3
Attityder i
valfrihetsfrågan

Föreliggande kapitel har två huvuddelar. I den första (3.1) redovisas resultat från den s.k. föräldraundersökningen som riktar sig till ett urval av 4 700 elever i grundskolans skolår 2, 5 och 9 och enkäten riktar sig till deras föräldrar/vårdnadshavare. I den andra (3.2) redovisas svar från den kommunenkät som skickades till samtliga kommuners förvaltningsansvariga för grundskoleverksamheten hösten 2000.

Kapitlet innehåller mycket information och många tabeller och diagram. För åskådlighetens skull har vissa partier i texten, som vi särskilt vill uppmärksamma läsaren på, markerats med kursiv stil. En sammanfattning finns i slutet av kapitlet.

3.1 FÖRÄLDRARNA OCH VALFRIHETEN

VILKA FÖRÄLDRAR VÄLJER OCH VILKA VÄLJER INTE SKOLA?

Eftersom valmöjligheterna är olika beroende på var i landet man bor kommer resultaten från föräldraundersökningen att redovisas uppdelat på två typer av kommuner. I den ena gruppen finns kommuner där valmöjligheterna kan vara både många och olika. Det rör sig här om 6 kommuner (storstäder och förortskommuner) och kommuner som vi sedan tidigare vet satsat särskilt på att skapa möjligheter för föräldrar att välja skola. Kommunerna fanns också med i den studie av att välja skola som Skolverket gjorde 1996. I den andra gruppen, där alltså betydligt fler kommuner finns med, finns variationer i möjligheterna att välja skola. I flera kommuner är möjligheterna till val inte så stora och förutsättningarna speciella. I en teknisk bilaga finns en utförligare beskrivning av hur uppdelningen gjorts och motiven till valet av kommuner (bilaga 1). I den resultatredovisning som följer kallar vi den första gruppen av kommuner "Val-kommunerna" (VK) och den andra gruppen "Övriga kommuner" (ÖK).

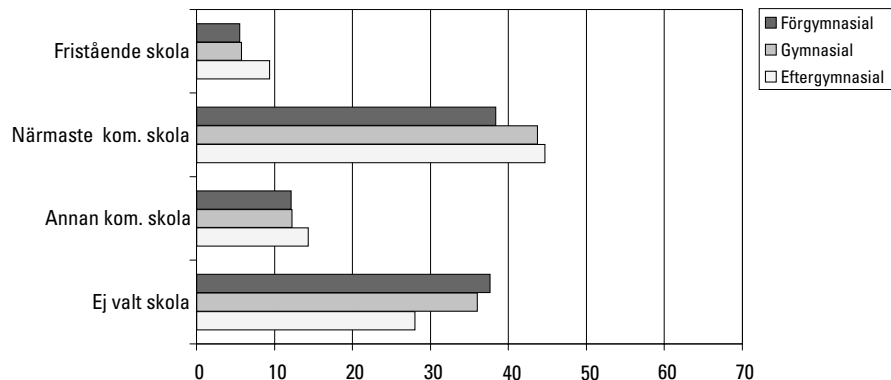
Av undersökningen framgår att betydligt fler föräldrar i gruppen Val-kommunerna, 67 %, uppger att de gjort ett aktivt val av skola för sina barn jämfört med motsvarande andel i Övriga kommuner som är 34 %. Föräldrar som valt skola har angivit om de valt en annan kommunal skola, den skola dit barnet hör/närmaste kommunala eller en fristående skola. Vi utgår alltså ifrån att föräldrarna verkligen gjort ett val då de i enkäten svarar att de valt den skola dit barnet hör, den närmaste. En liten andel föräldrar (ca 1-3 %) uppger att de gjort ett val men barnet fick ingen plats på den skolan. Denna andel är för

liten för att redovisas varför den inte tagits med i diagrammen. Den ingår således i den totala andelen som aktivt valt skola.

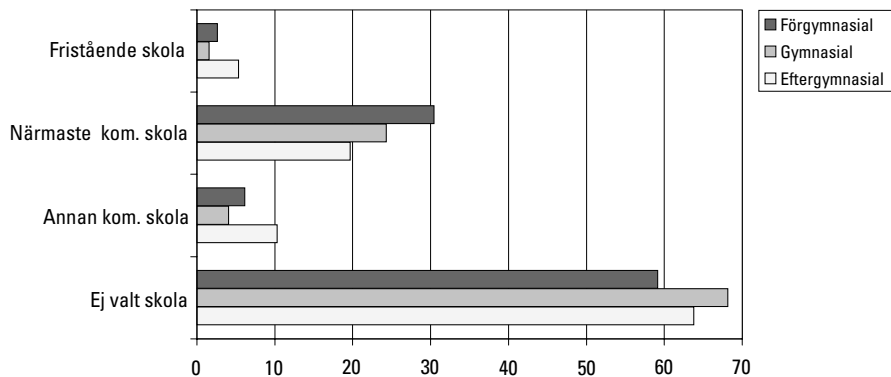
I följande två diagram framgår hur föräldrarna som valt respektive inte valt skola fördelar sig efter familjens högsta utbildning i respektive grupp. I tabellbilagan (bilaga 2) finns även tabeller med uppskattade populationsstorlekar och andelar av totaler för olika undergrupper. Även de olika variablerna definieras där.

Diagram 3.1. Andel (%) föräldrar som valt/inte valt skola fördelade efter föräldrarnas högsta utbildning i respektive grupp av kommuner.

VAL-KOMMUNERNA



ÖVRIGA KOMMUNER



Det finns, som framgår av diagrammen, vissa skillnader i föräldrarnas valmönster i de båda grupperna av kommuner. I Val-kommunerna väljer naturligtvis fler föräldrar skola än i Övriga kommuner. *I Val-kommunerna är det framförallt högutbildade föräldrar som valt skola (drygt 70 % av föräldrarna med eftergymnasial utbildning).* I Övriga kommuner är det däremot flest föräldrar med förgymnasial utbildning som uppger att de valt skola (39 %). 36 % av de högutbildade och 31 % av dem med gymnasial utbildning har uppgett att de valt skola. Även föräldrar som valt skola men inte fått plats ingår i andelarna. I dessa kommuner tycks det alltså främst vara lågutbildade föräldrar som valt skola, men skillnaderna är inte särskilt stora och gäller framför allt de som valt närmaste kommunal skola. Möjligen kan resultaten förklaras av att i denna grupp av kommuner ingår många glesbygds och landsbygdskommuner och där finns det relativt sett flera lågutbildade. Det kan också bero på att valen har olika karaktär beroende på var man bor. I en kommun med få valmöjligheter leder även det s.k. aktiva valet till att barnet kommer att gå i den närmaste skolan.

När det gäller vilket val som gjorts framgår av diagram 3.1 att det är främst föräldrar med gymnasial eller eftergymnasial utbildning som väljer den närmaste kommunala skolan i Valkommunerna (44-45 %). I Övriga kommuner är det däremot främst lågutbildade föräldrar som har valt den närmaste skolan (30 %). Skillnaderna mellan hur föräldrar med olika utbildning har valt i detta fall är alltså större i den här gruppen jämfört med föräldrar i den förra, vilket det bör vara med den uppdelning av kommunerna vi gjort.

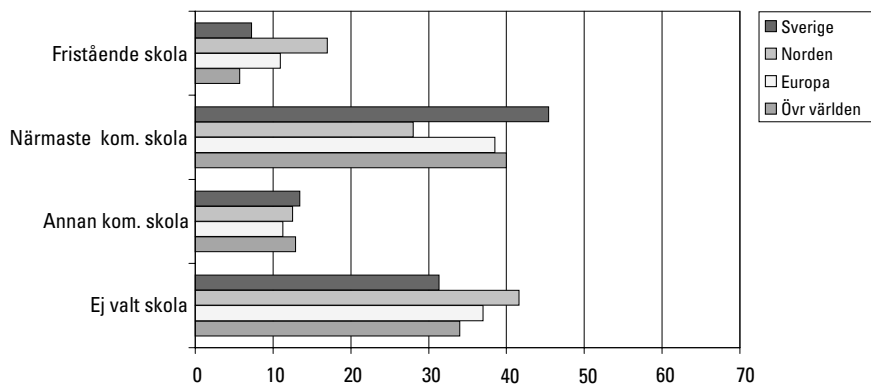
Valmönstret i Val-kommunerna när det gäller val till en annan kommunal skola skiljer sig inte åt mellan olika föräldragrupper avseende föräldrars utbildning. I gruppen Övriga kommuner är skillnaderna större. 10 % av de högutbildade föräldrarna har valt annan skola medan övriga andelar är lägre. Det är också framförallt högutbildade föräldrar som uppger att de valt fristående skola både i Valkommunerna (9 %) och i gruppen Övriga kommuner (5 %).

En tidigare undersökning som Skolverket gjorde visar liknande resultat. *Föräldrar som väljer fristående skola åt sina barn har högre utbildning än genomsnittet.* I Skolverkets rapport *Kartläggning av elever i fristående skolor*, framgår det att 65 % av eleverna skolår 9 i fristående skolor våren 1999 har högutbildade föräldrar jämfört med 46 % i kommunala skolor vid jämförelse med samma kommuner. Eftersom fristående skolor inte finns i alla kommuner är denna jämförelse baserad på de kommuner där det finns fristående skolor. I fristående skolors skolår 1 respektive 4, är andelen högutbildade något lägre - 58 % våren 2000.

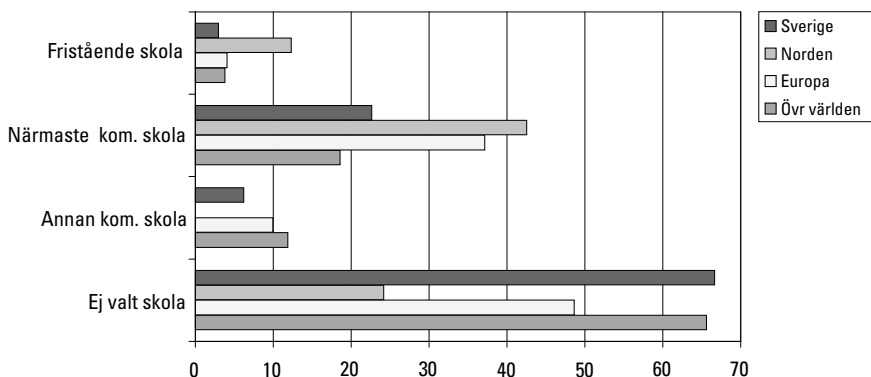
I följande två diagram visas på samma sätt som ovan hur föräldrarna som valt respektive inte valt skola fördelar sig efter föräldrarnas födelse land i respektive grupp.

Diagram 3.2. Andel (%) föräldrar som valt/inte valt skola fördelade efter föräldrarnas födelse land i respektive grupp av kommuner.

VAL-KOMMUNERNA



ÖVRIGA KOMMUNER



En hög andel föräldrar i Val-kommunerna med olika bakgrund (födelse land) uppger att de har valt skola. Knappt 70 % av föräldrarna med svensk bakgrund har valt samt en hög andel av föräldrarna från Övriga världen respektive Europa (64 respektive 62 %). Lägsta andelen som valt är föräldrar med nordisk bakgrund (58 %). Motsvarande andelar i Övriga kommuner är lägre men det är flest föräldrar från Europa som har valt (51 %) medan andelen föräldrar från Övriga världen respektive Sverige är lägre, omkring en tredjedel. En hög

andel av föräldrar med nordisk bakgrund har inte svarat på frågan om val varför denna uppgift är mycket osäker och ingår inte i den följande redovisningen (det totala antalet föräldrar inom den kategorin är dessutom väldigt litet). I den här gruppen kommuner är det föräldrar med svensk bakgrund som i minst utsträckning gör skolval till skillnad från i Valkommunerna där föräldrar med svensk bakgrund utgör den största kategorin av dem som valt skola.

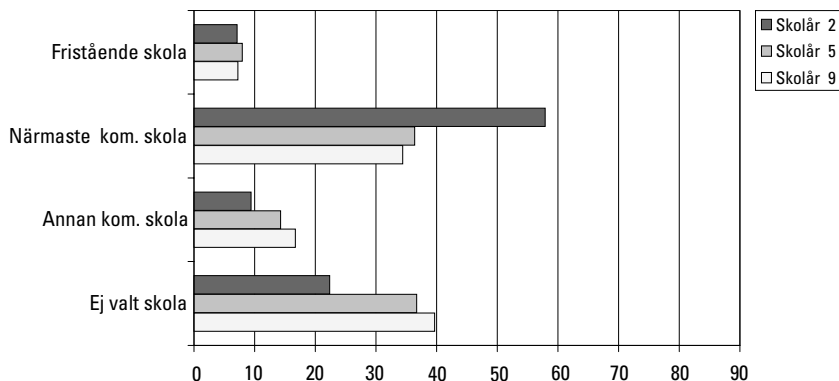
Av diagrammen framgår att det finns en viss variation i valmönster mellan föräldrar med olika födelseland och på samma sätt som det förhöll sig med föräldrarnas utbildning är variationen i Övriga kommuner större.

I detta sammanhang kan nämnas att andelen elever med utländsk bakgrund var 21 % i fristående skolors skolår 9 våren 1999, vilket är nästan detsamma som i skolår 9 i de kommunala skolorna (20 %) när jämförelsen avser samma kommuner. I skolår 1 respektive 4 våren 2000, är andelen elever med utländsk bakgrund något lägre (20 respektive 19 %).

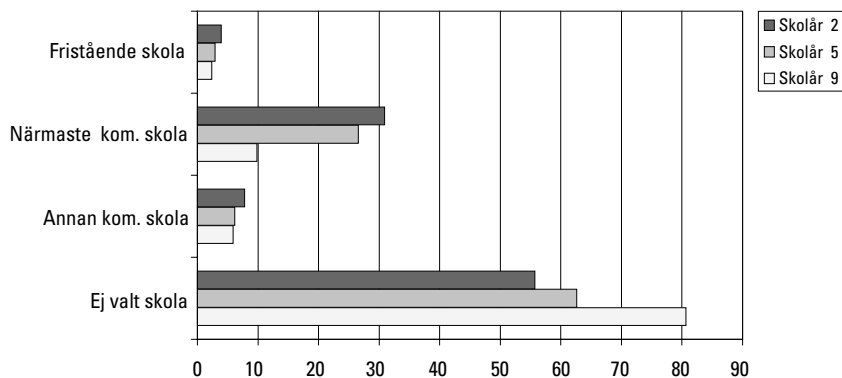
I de två följande diagrammen visas hur föräldrarna som valt respektive inte valt skola fördelar sig efter barnets skolår.

Diagram 3.3. Andel (%) föräldrar i som inte valt/valt skola fördelade efter barnets skolår i respektive grupp av kommuner.

VAL-KOMMUNERNA



ÖVRIGA KOMMUNER



Mönstret från de tidigare redovisningarna är i stort sett detsamma när vi tar hänsyn till barnets skolår. Det är således fler föräldrar i Val-kommunerna som väljer skola och det är framförallt de som har barn i skolår 2 som har valt (77 %). Detta gäller framförallt de som valt närmaste kommunala skola. I den andra gruppen kommuner är andelarna lägre men även här är andelen föräldrar högst avseende dem som har barn i skolår 2 (44 %). Här gäller detta alla typer av val. Detta kan tokas så att intresset och möjligheterna att välja skola ökat med tiden.

ÄR FÖRÄLDRARNA INFORMERADE?

Möjligheterna att välja skola ser olika ut i olika delar av landet. Av detta följer också att föräldrars bedömning av information i fråga om valmöjligheter varierar. Detta är på sätt och vis självklart och vi kan konstatera att de siffror vi har pekar mot att informationen också kommer från flera olika håll i Val-kommunerna. I tabellen på nästa sida finns mer information.

Tabell 3.1. Föräldrars svar på frågan "Har du fått någon information om kommunala/fristående skolor? I så fall varifrån?". Andel (%) av samtliga föräldrar i respektive grupp av kommuner. VK = Val-kommunerna ÖK = Övriga kommuner.

		Nej, jag har inte fått information om kommunala/fristående skolor	Ja, från kommunen	Ja, direkt från skolorna	Ja, från vänner och bekanta	Ja, från media	Ja på annat sätt
Har du fått någon information om kommunala skolor?	VK	27	32	40	20	6	4
	ÖK	42	27	29	13	6	3
Har du fått någon information om fristående skolor?	VK	46	8	28	19	11	5
	ÖK	64	3	13	12	13	3

En närmare granskning av siffrorna i tabellen ovan med utgångspunkt i bakgrundvariabler ger intrycket att *välutbildade 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.*

I tabellen nedan redovisas föräldrars svar på frågan om de tycker att de hade tillräcklig information för att kunna göra ett bra val. Svaren har också här delats upp i två grupper, dvs. Val-kommunerna och Övriga kommuner.

55 % av föräldrarna från Val-kommunerna uppger att de haft tillräcklig information för att göra ett bra val och knappt hälften av föräldrarna från Övriga kommuner. Inom dessa huvudgrupper finns i detta avseende vissa variationer mellan olika geografiska områden eller mellan föräldragrupper. Exempelvis anser fler föräldrar i storstäder och förortskommuner att de får tillräckligt med information och samma sak gäller för föräldrar med högskoleutbildning. Hälften av föräldrarna från glesbygdskommuner i Övriga kommuner konstaterar också att de inte behöver någon information eftersom det inte finns mycket att välja på. De som aktivt valt fristående skola har till cirka 70 % haft tillräcklig information för att kunna göra ett bra val och de har i stort sett också fått sina önskemål tillgodosedda. Däremot är andelen lägre för dem som valt kommunal skola.

Cirka 30 % av de föräldrar som inte gjort något skolval i vad vi kallar Övriga kommuner och 45 % från Val-kommunerna anser att de hade tillräckligt med information för att kunna göra ett bra skolval

för sitt barn. Det kan jämföras med runt 70 % av föräldrarna som valt fristående skola åt sitt barn och omkring 60 % av föräldrarna som valt kommunal skola åt sitt barn. En annan hög siffra i tabellen är andelen föräldrar som inte gjort något val i gruppen Övriga kommuner. 33 % av dem anser att information inte behövdes därför att det inte fanns något att välja mellan.

Tabell 3.2. Föräldrars svar på frågan: "Tycker du att du hade tillräcklig information för att kunna göra ett bra val?" Andel (%) av samtliga föräldrar i respektive grupp av kommuner.

		Ja	Nej	Behövdes inte, det fanns inget att välja mellan	Vet ej och minns ej
Samtliga föräldrar	VK	55	26	7	11
	ÖK	42	22	26	9
Föräldrar som aktivt valt fristående skola	VK	68	23	2	5
	ÖK	73	11	9	2
Föräldrar som aktivt valt kommunal skola	VK	58	24	5	12
	ÖK	62	21	11	4
Föräldrar som inte gjort något val	VK	45	31	13	10
	ÖK	31	23	33	11

Den bild som tonar fram är att det finns variationer mellan Val-kommunerna och Övriga kommuner och att relativt många upplever att de inte fått tillräcklig information om möjligheterna att välja skola, men också att en större grupp föräldrar upplever att de får information och att de har underlag för att göra bra val av skola där sådana möjligheter finns. Det bör i sammanhanget kanske påminnas om att 67 % av föräldrar från Val-kommunerna och 34 % från Övriga kommuner säger att de vid något tillfälle gjort ett aktivt val av grundskola för sina barn.

I en undersökning från 1996 ansåg "skolbytarföräldrar" (föräldrar som bytt till en annan skola än den som kommunen anvisat) att den viktigaste informationen inför valet av skola varit informationsmaterial från den valda skolan samt information via vänner och

bekanta. En tendens var att föräldrar med barn i fristående jämfört med kommunal skola i större utsträckning angav att information från skolan varit betydelsefull. Information från kommunerna var av mindre betydelse (särskilt för dem som valt fristående skola). En mindre andel (5 %) ansåg att de inte fått någon information alls från kommunen om valmöjligheterna. Minst betydelse hade media som informationskälla. I den riksrepresentativa undersökningen från 1993 var media den absolut viktigaste informationskällan inför valet av annan grundskola än den närmaste.

En jämförelse i vår undersökning från våren 2001 mellan föräldrar som aktivt valt kommunal eller fristående skola i Val-kommunerna visar att av föräldrar som valt kommunal skola uppger flertalet föräldrar att de fått information om kommunala skolor direkt från skolorna eller från kommunen. Något färre uppger vänner och bekanta och en liten andel uppger media som informationskälla. Cirka 20 % uppger att de inte fått någon information alls om kommunala skolor. Mer än hälften av föräldrarna som har valt fristående skola uppger att de fått information om fristående skolor från vänner och bekanta. En något lägre andel har fått information direkt från skolorna och drygt 10 % uppger media som informationskälla medan mycket få uppger att de fått information från kommunen. Omkring 17 % har inte fått någon information alls om fristående skolor. Information från kommunen har alltså spelat en mycket mindre roll för de här föräldrarna jämfört med dem som valt kommunal skola medan media däremot haft större betydelse som informationskälla. I vår undersökning ingår i gruppen som valt kommunal skola både de föräldrar som uppger att de valt den närmaste skolan och de som valt annan kommunal skola vilket kanske förklarar kommunens betydelse som informationskälla i denna grupp. Medias betydelse är enligt vår undersökning inte lika viktig år 2001 jämfört med år 1993. Däremot är andelen föräldrar som inte fått någon information alls tämligen hög år 2001, högre än den var år 1996.

FÖRÄLDRARNAS INSTÄLLNING TILL VAL

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. I detta avseende skiljer sig inte heller de olika föräldragrupper åt, som vi har möjligheter att särskilja via bakgrundvariablerna. Möjligen skiljer sig föräldrar från landsbygds- och glesbygdskommuner inom Övriga kommuner en aning från de andra. Relativt många (cirka 10

%) av dem säger att de inte har någon åsikt, vilket kan förefalla rimligt med tanke på att deras möjligheter att välja mellan olika skolor är mycket begränsade.

Påståendet att det är bra att skolor konkurrerar med varandra håller mer än hälften av föräldragruppen som helhet med om. De delgrupper som avviker i detta avseende är föräldrar med eftergymnasial utbildning, föräldrar från storstadsområden samt de som aktivt valt en fristående skola för sina barn. Inom dessa grupper instämmer mellan 60 och 70 % i påståendet att det är bra att skolor konkurrerar med varandra, vilket är klart mer än för andra grupper. Detta gäller både Val-kommunerna och Övriga kommuner.

Ett tredje påstående som föräldrarna kunde hålla med om, inte hålla med om eller uttrycka att de inte hade någon åsikt om, var att "det är bra om det blir fler fristående skolor". Av tabellen framgår att 37 % av föräldrarna (i båda kommuntyperna) instämmer i påståendet, ungefär en fjärdedel instämmer inte och en tredjedel har ingen åsikt. De som avviker markant från detta generella mönster är föräldrar som aktivt valt en fristående skola. Av dessa instämmer 72 % av föräldrarna i Val-kommunerna och 67 % av föräldrarna från Övriga kommuner i påståendet.

Dessa tre inslag uttrycker en allmän inställning hos föräldrar till möjligheterna att välja skola. Svaren på frågorna är också möjliga att jämföra i stora drag, med liknade frågor som ställdes i en riksrepresentativ undersökning som Skolverket genomförde 1993¹. I tabellen finns resultat också från denna undersökning.

Tabell 3.3. Föräldrars förhållningssätt till tre påståenden kring val av skola. Andel (%) av samtliga föräldrar i respektive grupp av kommuner samt uppgifter för 1993.

Påstående	Håller med			Håller inte med			Ingen åsikt		
	1993	2001		1993	2001		1993	2001	
		VK	ÖK		VK	ÖK		VK	ÖK
Föräldrar och barn bör själva få välja vilken skola barnen ska gå i	(82)	93	92	(14)	4	2	(5)	2	4
Det är bra att skolor konkurrerar med varandra	(60)	60	57	(34)	25	25	(6)	11	15
Det är bra om det blir fler fristående skolor	(52)	37	37	(36)	28	24	(12)	30	36

1) Svartalternativen i de två undersökningarna är inte helt identiska. I den tidigare undersökningen användes svartalternativen "Instämmer", "Instämmer inte" och "Vet ej" för de två första frågorna. Här använder vi de alternativ som använts i föreliggande undersökning. Observera att de exakta uppgifterna inte kan jämföras mellan åren eftersom undersökningspopulation (och intervjumetod) inte är densamma.

Det som kanske särskilt bör observeras i tabellen är att 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, ökat med tiden. Det är också färre som håller med om det sistnämnda och en större andel som menar att föräldrar och barn själva bör få välja vilken skola barnen ska gå i. Möjligen kan detta tolkas som att det upplevda behovet av fristående skolor har minskat samtidigt som krav på valmöjligheter inom ramarna för skolsystemet som helhet har ökat.

I det följande redovisar vi svar på några frågor som handlar om hur föräldrar bedömer konsekvenser av ökad valfrihet och ökat valjande av skolor. Även dessa svar speglar aktuella föreställningar i föräldragruppen och utgör en bakgrund till hur valfriheten utnyttjas.

Tabellen nedan ger en översikt över vad föräldragruppen som helhet ser som konsekvenser av ökad valfrihet. Också i detta sammanhang har vi möjligheter att jämföra våra resultat med den liknande studie som gjordes 1993. Resultat från denna redovisas i tabellen med siffror inom parenteser.

Tabell 3.4. Föräldrars svar på frågan om vad de tror händer om elever och föräldrar i högre grad än nu väljer vilken skola barnen ska gå i. Andel (%) av samtliga föräldrar i respektive grupp av kommuner. Siffror inom parentes är resultat från en studie från 1993.

	Öka		Minska		Det-samma		Vet ej	
	VK	ÖK	VK	ÖK	VK	ÖK	VK	ÖK
Kommer föräldrarnas möjligheter till inflytande att förändras?	54 (57)	58	2 (4)	1	31 (36)	25	12 (4)	14
Kommer elevernas möjligheter till inflytande att förändras?	39 (44)	45	3 (2)	1	42 (49)	35	14 (5)	17
Kommer föräldrarnas engagemang i skolan och dess arbete att förändras?	49 (63)	53	1 (2)	1	35 (33)	32	13 (2)	13
Kommer lärarnas engagemang att förändras?	52 (59)	51	2 (2)	1	26 (34)	26	17 (5)	19
Kommer kvaliteten på skolarbetet att förändras?	53 (51)	51	3 (4)	2	25 (39)	25	18 (7)	18

	Bättre		Sämre		Lika		Vet ej	
Hur kommer det att gå för barn som har svårigheter i skolan?	33 (44)	34	21 (25)	17	17 (27)	17	27 (5)	29
	Leder till		Leder inte till				Vet ej	
Tror du att detta leder till att vissa skolor blir elitskolor?	56 (67)	52	14 (27)	17			28 (6)	28
Leder det till att skolor måste läggas ned?	54 (61)	49	16 (33)	19			28 (7)	31
Leder det till att vissa skolor kommer att locka till sig elever genom att erbjuda populära inslag?	77 (81)	72	5 (14)	6			15 (5)	20
Leder detta till att kvalitetsskillnaderna mellan skolor kommer att öka?	71	63	10	12			16	23

Av tabellen framgår att föreställningarna bland föräldrar när det gäller konsekvenser av en ökad valfrihet varierar. Bilden av vad en ökad valfrihet skulle kunna leda till är med andra ord knappast enhetlig. En relativt stor andel svarar att de inte vet om skolor kommer att läggas ned, om elitskolor kommer att utvecklas eller om kvalitetsskillnader kommer att öka eller om det kommer att gå bättre eller sämre för barn som har svårigheter i skolan.

En svag tendens som kan lyftas fram är att relativt sett färre föräldrar i Val-kommunerna menar att inflytande och engagemang kommer att öka samtidigt som fler (jämfört med föräldrar från Övriga kommuner) menar att utvecklingen kommer att leda till elitskolor, nedläggningar av skolor och att skolor lockar till sig elever genom att erbjuda populära inslag. Svarmönstret från föräldrar från Övriga kommuner är det motsatta.

De högsta siffrorna i tabellen dvs. de som samlat störst andel föräldrar gäller bedömningen att vissa skolor kommer att locka till sig elever genom att erbjuda populära ämnen eller populära inslag i undervisningen (77 % respektive 72 %) och att en ökad valfrihet kommer att leda till att kvalitetsskillnaderna mellan skolor kommer att öka (71 % respektive 63 %). Resonemanget utvecklas vidare i Kapitel 6.

Detta gäller föräldragruppen som helhet. Om vi ser till de olika delgrupperna av föräldragrupper som vi har möjligheter att studera ser vi inga större skillnader. De som avviker mest och som grovt sett gör en positivare bedömning än andra är återigen föräldrar med eftergymnasial utbildning, föräldrar från Val-kommunerna och de som aktivt valt fristående skolor.

Den jämförelse över tid som är möjlig att göra i detta sammanhang ger vid handen att huvudmönstret när det gäller föräldrars uppfattningar om konsekvenser av valfrihet i stort sett är detsamma. Det finns en tendens att negativa konsekvenser lockar lite färre antal svarande än tidigare liksom också de positiva konsekvenserna och då särskilt i gruppen föräldrar från Val-kommunerna. Den senare gruppen borde ha erfarenheter att bygga på och möjligen är det så att förväntningar och förställningar tonats ned med åren, både när det gäller negativa och positiva konsekvenser. Generellt gäller dock att andel osäkra dvs. de som valt svarsalternativet "Vet ej" är större på flera "frågor" i den senare undersökningen. Detta kan vara en effekt av olika intervjumetod - i vår undersökning användes en postenkät och i den tidigare gjordes en telefonintervju, men det kan också vara tecken på att man inte är lika säker på konsekvenser av just valfrihet. Det finns ju en rad andra faktorer som har betydelse för skolan och skolans utveckling.

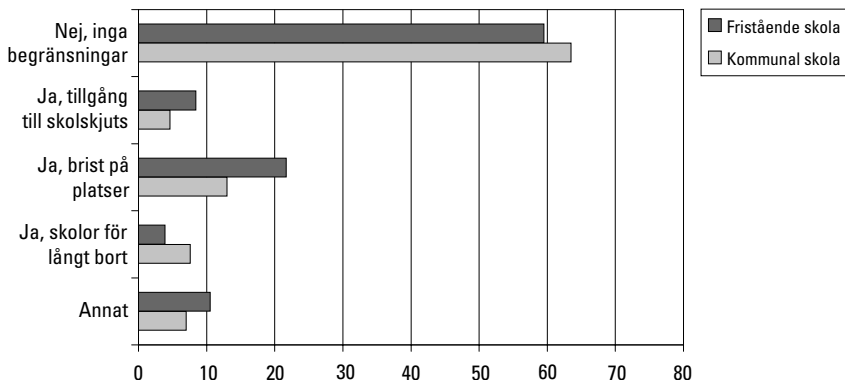
FÖRÄLDRAR SOM VALT SKOLA

I undersökningen har en del frågor ställts till de föräldrar som aktivt valt skola en eller flera gånger.

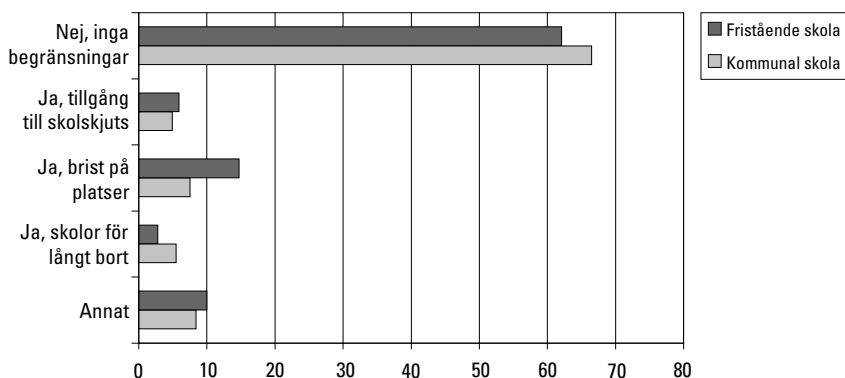
Många föräldrar uppger att de gjort skolval innan barnet börjat grundskolan. De allra flesta i båda grupperna av kommuner (46 %) uppger att de gjort skolval som tillgodosetts inför skolår 0. Omkring en tredjedel uppger på samma sätt att de gjort skolval inför skolår 1 och 12-13 % att de valt inför skolår 2. I övrigt är det fler som gjort ett aktivt val i Val-kommunerna än i Övriga kommuner.

Diagram 3.4. Föräldrar som valt fristående eller kommunal skola och som svarat på frågan: Har det funnits några begränsningar/hinder i samband med valet av skola? Andel (%) föräldrar i respektive grupp av kommuner.

VAL-KOMMUNERNA



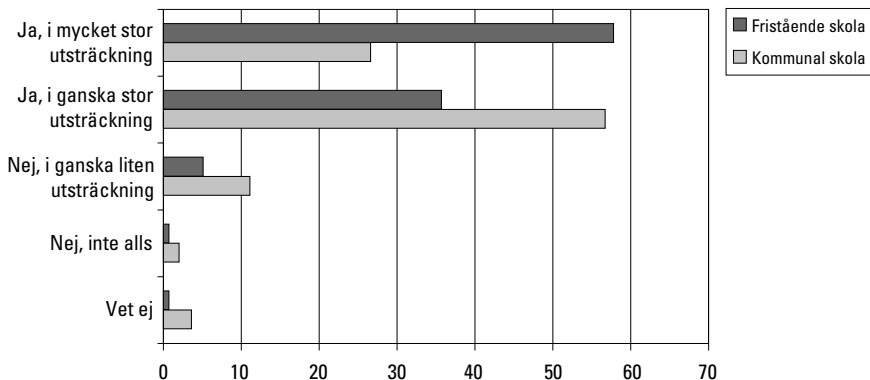
ÖVRIGA KOMMUNER



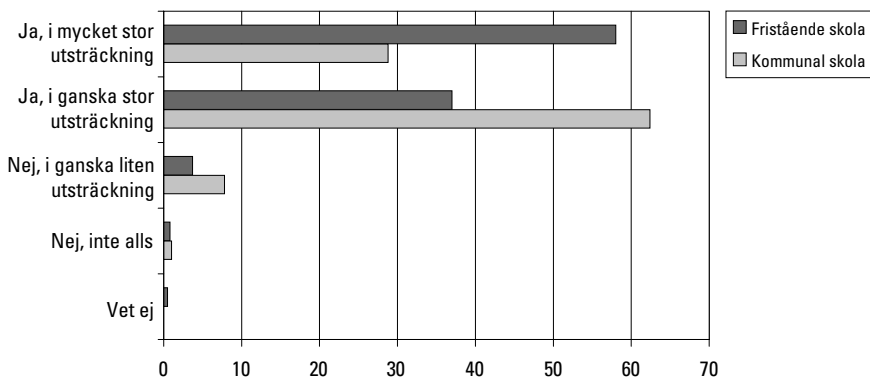
De flesta föräldrar, över 60 %, tycker att det inte funnits några begränsningar eller hinder i samband med valet oavsett om de aktivt valt kommunal eller fristående skola. Det är mycket få föräldrar som anser att bestämmelser om tillgång till skolskjuts har begränsat valfriheten och inte heller många anser att det funnits begränsningar pga. att aktuella skolor ligger för långt bort. Däremot har brist på platser i den skola som var mest intressant, varit ett hinder i vissa fall. Omkring 10 % av föräldrarna uppger att det finns annat som varit ett hinder i samband med valet.

Diagram 3.5. Föräldrar som valt fristående eller kommunal skola och som svarat på frågan: Tycker du att den skola som ditt barn nu går i har infriat dina förväntningar? Andel (%) föräldrar i respektive grupp av kommuner.

VAL-KOMMUNERNA



ÖVRIGA KOMMUNER



Många föräldrar är "nöjda" med valet av skola, framförallt de som valt fristående skola. Vare sig föräldrarna valt kommunal eller fristående skola i Val-kommunerna uppger majoriteten (83 respektive 94 %) att den skola där barnet går nu har infriat förväntningarna i mycket/ganska stor utsträckning. Nästan dubbelt så många som valt kommunal skola jämfört med fristående anser dock att skolan i ganska liten utsträckning infriat förväntningarna även om de bara utgör en liten del av den totala föräldragruppen. I Övriga kommuner är ännu fler föräldrar

”nöjda” (91 respektive 95 %). Majoriteten av föräldrarna är positiva på alla utbildningsnivåer och högutbildade är mest nöjda. De största skillnaderna i svaren finns mellan föräldrar med olika bakgrund (födelseland). Föräldrar från övriga världen är mindre positiva i Övriga kommuner (81 %) än resten av föräldrarna och föräldrar från Europa och övriga världen i Val-kommunerna är mindre positiva än resten.

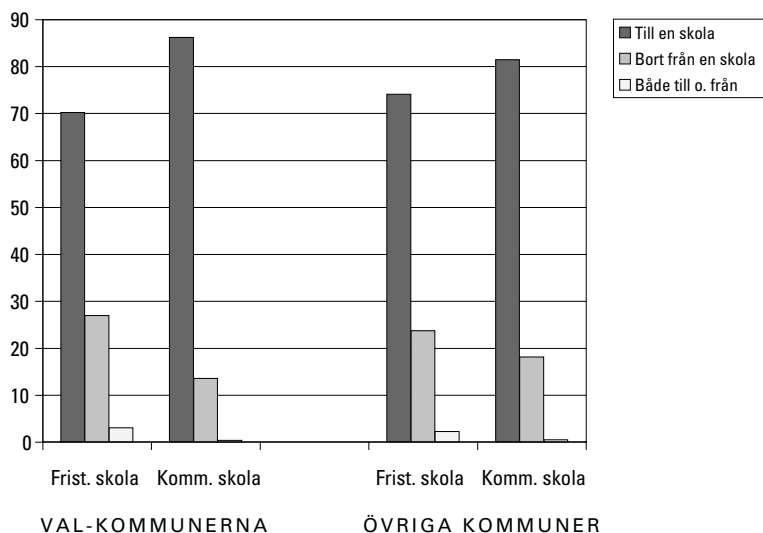
Många föräldrar som valt skola i Val-kommunerna tycker att skolan infriat förväntningarna i mycket/ganska stor utsträckning och andelen som valt fristående skola är högre jämfört med dem som valt kommunal skola. Detta stämmer ganska väl med resultaten från undersökningen 1996. Andelen föräldrar som i ganska liten eller ingen utsträckning alls är nöjda med sina val är däremot mer än dubbelt så hög avseende dem som valt kommunal skola (13 %) jämfört med fristående (6%) i vår undersökning. I undersökningen från 1996 var denna andel ca 6 %. I vår undersökning ingår även föräldrar som valt den närmaste kommunala skolan vilket kanske förklarar skillnaden.

ATT VÄLJA TILL ELLER BORT FRÅN EN SKOLA

Föräldrar som aktivt valt en skola har också fått frågan om de valde till eller från en skola och av diagram 3.6 nedan framgår hur de svarat. Svarsfrekvenserna är baserade på de svarande i följande två diagram.

I stor utsträckning har föräldrarna valt just den skola som de ville att barnet skulle gå i och inte bort från den skola som barnet annars skulle ha gått i. Det finns dock skillnader i svaren beroende på om föräldrarna valt fristående eller kommunal skola. Det är fler bland dem som valt en kommunal skola som svarar att de valt till en skola (drygt 80 %) jämfört med dem som valt en fristående, (cirka 70 %). Relativt många föräldrar bland dem som valt fristående skola uppger alltså att de valt bort från en skola (över 20 %). Medan motsvarande andel är flera procentenheter lägre (mindre än 20 %) bland dem som valt kommunal skola.

Diagram 3.6. Föräldrar som aktivt valt en fristående eller kommunal skola och som svarat på frågan: Vad var avgörande för ditt val när du valde skola. Valde du till eller bort från en skola? Andel (%) föräldrar i respektive grupp av kommuner.



Föräldrarna i Val-kommunerna har svarat ungefär likadant inom respektive utbildningsnivå. Däremot finns skillnader i svaren beroende på födelseland på så sätt att föräldrar med nordisk bakgrund (födelseland) avviker och uppger att de valt bort från en skola i mycket högre grad än andra föräldrar. I Övriga kommuner är mönstret något annorlunda. Färre högutbildade svarar att de valt till en skola. Det är dessutom främst föräldrar med svensk bakgrund som valt till en skola.

Föräldrar som svarat att de valt bort från en skola har också fått frågan om varför de gjort detta val. Av nedanstående tabell framgår hur föräldrarna tagit ställning till olika påståenden om skälen till att välja bort från en skola.

Tabell 3.5. Föräldrar som aktivt valt fristående eller kommunal skola och som svarat på frågan: Vad fick dig att välja bort den skola ditt barn annars skulle ha gått i? Andel (%) föräldrar per svarsalternativ.

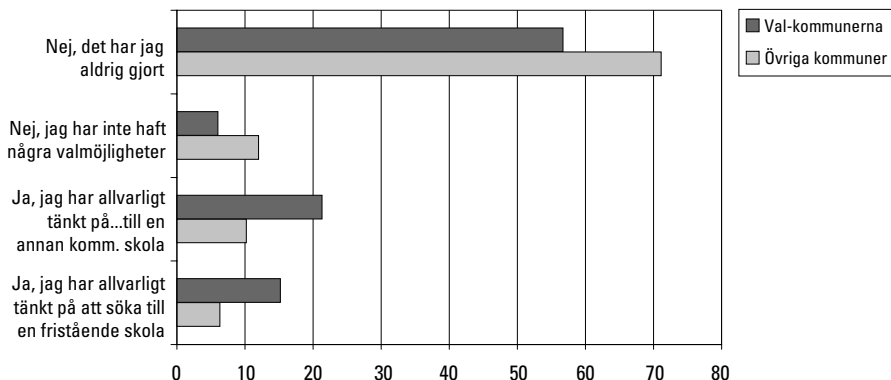
	Stor betydelse		Liten betydelse		Ingen betydelse		Inte aktuellt	
	VK	ÖK	VK	ÖK	VK	ÖK	VK	ÖK
Att den bortvalda skolan var orolig	83	86	4	1	1	0	11	12
Att den bortvalda skolan hade dåligt rykte	48	66	10	5	13	5	29	24
Att undervisningen var dålig	50	62	8	5	5	4	37	29
Att vårt barn blev utsatt för mobbing	24	22	5	1	6	3	64	74
Att den bortvalda skolan inte tog väl hand om elever som hade svårigheter	40	38	8	4	6	9	46	50
Att den bortvalda skolan hade dåliga lokaler	23	26	16	19	15	11	46	44
Att en majoritet av barnen hade annat språk än svenska som modersmål	25	33	12	10	16	21	48	36
Att föräldrarna inte hade möjlighet att påverka	21	38	19	15	14	2	46	44

Av tabellen ovan framgår bland annat att *det tycks finnas tre huvudskäl till att föräldrar väljer bort den skola deras barn förväntades gå i. De är att den bortvalda skolan var orolig, att undervisningen var dålig och att skolan hade dåligt rykte.* Det finns i materialet också tendenser (som inte framgår av tabellen) att föräldrar med högre utbildning lägger större vikt vid undervisningens kvalitet medan föräldrar med förgymnasial utbildning menar att skolans rykte spelar roll vid val av skola.

VARFÖR INTE VÄLJA SKOLA?

De föräldrar som uppger att de inte gjorde något aktivt skolval har också fått några frågor bl.a. om orsaker till att inte välja. I diagrammet nedan visas först hur föräldrarna ställer sig till tanken att välja någon annan skola än den närmaste

Diagram 3.7. Föräldrar som inte valt skola och som svarat på frågan: Har du någon gång allvarligt tänkt på att söka till någon annan skola än den närmaste för ditt barn? Andel (%) föräldrar i respektive grupp av kommuner.



Majoriteten (71 %) av föräldrarna i Övriga kommuner respektive 57 % av föräldrarna från Val-kommunerna uppger alltså att de aldrig allvarligt tänkt på att söka till någon annan skola än den närmaste. Detta är då inte särskilt anmärkningsvärt, vilket det däremot kan vara att mellan 15 och 21 % av de föräldrar som inte valt i Val-kommunerna faktiskt funderat på att välja.

Det finns även vissa skillnader mellan föräldrarna beroende på vilken utbildning de har. Det är framförallt högutbildade föräldrar som avviker - de svarar inte nej i samma utsträckning som övriga på frågan om att söka till en annan skola än den närmaste utan svarar i stället i något högre utsträckning att de inte haft valmöjligheter (Övriga kommuner) eller de har allvarligt funderat på att söka till en annan skola (Val-kommunerna). Föräldrarna har även besvarat frågor om orsaker till att inte välja skola och har tagit ställning till ett antal möjliga orsaker. I följande tabell framgår hur de svarar.

Tabell 3.6. Föräldrar som inte valt skola och som svarat på frågan: Stämmer eller stämmer inte följande orsaker med din situation eller dina åsikter? Andel (%) föräldrar per svarsalternativ.

	Stämmer		Stämmer inte	
	VK	Ö K	V K	Ö K
Jag anser att den närmaste skolan var det bästa alternativet	71	83	29	18
Det är bra som det är	67	78	33	22
Jag vet för lite om andra skolor	63	62	37	38
Det finns inga valalternativ	28	46	72	54
Jag är inte intresserad av att välja skola	34	36	66	64
Jag vet inte hur man ska gå till väga när man ska välja skola	25	33	75	67
Jag kände inte till rätten att välja grundskola	24	32	76	68
Jag är principiellt emot att välja skola	9	12	92	88

Många föräldrar instämmer i påståendet att den närmaste skolan/skolan dit barnet hör var det bästa alternativet eller att det är bra som det är. Detta gäller både Val-kommunerna och Övriga kommuner. De lägsta siffrorna representerar de föräldrar som instämmer i påståendet att de principiellt är emot att välja skola. Grovt uppskattat instämmer således ungefär en tiondel av föräldrar från Val-kommunerna och Övriga kommuner i påståendet.

Av tabellen framgår också att mellan en fjärdedel och en tredjedel av föräldrarna överlag instämmer i påståendena att de inte vet hur man ska gå till väga när man ska välja skola och att de inte kände till rätten att välja skola. Relativt många signalerar således att de har bristande underlag för val. En närmare granskning av dessa siffror uppdelade på olika grupper av föräldrar ger följande huvudintryck. Födda i Sverige känner sig mer informerade än andra liksom föräldrar med eftergymnasial utbildning. Av dem som inte känner till hur man väljer skola och inte heller har kännedom om rätten att välja skola har cirka en tredjedel enbart förgymnasial utbildning i Val-kommunerna (29 % respektive 37 %). När det gäller föräldrar med liknande utbildningsbakgrund från Övriga kommuner uppger nästan hälften att de inte känner till hur man väljer skola eller att man har rätt välja skola (47 % respektive 48 %).

Av dem som uppgett att de inte känner till hur man gör och av dem som inte känner till rätten att välja skola har 29 % respektive 37 %

förgymnasial utbildning om de kommer från Val-kommunerna. 47 % av föräldrar med liknade utbildningsbakgrund i Övriga kommuner anger att de inte känner till rätten att välja skola.

SKOLAN SOM ELEVEN GÅR I

96 % av föräldrarna i de kommuner vi kallat Övriga kommuner och 93 % av föräldrarna i Val-kommunerna uppger att deras barn går i kommunal skola. Motsvarande siffror för fristående skola är 3 % respektive 7 %. I den tidigare nämnda undersökningen från 1993 var motsvarande siffror 98 respektive 2 %. Vi kan alltså konstatera att andelen elever i fristående skolor ökat och i vissa kommuner mer än tredubblats sedan 1993.

Majoriteten av föräldrarna (85 % respektive 75 %) svarar att skolan/klassen som barnet nu går i inte har någon speciell profil eller inriktning utan den har en allmän inriktning. Ungefär 3 % i båda grupperna av kommuner uppger att skolan/klassen där deras barn går har en speciell pedagogik (t.ex. Waldorf, Montessori). 3 % i Val-kommunerna uppger att den har språklig/etnisk och cirka 1 % att den har konfessionell (religiös) inriktning. Det vanligaste är alltså att eleverna går i en skola/klass som har en vanlig inriktning och en mindre andel går i en skola med speciell profil eller inriktning (cirka 15 % i Val-kommunerna och 8 % i Övriga kommuner).

De flesta föräldrar uppger att deras barn går i den skola som ligger närmast hemmet (77 % av föräldrarna från Val-kommunerna och 87 % av föräldrarna från Övriga kommuner). Detta kan i jämförelse med resultat från den undersökning som gjordes 1996 av skolbytare tyda på något fler byter skola än för fem år sedan. Drygt tre fjärdedelar av dem som svarar nej på frågan svarar ja på nästa fråga, om deras barn kan gå i den närmaste skolan om föräldrarna vill det. Resten svarar att barnet inte kan gå i den närmaste skolan (15 % respektive 9 %) eller att de inte vet (7 % respektive 12 %). 74 % (i Val-kommunerna) respektive 61 % (i Övriga kommuner) av föräldrarna uppger att det finns mer än en skola att välja mellan inom rimligt avstånd. 1993 var andelen för hela riket 42 %.

På frågan om det finns några fristående skolor (inom rimligt avstånd) där föräldrarna bor uppger ungefär en tredjedel av föräldrarna i Övriga kommuner och 41 % av föräldrarna i Val-kommunerna att det finns fristående skolor. Liksom när det gäller möjligheterna att välja mellan olika skolor är det framförallt föräldrar i Val-kommunerna som svarar ja medan föräldrar i Övriga kommuner svarar nej. 16 % av föräldrarna i Övriga kommuner och hela 25 % av föräldrarna i Val-

kommunerna uppger att de inte vet om det finns några fristående skolor i närheten.

I enkäten finns även ett par frågor som berör den ”inre” miljön - anser föräldrarna att de får information om hur man arbetar i skolan respektive är de nöjda med den skola barnet går i nu. Vid jämförelse mellan föräldrar som aktivt valt fristående eller kommunal skola så är det betydligt fler av dem som valt fristående skola som anser att de får mycket information om hur man arbetar i skolan jämfört med dem som valt kommunal skola. Av dem som inte har gjort ett val är det ännu färre som anser detta. Ytterst få föräldrar av dem som valt fristående skola liksom övriga anser att de inte får någon information. Allt detta gäller för båda de typer av kommuner vi har dvs. Val-kommunerna och Övriga kommuner.

Ett annat sätt att studera föräldrars mer allmänna inställning till skolan kan vara att se på hur de svarat på frågor om vad som är viktigt och inte alls viktigt med det egna barnets (egna barnens) skolgång. Tabellen nedan ger en bild av hur hela föräldragruppen svarat i ett antal avseenden.

Tabell 3.7. Samtliga föräldrars svar på frågor om vad som är viktigt/inte viktigt med det egna barnets skolgång. Andel (%) föräldrar per svarsalternativ.

Påstående	Helt eller ganska oviktigt		Varken eller		Ganska viktigt		Mycket viktigt	
	VK	ÖK	VK	ÖK	VK	ÖK	VK	ÖK
Att skolan ligger nära hemmet	9	4	7	5	42	45	41	44
Att det är bra kommunikationer skolväg mellan skolan och hemmet	3	1	1	2	26	22	69	74
Att kamrater går i samma skola	10	4	8	7	32	31	49	57
Att skolan är liten	18	10	20	19	36	44	24	25
Att skolan har små klasser	4	2	6	4	28	27	60	66
Att skolan är lugn och stabil	1	0	2	1	11	12	86	87
Att skolan har ett gott rykte	2	1	5	5	25	27	67	65
Att skolan erbjuder bra valmöjligheter	8	4	9	7	34	36	47	48
Att skolan ställer tydliga kunskapskrav	2	1	2	2	21	28	74	67
Att skolan tar väl hand om elever som har svårigheter	1	0	1	1	9	7	88	91
Att skolan har bra lärare	0	0	0	0	4	3	95	96
Att skolan har bra lokaler och utrustning för undervisning	0	0	1	1	13	12	85	86
Att elevinflytandet fungerar bra	1	1	3	3	29	28	64	67
Att föräldrarna har goda möjligheter till inflytande på skolan	1	1	4	4	38	37	54	55

Det föräldrarna främst tycker är viktigt med 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 menar också att det är viktigt att det är bra kommunikationer/skolväg mellan skolan och hemmet och att skolan ställer tydliga kunskapskrav (ca 70 % av föräldrarna).

Mindre viktigt för föräldrarna i stort är enligt våra resultat att kamrater går i samma skola, att den ligger nära hemmet, att skolan erbjuder bra valmöjligheter samt att skolan är liten. Dessa faktorer har i tidigare undersökningar av föräldrar skattats som mer betydelsefulla vid val.

De variationer som finns mellan olika delgrupper av föräldrar i vårt material är i allmänhet inte anmärkningsvärt stora. Det finns små variationer, men i stort sett är man överens om vad som är viktigt respektive oviktigt i linje med tabellen ovan. Ett närmare studium av föräldrar med barn i olika åldrar (skolår) visar tämligen självklara saker. Föräldrar som har yngre barn, här avses 8-åringar dvs. barnen går skolår 2, avviker från övriga genom att fler tycker det är särskilt viktigt att skolan ligger nära hemmet, att skolvägen är bra, att det finns kamrater i skolan och att skolan är liten. På motsvarande sätt menar föräldrar till äldre barn, i detta fall elever i skolår 9, mer än andra att det är viktigt att skolan har bra valmöjligheter. De som aktivt valt fristående skolor menar förstås i högre grad än andra att det är viktigt just med en fristående skola och att skolan har en speciell pedagogisk profil. För dem är det relativt sett mindre viktigt att skolan ligger nära hemmet och att närstående kamrater finns i samma skola.

Vid jämförelse mellan föräldrar som valt kommunal eller fristående skola i Val-kommunerna framgår att det som föräldrarna, oavsett vilken skola det har valt, tycker är mycket/ganska viktigt med det egna barnets skolgång är i första hand (mer än 90 %) att skolan har bra lärare, är lugn och stabil, har bra lokaler och utrustning, att skolan tar väl hand om elever med svårigheter samt att föräldrarna har goda möjligheter till inflytande. Föräldrar som valt kommunal skola tycker i (något) högre utsträckning än de som valt fristående skola att det är viktigt att skolan ställer tydliga kunskapskrav, att det är bra kommunikationer mellan skolan och hemmet samt att elevinflytandet fungerar bra. Ganska många föräldrar som valt fristående skola jämfört med dem som valt kommunal, tycker däremot att det är helt eller ganska oviktigt att skolan ligger nära hemmet eller att kamrater går i samma skola.

I undersökningen 1996 framgår att när skolbytarföräldrar i efterhand anger vilka faktorer som varit mest betydelsefulla vid valet av skola är det skolans rykte, att den är lugn och stabil och har bra lärare som är det mest betydelsefulla liksom att det finns tydliga kunskapskrav och krav på uppförande och ordning. Detta stämmer med resultaten från vår undersökning förutom skolans rykte som inte har lika stor betydelse 2001.

3.2 KOMMUNERNA OCH VALFRIHETEN

I detta avsnitt skall vi se lite närmare på variationen mellan kommuner (ibland kommundelar när det gäller storstäder). Syftet är att etablera en bild av hur en del av förutsättningarna för val av skola ser ut och framför allt förutsättningar som är påverkbara på kommunal nivå. Det underlag vi utgår från är frågor som ställts till förvaltningschefer för grundskoleverksamheten i landets kommuner.

Knappt hälften av kommunerna uppger att val av skola inte är en fråga som diskuteras och en klar majoritet att föräldrar endast i någon utsträckning eller inte alls visat intresse för att välja skola även om intresset ökat under de senaste tre åren. Detta är bilden för riket som helhet och den stämmer ju inte riktigt med den bild föräldrarna gett och som vi redovisat ovan. Båda kan trots detta naturligtvis vara sanna i någon bemärkelse. Bedömningarna är gjorda utifrån olika utgångspunkter och under olika omständigheter. I tabellen nedan redovisar vi kommunernas bedömningar av hur stor andel av grundskoleeleverna i kommunen som går i annan skola än den där de basplaceras under läsåret 2000/01.

Tabell 3.8. Andel (%) grundskoleelever som går i annan skola än den de basplaceras läsåret 2000/01.

	Antal kommuner (kommundelar)	Andel (%)
Under 1 % av eleverna	136	38
Mellan 1-5 % av eleverna	133	38
Mellan 5-10 % av eleverna	40	11
Mellan 10-15 % av eleverna	16	5
Över 15 % av eleverna	9	3
Vet ej	9	3
Ej svarat	11	3
Totalt	354	101

Som framgår av tabellen går de allra flesta i den skola där de bas-placerats. Knappt 20 % av kommunerna har fler än 5 % av eleverna placerade i annan skola och endast ett fåtal mer än 10 %. Om dessa siffror speglar begränsningar i valmöjligheter eller om föräldrar valt den skola som ligger närmast bostaden kan vi inte avgöra med säkerhet med det underlag vi har. En indikation kan vara att många föräldrar som besvarat föräldraenkäten uppger att de aktivt valt den närmaste skolan.

Fyra av de frågor som ställts till kommunerna handlar om den policy de har när det gäller val av skola och var formulerade på följande sätt:

1. Har kommunen en policy att uppmana alla föräldrar/elever till ett aktivt val av grundskola inför läsåret?
2. Har kommunen inför läsåret 2000/01 givit föräldrar en samlad information om de skolor som finns i kommunen?
3. Beviljar kommunen detta läsår skolskjuts utöver 4 kap 7 paragrafen i skollagen?
4. Finns det kommunala profilskolor med profilklasser i kommun-delen läsåret 2000/01?

De fyra frågorna handlar på lite olika sätt om de förutsättningar som ges för val. En policy att uppmana till aktiva val ger en allmän positiv förutsättning. Information – oberoende av hur man skaffar sig den – är en nödvändig förutsättning för val liksom skolskjuts kan vara en förutsättning om avstånden mellan skola och bostad är stort och föräldrarnas möjligheter att själva bekosta resor är begränsade. Förekomsten av profilskolor med profilklasser är en faktor som innebär ett utbud eller en marknad som ger föräldrar och elever ökade möjligheter välja en skola som svarar mot deras intressen och behov. I den översikt som vi gör nedan har för enkelhetens och överskådlighetens skull svarsalternativ slagit samman så att svaren på frågor är ja eller nej.

Fem kommuner har svarat ja på alla fyra frågorna. Dessa är Nacka, Vaxholm, Vellinge, Nybro och Trosa. Tre av dessa har borgerlig majoritet, en har socialistisk och en har annan majoritet i kommunfullmäktige. Nacka och Vaxholm har omkring 10 % av sina elever i fristående skolor. Trosa har 7 % och de övriga två mindre än 2 %.

116 kommuner har svarat nej på samtliga fyra frågor. En iakttagelse som kan göras är att landbygdskommuner och industrikommuner har störst andel nej-svar. De har således uppenbarligen ingen

tydlig policy när det gäller val av skolan. Av dessa har sedan landsbygdskommunerna icke-socialistiskt majoritet och industrikommunerna socialistisk. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att på landsbygden finns inga möjligheter att välja och därmed inget behov av policy. I industrikommuner och särskilt sådana med socialistisk majoritet borde intresset för ökad valfrihet vara mindre enligt den genomgång av utbildningspolitiken vi redovisat i kapitel 2 och därmed också intresset för en policy i detta avseende. Mycket tyder på att val av skola är ett storstadsfenomen eller, uttryckt på annat sätt, en möjlighet för människor som lever och bor i befolkningstäta delar av landet. Upp emot hälften och, när det gäller industrikommuner, mer än hälften av de kommuntyper som inte har storstadskaraktär har svarat nej på samtliga fyra policyrelaterade frågor vi ställt. Det finns också en tendens att relativt sett fler kommuner (kommundelar) med socialistisk majoritet svarar nej på alla fyra frågorna.

Översikten nedan är uppbyggd från vänster till höger (som ett flödesdiagram) på så sätt att kommunerna först sorterats med avseende på om de har policy eller inte. Sedan har de som svarat ja respektive nej i ett andra steg delats upp i ja- respektive nejsvar på frågan om de informerat. I steg tre har en ytterligare uppdelning gjorts på basis av om de erbjuder skolskjuts eller ej inom grupperna. I sista och fjärde steget har grupperna delats upp utifrån om det finns profilsolor eller ej. I varje cell anges antal kommuner. Det finns partiella bortfall dvs. alla kommuner har inte svarat på alla frågor och därför stämmer det inte alltid om man summerar ”åt vänster”. Av de 98 kommuner som uppgivit att de har policy har till exempel bara 96 besvarat frågan om de informerat och av de 63 som sagt att de har policy och informerat har bara 60 svarat på frågan om skolskjuts osv. Det finns alltså i översikten en del bortfall, men avsikten är här inte att göra en exakt skattning av svaren, utan bara att försöka ge en bild av hur variationen ser ut mellan kommuner med avseende på vissa av de möjligheter de erbjuder när det gäller val av skola.

Tabell 3.9. Översikt över kommunernas (kommun-/stadsdelars) policy och förhållningssätt till valfrihet.

Policy	Information	Skolskjuts	Profiler
Ja 98	Ja 63	Ja 16	Ja 5
			Nej 9
		Nej 44	Ja 11
		Nej 32	
	Nej 33	Ja 10	Ja 2
			Nej 8
Nej 22		Ja 5	
		Nej 17	
Nej 247	Ja 63	Ja 11	Ja 0
			Nej 11
		Nej 49	Ja 2
		Nej 46	
	Nej 179	Ja 48	Ja 6
			Nej 42
Nej 124		Ja 5	
		Nej 116	
Totalt antal			
Ja 98	126	85	36
Nej 247	212	239	281

Som framgår av översikten och som sagts ovan finns det två grupper av "extremkommuner", nämligen de som har svarat nej på alla frågorna (116) och de som svarat ja på samtliga fyra frågor (5). Resten av de cirka 300 kommuner (kommun/stadsdelar) som svarat uppvisar i detta avseende stor variation. Det kan också uttryckas som att förutsättningarna i olika kommuner varierar. Som förälder eller elev har man olika förutsättningar att välja skola beroende på i vilken kommun (kommundel) i landet man bor.

Totalt sett informerar endast drygt hälften av kommunerna på ett systematiskt vis. Ett litet antal erbjuder skolskjutsar och endast något mer än 10 % uppger att de har kommunala profilskolor med profilklasser inom minst hälften av skolorna. I första hand gäller detta för storstäder och förorter till storstäder där också andelen elever i fristående skolor är hög i förhållande till riket som helhet.

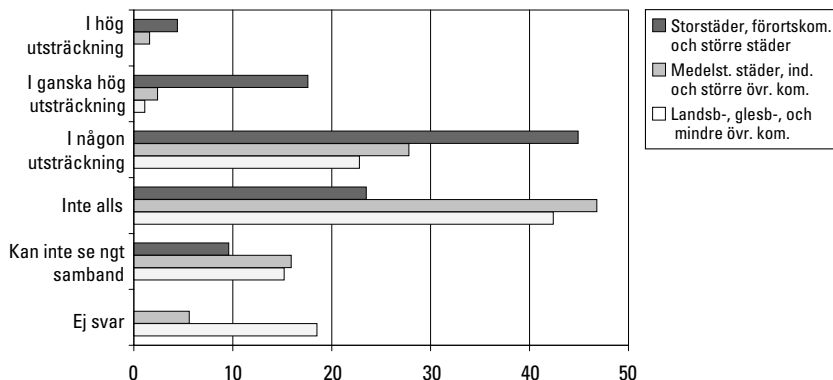
En konklusion av den översikt vi redovisat i detta avsnitt är att det finns möjligheter för föräldrar och elever att välja grundskola, men att möj-

ligheterna 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.

Diskussionerna om, liksom de åtgärder som vidtagits på olika håll för att öka möjligheterna att välja grundskola, är av relativt sent datum. Sannolikt kan en förändringsvåg skönjas och kommer möjligheterna att välja skola att öka där förutsättningar för detta finns. En konsekvens blir att diversifieringen ökar liksom konkurrensen. Möjligen utvecklas ett flerparallelligt system som innefattar olikheter mellan storstad och landsbygd och inom storstadsområden, men också inom skolområden. Om detta, som har framhållits, leder till ökat engagemang i skolfrågor, en bättre kvalitet och en ökad kostnads-effektivitet har vi inte möjligheter att bedöma annat än indirekt via hur föräldrar uppfattar situationen.

Som framgått ovan gör ungefär hälften av föräldragruppen bedömningen att engagemanget ökar med ökad valfrihet liksom att kvaliteten kommer att förbättras. Mer än hälften av föräldrarna gör också bedömningen att konkurrenstänkande ökar både på skolan och på den kommunala nivån. Detta gäller särskilt föräldrar från storstadsområden. I diagrammet nedan visas hur kommunerna och kommun-/stadsdelar svarar på frågan om möjligheten att välja skola lett till ökat konkurrenstänkande på kommunnivå. Svaren redovisas med uppdelning på kommungrupper. I kommungruppen landsbygd, glesbygd- och mindre övriga kommuner har 18 % inte svarat på frågan vilket gör att jämförelsen mellan kommungrupper är osäker men diagrammet ger ändå en ungefärlig bild av de andra kommunernas uppfattning. Det är framförallt i storstäder, förortskommuner och större städer som det finns en uppfattning om att konkurrenstänkandet har ökat, i hög/ganska hög utsträckning (22 %) respektive i någon utsträckning (45 %).

Diagram 3.8. Kommuner och kommun-/stadsdelar som svarat på frågan: I vilken utsträckning har möjligheten att välja skola lett till ökat konkurrenstänkande på kommunnivå? Andel (%) kommuner.



Ökad valfrihet kan naturligtvis vara systemutvecklande och just få konsekvenser av nämnt slag. Men det kan också leda till ett mer segererat skolsystem, mindre stöd till elever med behov av särskilt stöd och ökade behov kvalitetskontroller av olika slag och på olika nivåer. Ungefär hälften och i några avseenden fler inom föräldragruppen gör bedömningar att så kommer att ske. Om detta är samma föräldrar som ovan vet vi inte.

SAMMANFATTNING

Något förenklat kan vi sammanfatta den information vi redovisat om föräldrars föreställningar och förhållningssätt till val av skola i följande punkter. Det bör observeras att resultaten i huvudsak bygger på svar som föräldrar gett via frågeformulär och att vi här endast sammanfattar i mycket grova drag.

- Många föräldrar väljer aktivt skola. I Val-kommunerna gör 67 % av föräldrarna aktiva val och i Övriga kommuner är motsvarande andel 34 %. Välutbildade föräldrar tycks i högre grad än andra göra aktiva val av skola i Val-kommunerna.
- I Övriga kommuner dvs. kommuner där valmöjligheterna varierar mycket har cirka en fjärdedel av föräldrarna valt den närmaste skolan. I utbildninghänseende är det i första hand föräldrar med förgymnasial utbildning. Den mindre andel som valt fristående

eller annan kommunal skola är i första hand föräldrar med högskoleutbildning.

- Föräldrar som inte valt skola bor i framförallt i landsbygds- och glesbygdskommuner eller i mindre övriga kommuner och dessa föräldrar har i fråga om utbildning gymnasieutbildning eller eftergymnasial utbildning.
- Drygt 80 % respektive cirka 70 % av föräldrarna som valt skola har valt till en skola (kommunal respektive fristående) och inte valt bort från en skola.
- Nästan hälften av föräldrar (42 %) från Övriga kommuner respektive drygt hälften (55 %) från Valkommunerna menar att de haft tillräcklig information för att kunna välja skola till sina barn. Oberoende av vilket val man gjort, fristående/kommunal skola, anser en majoritet av föräldrarna detta.
- I stort sett alla föräldrar tycker att det är bra med valfrihet och drygt en tredjedel är positivt inställd till fler fristående skolor.
- 16 % av föräldrarna i Övriga kommuner och 25% av föräldrarna i Valkommunerna vet inte om det finns fristående skolor i närheten av där de bor.
- Högutbildade föräldrar anser sig i hög grad mer välinformerade om valmöjligheter än lågutbildade.
- De flesta föräldrarna är nöjda med den skola deras barn går i.
- Den lilla andel (drygt 4%) av föräldrarna i Valkommunerna som uppger att de är missnöjda har relativt sett låg utbildning eller kommer från länder utanför Europa. I Övriga kommuner är motsvarande andel cirka 3% och här är det föräldrar med gymnasieutbildning eller mer som uppger att de inte alls är nöjda med skolan.

Den information vi har via företrädare för kommuner kan sammanfattas i följande punkter:

- Knappt hälften av kommunerna anger att val av skola är en fråga som inte diskuteras i kommunen och en klar majoritet av kommun-

företrädarna 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 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

Det här kapitlet behandlar valfrihetens effekter på skolutveckling i form av *pedagogisk förnyelse* och *effektivitet*.

4.1. NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER

Skolutveckling är ett begrepp som används ofta och kan inrymma mycket. Det kan innebära att förändra synsätt på undervisning, att utveckla pedagogiska metoder och ämnesinnehåll, men också handla om att utveckla skolsystemet som sådant.

I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet har skolutveckling explicit inte någon stor plats. I kapitlet "Skolans värdegrund och uppdrag" under rubriken "Den enskilda skolans utveckling" sägs att verksamheten "måste utvecklas så att den svarar mot uppställda mål". I utveckling inbegrips att undervisningsmålen fortlöpande prövas, att man följer upp och utvärderar resultat och prövar och utvecklar nya metoder.¹ Systemet med mål- och resultatstyrning och ett decentraliserat ansvar till kommuner och skolor innebär att de lokala förhållandena och behoven ska styra utvecklingen av verksamheten.

Decentralisering av ansvar, tydlig ansvarsfördelning samt mål- och resultatstyrning med ökad lokal frihet är förändringar som beslutats bl.a. i syfte att ge förutsättningar för och stimulera utveckling. Möjligheter att göra förändringar inom grundskolan har successivt givits genom försöksverksamhet. Sedan många år har skolor till exempel arbetat med profilering även om inte själva uttrycket "profilering" har använts. Från 1991 pågick försöksverksamhet med dubbelt tillval på grundskolans högstadium. Det innebar fördjupning av en tillvalskurs. Det fanns också möjlighet att göra en jämkning av grundskolans timplan för lokal profilering av vissa klasser i grundskolan. Idag finns utrymme för fördjupning och breddning inom den tid som i timplanen är anslagen till elevens val och skolans val. Vissa begränsningar finns angivna i grundskoleförordningen. Försök pågår med utbildning utan timplan i kommunala grundskolor i ett antal kommuner.

Profilering kan ha olika innebörd. En skola kan ha en profil som är gemensam för hela skolan t.ex. språkprofil och som omfattar alla elever. Profilering kan också innebära att bara en eller några klasser är profilerade (t.ex. musikklasser) och en skola kan ha flera profiler eller inriktningar. Profilering kan vara mer eller mindre tydlig. Man talar ibland om "uttalad profil". En del fristående skolor

1) Lpo 94

har "allmän inriktning". Fristående skolor med "allmän inriktning" ökar för närvarande mest av de olika inriktningar som fristående grundskolor har, från drygt en fjärdedel av skolorna 1995/96, till nästan en tredjedel av samtliga fristående grundskolor 2000/01.²

Utveckling av mångfald kan handla om mångfald i form av profiler. Det kan också handla om olika huvudmannaskap och driftsformer. Omfattningen av skolor med profil har ökat, men vad profileringen egentligen innebär varierar. Huvudmannaskap är också ett konkurrensmedel. Att flera fristående skolor marknadsför sig som skolor med "allmän inriktning" kan tolkas som att det är huvudmannaskapet som skiljer skolan från andra och som utgör konkurrensmedlet samtidigt som man ger eleverna samma undervisning som den kommunala grundskolan vilket kanske kan uppfattas som betryggande och vara en del i marknadsföringen.

I rapporten "När inget facit finns"³ beskriver Ingrid Carlgren och Berit Hörnqvist förändringar i skolan i anslutning till projektet Skola i utveckling. De beskriver förändringarna som ökad individualisering, ökad flexibilitet, utveckling av mer produktorienterade arbetsformer, mer horisontella kommunikationer och nya kommunikationsmönster som har en bakgrund i en modern syn på fostran och undervisning. Lärarroll och elevroll förändras. En omstrukturering av verksamheten genomförs med flexibla gruppindelningar, flexibla tidsstrukturering och med mångfald och valmöjligheter. Att eleven kan och ska välja själv betonas.

Det är givetvis flera faktorer som samverkar då det sker förändringar i skolors verksamhet. Att skilja ut verkan av en enskild faktor som den ökade möjligheten att välja skola är svårt, likaså att urskilja vad som orsakar förändring. Den konkurrens som möjligheten att välja skola kan medföra kan vara en sådan faktor lika väl som förändringar i omvärlden, kommunala beslut etc. kan vara det. Förändring är beroende av vilka förutsättningar som ges.

Skolverket har tidigare gjort några iakttagelser i anslutning till valfrihetsreformerna. En studie som gjordes under läsåret 1992/93⁴ visade till exempel inga tydliga effekter i form av pedagogisk förnyelse, men man fann vissa signaler på negativa ekonomiska konsekvenser för kommuner till följd av bidragsreglerna för fristående

2) Antalet fristående grundskolor inbegripet riksinternat, internationella skolor, skoldaghem och skolor inriktade mot elever med olika svårigheter var 1995/96 238 stycken varav 64 med allmän inriktning och 2000/01 428 stycken varav 149 med allmän inriktning. Källa: Fristående grundskolor 2000, Skolverket 2001

3) Carlgren, I & Hörnqvist, B, 1999. När inget facit finns/Skola i utveckling. Om skolutveckling i en decentraliserad skola. Skolverket.

4) Val av skola. Rapport om valfrihet inom skolpliktens ram läsåret 1992/93. Skolverkets rapport nr 40

skolor. I en utvärdering 1998⁵ av valfrihetens effekter i 12 kommuner där jämförelsevis många elever hade valt skola, fann Skolverket att många skolor uppfattade konkurrensen som pådrivande för skolans utveckling, men också effekter i form av minskat samarbete mellan skolor. Elevtillskott till populära skolor medförde att man kunde säkerställa tjänster och även expandera vilket bidrog till ett positivt utvecklingsklimat samtidigt som det blev fler elever i klasserna och arbetsbelastningen ökade. Skolor som förlorade elever fick ett sämre utvecklingsklimat genom minskade resurser.

I detta sammanhang ska vi inte diskutera skolutveckling på något uttömmande sätt och inte heller försöka göra några bedömningar av riktning och djup i svensk skolutveckling. Det vi anfört ovan har vi gjort för att påminna om komplexiteten och den uppsjö av faktorer som spelar in, liksom de många olika perspektiv och synvinklar som kan brukas på fenomenet skolutveckling. Vi begränsar oss här till några aspekter, som särskilt betonats i samband med förverkligandet av en ökad valfrihet inom skolområdet. Den avgränsning vi gör är alltså inte godtycklig, men, och det bör kanske betonas, den är relativt smal.

Utgångspunkterna har varit förväntningar på utveckling till följd av ökade möjligheter att välja skola såsom den beskrivs i propositionstexter med anknytning till valfrihet från början av 1990-talet (se kapitel 2). Ökade möjligheter att välja skola förväntas leda till konkurrens om elever vilket tvingar skolor och kommuner att bli lyhörda och till förändringar för att svara mot de krav som ställs. Utveckling beskrivs dels som pedagogisk förnyelse genom utveckling av mångfald av utbildningsvägar och av kursinnehåll, av organisation och av pedagogiska lösningar, dels som effektivisering i form av effektivare resursanvändning och ökad produktivitet.⁶ Det är dessa inslag eller fenomen som står i fokus för de bedömningar vi bett företrädare för kommunerna göra och som vi redovisar i det följande. Vi skulle också kunna formulera det så att vi bett kommuner bedöma om valfrihetsreformargument har stöd.

5) Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan, Skolverkets rapport nr 9

6) Prop. 1991/92:100 Bilaga 9, 1991/92:95, om valfrihet och fristående skolor 1992/93:230 Valfrihet i skolan

4.2. HUR SER KOMMUNERNA PÅ VALFRIHET SOM DRIVKRAFT?

Den enkät som besvarats av kommunerna visar att uppfattningarna varierar om huruvida de ökade möjligheterna att välja skola medfört konkurrenstänkande och om konkurrenstänkandet har medfört förändringar i form av pedagogisk förnyelse.

Nästan hälften av kommunerna uppger att möjligheten att välja skola har lett till ökat konkurrenstänkande på skolnivå. I kommuner där jämförelsevis många väljer skola – storstäder, förortskommuner och större städer - svarar 70 % att konkurrenstänkandet har ökat i någon eller ganska stor utsträckning och 4 % att det har ökat i stor utsträckning. Även på kommunnivå anses konkurrenstänkandet ha ökat dock inte i lika hög grad som i skolorna.

Knappt hälften av kommunerna anger valfriheten som en drivkraft för förändring. Bland storstadskommuner, förortskommuner och större städer dvs. där de flesta valen görs och där avstånden mellan skolorna är mindre och andelen fristående skolor större, uppfattar nästan tre fjärdedelar av kommunerna möjligheten att välja skola som en drivkraft för förändring.

Möjligheten att välja skola har således enligt kommunföreträdarens uppfattning lett till ökat konkurrenstänkande och har varit en drivkraft för förändring framförallt i kommuner där förhållandevis många elever väljer skola.

I tabellen nedan redovisas kommunernas svar på några frågor om valfriheten och dess konsekvenser. Frågorna anknyter till det sätt att se på skolutveckling som vi begränsar oss till i detta sammanhang. Det betyder att vi koncentrerar studien till ett antal faktorer eller företeelser som hänger samman med pedagogisk förnyelse i form av ökad mångfald när det gäller utbildningsvägar, innehåll, organisation och pedagogiska lösningar samt med effektivisering genom bättre resursanvändning och ökad produktivitet.

Resultat redovisas för en huvudtyp av kommuner som omfattar storstad, förorter till storstäder och större städer. Det är svar från den gruppen av kommuner som är särskilt intressanta i detta sammanhang eftersom det är där som det faktiskt finns valmöjligheter och erfarenheter av val av skola. Det går alltså inte att direkt jämföra svar från olika grupper av kommuner eftersom deras förutsättningar varierar när det gäller möjligheterna för föräldrar och elever att välja skola.

Tabell 4.1. Bedömningar på kommunnivå (storstad, förortskommun, större stad) av valfrihetens konsekvenser i ett antal avseenden med anknytning till skolutveckling. Procent.

I vilken utsträckning har möjligheten att välja skola i kommunen lett till...	I hög eller ganska hög utsträckning	I någon utsträckning	Inte alls eller kan inte se något samband	Bortfall	Summa
...ökad lyhörddhet för föräldrars och elevers önskemål från skolornas sida?	32	52	14	2	100
...fler skolor med uttalad profil som elever kan söka till?	14	39	46	2	100
...utveckling av valalternativ i skolorna?	12	50	37	0	100
...utveckling av pedagogiska metoder?	14	46	40	0	100
...utveckling av skolpersonalens kompetens?	9	46	43	1	100
...att driftiga lärare söker sig till andra skolor?	12	38	50	1	100
...bättre resursanvändning i skolan?	9	21	71	0	100
...ökade kostnader för skolan?	28	32	40	1	100

Av tabellen ovan framgår att möjligheterna att välja skola har betydelse på olika sätt – enligt företrädare för kommunerna. Antagandet att lyhörddheten skulle öka bekräftas och särskilt i områden där möjligheterna att välja skola är stora. I 84 % av kommunerna görs en sådan bedömning. En utförlig diskussion av relationen valfrihet – inflytande redovisas i kapitel 5.

Det framstår klart av vårt material att döma att möjligheterna att välja skola i hög utsträckning lett till konsekvenser av det slag man förväntat sig. Mångfalden har ökat genom att skolor utvecklat olika profiler och genom att man inom skolor erbjuder valalternativ. Detta är bedömningar som görs i en klar majoritet av kommunerna som ingår i den grupp där möjligheterna att göra skolval är betydande. Flertalet (55-60 %) av företrädarna för kommunerna menar också att möjligheterna till valfrihet lett till utveckling av pedagogiska metoder och av skolpersonalens kompetens. Som exempel på vad som utvecklas nämns tematiskt och ämnesövergripande arbetssätt, undersökande och problemlösande arbetssätt, effektiva arbetssätt och mångsidigt lärande. Även organisatorisk utveckling så som utveckling av arbetslag nämns. I en kommun uttrycker man sig på följande sätt: "Ett helt annat tänk utvecklas. Uppdraget är mer i fokus för skolutvecklingen.

Varför och för vem skolorna arbetar är utgångspunkten nuförtiden. Kvaliteten ökar genom större tydlighet i målsättningen”.

När det gäller frågan om möjligheterna att välja skola också lett till en effektivisering genom bättre resursanvändning och ökad produktivitet ger våra enkätsvar inte någon uttömmande information. Det finns, som framgått ovan, två frågor som rör ekonomin. Den ena, som gäller om resursanvändningen förbättrats, ger vid handen att det är så i ungefär 30 % av de kommuner som har väl utbyggd valfrihet. Den andra frågan, som gäller kostnader, visar att i 60 % av kommunerna menar man att kostnaderna ökat i åtminstone någon utsträckning. I nästan var tredje kommun bedömer man att kostnaderna ökat i stor utsträckning. Vi återkommer till detta senare i kapitlet.

4.3. VAL AV SKOLA I FEM KOMMUNER

Fallstudier har, som nämnts tidigare, gjorts i fem kommuner där valmöjligheterna och andelen elever som väljer skola varierar. I det följande redovisar vi erfarenheter från kommuner som främjar valmöjligheterna, kommuner där val av skola är ovanligt och från glesbygdskommuner.

KOMMUNER SOM FRÄMJAR VAL

Vi börjar med att låta några skolledare och andra som arbetar i kommuner där möjligheterna att välja är stora komma till tals. Vi citerar ur intervjuer som gjorts i Västerås och Sollentuna. De svarande har uppmanats reagera på påståendet att valfrihet leder till skolutveckling.

- Ja, det tycker jag ju att det gör förstås. Det är ju ganska naturligt att det leder till skolutveckling i och med att vi fokuserar, som vi gör, på matte och NO. Så visst kan det bli en utveckling i de ämnena. Och även andra. (S:t Iliansskolan, Västerås, lärare)
- Ja det håller jag med om på olika sätt. Föräldrar och elever har valt en skola då har man förväntningar på att det ska bli bra... Så man får inte stagnera...Det räcker inte med idrottsprofilen utan vi måste få en bra undervisning totalt sett... Vi måste hela tiden utveckla idrottsprofilen men sen är det resten av skoldagen som inte heller får stagnera. Och ett led i det är ju att vi bygger om skolan nu för att kunna jobba i arbetslag. (Vikängsskolan, Västerås, rektor)

- Det gör det nog också. För två tre år sedan hade vi danskar här som också gjorde intervjuer och konstaterade just detta att eftersom vi hade valfrihet och ett skolpengsystem så fick ju skolorna tänka på detta att locka till sig elever. Och det gjorde i sin tur att man fick lägga sig till med en profil för att locka till sig elever. Detta ledde också till bättre kvalitet. På så sätt kan man säga att det ledde till skolutveckling. Man kan säga att själva konkurrenssituationen, att man vill locka till sig elever, gör att man får tänka över hur man undervisar, vilken profil har vi. Och fråga sig: Hur gör vi? (Ordförande i BUN, Sollentuna kommun)
- Ja det har det ju gjort på sätt och vis. Jag tycker att de här profiler-
na som vi har utvecklat för att visa att vi har någonting som lockar har lyckats. Särskilt den naturvetenskapliga inriktningen har blivit helt fantastisk. Och det är möjligt att den inte skulle ha kommit till stånd utan. Det har också lett till lite större insikt om ekonomins betydelse i personalgruppen. Man har börjat tänka på ett annat sätt. Man ser ekonomiskt på skolan och förstår. Man drar lite mer åt samma håll, faktiskt. Det är det ena. Sen är det ju då nackdelen med att vi får allt svårare att ta hand om de barn som har svårare behov. (Turebergsskolan, Sollentuna, rektor)
- Kan göra. Det beror väl på. Jag är i princip för valfrihet. Det är klart man ska ha en valfrihet, man ska inte bara styras in. Men sen beror det på vad man gör av det hela om det blir något av det eller ej. (Turebergsskolan, Sollentuna, lärare)
- Det är ju vårt mål med verksamheten. Så att absolut är det så. Alla är olika, och vi vill bara vara ett alternativ. Absolut inte bli ett nytt monopol. Och det är precis valfriheten som behövs. (Johanssons skola, Sollentuna, rektor)

Svaren, med några få undantag, speglar relativt väl den diskussion som är aktuell kring konsekvenser av ökad valfrihet inom skolområdet. Frågan är ställd på ett sätt som gör det naturligt att svara "positivt", och det gör man. Man refererar till ökad lyhörddhet, varierat innehåll, mångfald, utbildningsvägar och ökad produktivitet. Men man nämner också negativa konsekvenser eller nackdelar så som svårigheter att ta hand om barn som har "svårare behov" och annat.

I kommuner där det finns ett politiskt intresse att stimulera val är man intresserad av att det utvecklas valalternativ vilket kan

innebära såväl profilering av kommunala skolor som etablering av fristående skolor med olika profiler. I de två fallstudiekommuner där skolval är jämförelsevis vanligt, Sollentuna och Västerås, är inställningen till valfrihet positiv från kommunernas sida. I Sollentuna ingår ökade valmöjligheter för eleverna i en uttalad strategi för att utveckla verksamheten. Den politiska ledningen har en ambition att öka antalet valmöjligheter och vill kunna erbjuda variation och alternativ både när det gäller pedagogik och driftsform. Kommunen har stött fristående skolor bl.a. genom att hjälpa till att ordna lokaler. Kommunledningens stöd till fristående skolor kan ibland innebära att kommunala skolor uppfattar att de inte får motsvarande starka stöd när det gäller lokalfrågor.

Av Sollentunas 10 fristående skolor (vårterminen 2001) har två skolor tydliga profiler, de övriga har allmän inriktning, men driftsformerna varierar. Det finns skolor som drivs av föräldrakooperativ och av aktiebolag och det finns några skolor som ingår i en skolkoncern som drivs i form av aktiebolag. Nästan samtliga kommunala skolor har någon form av profilering. Den politiska oppositionen anser att variationen bland fristående skolor inte har ökat utan endast antalet skolor, men konkurrensen har medfört att de kommunala skolorna fått bättre kvalitet. Skolledares och lärares uppfattningar om betydelsen av profilering varierar. En del ser profilering som skolutveckling andra anser att det är något som skulle kunna rymmas i den ordinarie verksamheten.

I Sollentuna finns även två kommunala skolor som ligger utanför den vanliga skolorganisationen, en skola som benämns kommunal friskola med en föräldrastyrelse underställd kommunstyrelsen och en skola kallad international school som ligger direkt under Barn och ungdomsnämnden. Övriga kommunala grundskolor styrs av en utförarnämnd som ansvarar för driften av all kommunal service. (Förhållandena avser läsåret 2000/01).

Även i Västerås, den andra fallstudiekommunen där möjligheterna att välja skola är goda, finns en uttalad politisk ambition att erbjuda mångfald. Där har valfrågan framförallt handlat om att välja skola med eller utan profil, medan huvudmannskapet varit mindre viktigt. Intresset från föräldrar och elever för profilering har ökat med åren. Här har många olika profiler utvecklats. Mer än hälften av de kommunala skolorna har uttalade profiler liksom de tio fristående skolorna på grundskolenivå. De kommunala skolornas profiler är t.ex. data, teknik, språk, naturvetenskap, kultur, matematik och olika idrottsinriktningar. De fristående har profiler som t.ex. Montessori-

pedagogik, religiös profil, språk och kultur. Två kommunala skolor anses ha lyckats bäst med sina profileringar, om man ser till antal sökande från andra upptagningsområden. Framgången med profileringarna beror, menar man, på enskilda lärares engagerade arbete, att man har knutit an till det lokala näringslivet som har lång tradition och att eleverna har goda möjligheter till gymnasieutbildning med anknytning till profileringen.

I fallstudierna finns exempel på skolor, såväl fristående som kommunala, som profilerar sig genom sitt arbetssätt. Elevaktivt arbetssätt, att utveckla elevernas ansvar för sin utbildning, individuellt anpassade utbildningar med individuella planer och eget självständigt arbete för eleverna är exempel på hur man beskriver arbetssätt.

Det finns exempel på att lärare och skolledare startar fristående skolor för att kunna förverkliga pedagogiska idéer som de inte upplevt vara möjligt i den kommunala skolan. Vid en nystartad fristående skola arbetar man utan traditionellt schema, eleverna har individuella studieplaner och arbetar i projekt med eget ansvar och skolan har hög personaltäthet. Skolan utnyttjar möjligheten att själv välja personal och har anställt personal som delar skolans pedagogiska vision. Man utnyttjar också möjligheten att utforma de nya lokalerna efter skolans pedagogik och man betonar vikten av effektiv ledning. Rektorn upplever handlingsfrihet, kan ta snabba beslut och slipper omständlig handläggning. En fristående skola i samma kommun med en bakgrund som väletablerad kommunal skola med musikklasser och hög status, anses inte vara drivande i pedagogiska frågor utan mer traditionell med betoning på stabilitet och lärarkompetens. En fristående skola som drivs av ett föräldrakooperativ har också en betoning på det traditionella då man vänder sig till elever i närområdet med "klassiskt kunskapsinlärande".

Det finns skolledare som anser att valfriheten inte medfört några positiva effekter förutom att man blivit bättre på att informera. Skolans rykte eller yttre attribut som vackra skollokaler får stor betydelse i en kommun med möjlighet att välja skola. I fallstudiekommunerna finns exempel på slitna skolor och skolor med många elever med behov av stöd som drabbats av en nedåtgående trend. Detta har medfört ökad personalomsättning och svårigheter att rekrytera lärare. Det får i sin tur effekter på skolans utveckling. Skolor med hög personalomsättning får svårt att bedriva långsiktigt utvecklingsarbete. En lärare beskriver bristen på kontinuitet i lärarkåren som "ständiga omstarter för att i nya personalkonstellationer ta itu med gamla frå-

gor”. I konkurrensen blir rektorns roll att leda den pedagogiska utvecklingen och hålla visionen vid liv ännu viktigare. Där konkurrensen är stor utsätts framför allt skolledarna för stor press.

KOMMUNER DÄR VAL AV SKOLA ÄR OVANLIGT

Det finns många kommuner där val av skola av olika anledningar inte är vanligt och där skolorna inte upplever någon konkurrens. I fallstudierna ingår tre kommuner där skolval har jämförelsevis liten omfattning. Östersund är exempel på en kommun där den politiska ledningen inte uppmuntrar val och konkurrens mellan skolor. Kommunen, som inom sig rymmer både tätort och glesbygd, har samma svårigheter som glesbygdskommuner med befolkningsminskning och minskade resurser. Tidigare erbjöds föräldrar och elever att fritt välja skola, men nu anser den politiska ledningen att det inte finns utrymme för detta. Skolorna har brist på platser därför att det för närvarande går jämförelsevis många barn i grundskolan. Trots det tillgodosågs de flesta önskemål om skolval läsåret 2000/2001. Den politiska ledningen vill stimulera skolutveckling, vilket man bl.a. gör genom att ange utvecklingsområden i skolplanen och genom en beställar-utförarorganisation. Det finns samtidigt en irritation i skolorna över att inte själva få styra sin utveckling. Rektorer och lärare är kritiska mot det beställar-utförarsystem som kommunen tillämpar. De anser att det inkräktar på den pedagogiska frihet som bör finnas för den enskilda skolan. Utifrån lärares idéer och initiativ har olika profiler som t.ex. drama, bild och form utvecklats, liksom olika arbetssätt som t.ex. ämnesövergripande, problembaserat och elevaktivt arbetssätt. Profilerna utvecklas inte i konkurrenssyfte. Intervjuade lärare anser att de har stor frihet att pröva olika pedagogiska metoder. Några fristående skolor har etablerat sig och konkurrerar med alternativa pedagogiska idéer, vilket har lockat elever och föräldrar. I kommunen uttrycks oro för merkostnader med anledning av att fler fristående skolor etableras. Därför har man i kommunen beslutat att pröva en alternativ driftsform, ibland benämnd kommunal friskola, med tydlig profil dit elever från hela kommunen kan söka. Olika förslag har diskuterats inom kommunen för att öka kontrollen över organisationen och förbättra ekonomin. Bland möjliga lösningar har förslag om olika entreprenadsformer förts fram. I kommunen finns också långtgående planer att skapa lokala styrelser med föräldramajoritet.

GLESBYGDSKOMMUNER

Av företrädesvis praktiska skäl sker inte många val i Jokkmokk och Övertorneå. Avstånden är ett hinder. I glesbygdskommuner upplever skolorna vanligen inte någon konkurrens. Val av skola är oftast inte en realitet i glesbygd och kan därmed inte heller fungera som stimulans för utveckling. Det finns en oro för kvaliteten i skolans verksamhet då befolkningen minskar pga. utflyttning. Man anser att de krympande skolorna innebär en risk för kvaliteten genom att det blir brist på dynamik i alltför små lärargrupper. Förändringar som kan stimulera till utveckling sker dock. Små byskolor läggs ner av ekonomiska skäl, vilket innebär omorganisationer med större skolor och större klasser. Förändringarna medför att lärarna får fler kollegor på sin arbetsplats, vilket i vissa fall kan vara en stimulans till utveckling. Förskolans integrering i skolan är en förändring som innebär att olika personalgrupper med olika traditioner kan arbeta tillsammans.

I Jokkmokk prövar man åldershomogena och åldersblandade barngrupper. Att organisera i "spår" innebär att barngrupper hålls ihop genom förskola och skola och att i princip samma vuxna personer följer gruppen. Inom spåren utvecklas olika pedagogiska modeller. I år 7 – 9 då de samiska eleverna integreras från sameskolan in i kommunens grundskola finns profileringar med samiska inslag.

Det finns exempel på fristående skolor även i glesbygdskommuner. Det är ofta byskolor som varit nedläggningshotade och som fortsätter under ny huvudman. I Övertorneå finns exempel på en byskola som nyligen blivit fristående skola. Eleverna är desamma som de som gick i skolan tidigare men lärarkonstellationen är ny. Förändringen medförde förväntningar från föräldrar och kommunföreträdare, men även från lärarkollegor i den kommunala skolan. Förändringen från kommunal till fristående skola innebar en utmaning för skolans personal med krav att klargöra vad man ville med sin skola. Lärare upplevde ett positivt utvecklingsklimat med kortare beslutsvägar och med möjlighet att pröva nya idéer. Samtidigt upplevde lärare och ledning att det var viktigt för den nya skolan att lyckas och att både engagemanget och pressen på skolans personal blev större. Skolan har fått stöd och ett positivt bemötande från kommunens sida trots att den medfört en ekonomisk belastning. Detta kan tolkas som att kommunen ser positivt på skolan och dess möjligheter att bidra till utveckling i kommunen.

4.4. KAN MAN TALA OM EFFEKTIVISERING?

Ökad valfrihet förväntas leda till effektivisering. I propositionstexter talas om effektivare resursanvändning och ökad produktivitet som en följd av valfrihet. Möjligheterna att på ett relevant sätt mäta effektivitet varierar mellan olika slags verksamheter. Varuproducerande organisationer, som verkar på en marknad och är utsatta för konkurrens, kan relativt lätt mäta sin effektivitet. Effektivitet är då ungefär detsamma som lönsamhet. Men – hur mäter man effektivitet om det ekonomiska resultatet inte samtidigt är uttryck för det verksamhetsmässiga resultatet? Delvis med tanke på de stora svårigheter som finns när det gäller bedömningen av effektivitet inom skolområdet har vi i denna studie uteslutit bedömningar avseende den eventuella effektivitetsvinst som fristående skolor kan bidra med genom bättre hushållning. Denna förbättrade hushållning skulle kunna fungera stimulerande och utmanande för andra skolor. Studien har i detta avseende en begränsad ingång och därmed räckvidd eftersom kostnader aldrig jämförs mellan olika skolenheter utan diskuteras i första hand på kommunnivå.

KOSTNADER OCH RESULTAT

Enligt Skolverkets statistik var kostnaden per elev i grundskolan år 2000 i genomsnitt något högre vid fristående skolor än vid kommunala skolor. Högst kostnad per elev hade storstäder och glesbygdskommuner, vilket till stor del kan förklaras utifrån strukturella faktorer som ekonomiska, sociala, geografiska och demografiska förhållanden. Av Skolverkets statistik över huvudmännens kostnader år 2000 framgår att den genomsnittliga kostnaden per elev i kommunal grundskola var 55 300 kronor. Motsvarande kostnad i fristående skolor var 56 400 kronor. De fristående skolorna hade högre kostnader för undervisning, skolmåltider och läromedel, men lägre kostnader för lokaler och inventarier, elevvård mm. Många av de fristående skolorna är små, vilket till en del kan förklara de högre kostnaderna. En klar majoritet av de kommuner där möjligheterna att välja skola finns uppger att möjligheten att välja skola har lett till ökade kostnader för skolan i hög, ganska hög eller någon utsträckning.

Skolverkets statistik visar att elever i fristående skolor uppnått klart bättre studieresultat (mätt i betyg) än elever i kommunala skolor. Dessa uppgifter bör tolkas med försiktighet. Vi vet att många fristående skolor rekryterar elever från hem med studietradition. Av

tabellen framgår även att fristående skolor har lägst antal elever per skola. Elevernas bakgrund och skolstorlek är faktorer som brukar ha betydelse för studieresultat även i kommunala skolor. Andelen elever i fristående skolor som ej nått målen i ett eller flera ämnen är klart lägre än riksgenomsnittet. Andelen behöriga till gymnasieskolan från fristående skolor är högre än riksgenomsnittet. Glesbygdskommuner och fristående skolor uppvisar de högsta övergångsfrekvenserna till gymnasieskola.

Tabell 4.2. Kostnader, meritvärden, behörighet, övergång till gymnasieskola

Huvudman	Kostn/ Elev	Elev/ skola	Genom- snittligt - meritv. 2000/01	Andel (%) ej nått mål i ett eller flera ämnen	Andel (%) behöriga till gym- nasieskola	Övergångs- frekvens exkl. IV
Kommun grupp	2000	2000/01	2000/01			
Samtliga kommuner	55 300	217	202,2	25,9	89,1	88
Storstäder	65 800	291	203,9	29,4	84,4	84
Förorts- komm.	54 600	284	206,5	25,9	90,4	89
Större städer	54 200	238	203,2	25,0	89,4	89
Medelstora städer	52 100	208	199,3	25,9	88,7	88
Industri- komm.	53 000	190	198,0	27,3	89,0	89
Landsbygdsk.	52 600	167	200,3	24,8	90,1	90
Glebygds- kommuner	62 000	108	203,5	22,8	91,6	91
Större övriga kom.	53 600	181	200,0	25,5	90,4	90
Mindre övriga kom.	53 900	162	202,0	23,1	91,5	90
Fristående skolor	56 400	99	225,5	19,7	92,9	91

Källa: Barnomsorg, skola och vuxenutbildning, Jämförelsetal för skolhuvudmän, del 2, 2001 (Skolverkets rapport nr 204) och del 1, 2002 (Skolverkets rapport nr 215)

EKONOMISKA KONSEKVENSER FÖR KOMMUNER OCH SKOLOR

Konsekvenserna av de ökade möjligheterna att välja skola upplevs mycket olika i våra fallstudiekommuner. Sollentuna kommun har landets näst högsta andel elever i fristående skolor – 17 procent. Elevantalet i de kommunala skolorna har minskat i takt med friskolornas expansion. Detta har lett till att de fristående skolorna haft svårt att finna lokaler för sin verksamhet, samtidigt som de kommunala skolorna med vikande elevunderlag haft svårt att finansiera sina lokaler. Föräldrar anmäler sina barn till de fristående skolornas köer, vilket medför problem för planeringen av de kommunala skolorna. Den reella valfriheten är fortfarande begränsad. Reell valfrihet förutsätter överetablering, vilket är svårt att tillgodose om man samtidigt strävar efter resurseffektivitet.

I Västerås går omkring 15 procent av eleverna i annan kommunal skola än den av kommunen anvisade och sju procent i fristående skolor. Kommunens skolor får dels ett basbelopp, lika stort för alla elever, dels en resurs som viktas utifrån upptagningsområdenas sociala struktur. Det finns tydliga tendenser till bortval av vissa skolor. Det gäller främst skolor med många elever med invandrarbakgrund. Rektorer och lärare befarar att valfriheten kan leda till segregering. De menar att skolor i tunga områden måste ges bättre förutsättningar, t.ex. genom att lärarna får högre lön än lärare på andra skolor. En skola som nått framgång i sin strävan att hjälpa elever i behov av särskilt stöd löper risk att betraktas som en skola med problemelever och kan därför bli en bortvalsskola för vissa föräldrar och elever.

Östersunds kommuns ekonomi har försämrats avsevärt under senare år. Det har lett till nedläggning av förskolor och skolor. Genom låga födelsetal och utflyttning har skolans organisation blivit för stor och för dyr. Kommunpolitikernas oro över att fler friskolor håller på att etablera sig bör ses mot denna bakgrund. Politikerna förväntar sig ökande kommunala kostnader. På grund av ökade möjligheter att välja skola och att starta fristående skolor och det minskade elevunderlaget anser sig kommunens politiker inte längre kunna organisera verksamheten kostnadseffektivt.

Övertorneås skolorganisation har successivt minskats på grund av minskande elevunderlag. Under de senaste decennierna har flera byskolor lagts ner. När kommunen av besparingsskäl, och på grund av minskande elevunderlag, beslutade att lägga ner år 7–9 vid en av sina skolor ansökte föräldrarna om att få starta en fristående skola.

När kommunen – av samma skäl – beslutade lägga ner en annan byskola, valde föräldrarna att skicka sina barn till en grannkommuns skola.⁷ Glesbygdens speciella förhållanden – stora avstånd, minskande befolkning – leder till att verksamheten fördyras. Som konsekvens av de ökade möjligheterna att välja skola kan inte kommunens politiker organisera verksamheten kostnadseffektivt. ”Det blir omöjligt att lägga ner skolor – eleverna söker sig till skolor i annan kommun eller till fristående skolor. Då blir det ingen besparing för kommunen. Höga genomsnittliga kostnader i den kommunala skolan ger automatiskt hög ersättning till friskolan och höga interkommunala ersättningar. Moment 22.”

I Jokkmokks kommun finns ingen fristående skola i vanlig mening, men däremot sedan lång tid, en sameskola. Sameskolan är ett viktigt valalternativ för den samiska befolkningen. Den ökade möjligheten att välja skola och att starta fristående skolor har hittills inte medfört några påtagliga ekonomiska konsekvenser för kommunen. Däremot medför den snabba befolkningsminskningen i kommunen avsevärda kommunalekonomiska problem, vars konsekvenser även berör skolområdet.

Vår kommunenkät visar att man i mer än hälften av kommunerna anser att möjligheten att välja skola medfört ökade kostnader. Även fallstudierna visar att valfriheten kan medföra ökade kostnader. Den ökade valfriheten har fått mycket olika konsekvenser i fallstudiekommunerna. Sollentunas kundvalssystem och generösa inställning till fristående skolor har lett till hög andel elever i fristående skolor. I Västerås har möjligheten att välja skola visat sig kunna medföra ekonomisk belastning för en enskild skola och behov av en kompenserande resursfördelning. I Östersund, Övertorneå och Jokkmokk är visserligen andelen elever som väljer annan skola än den anvisade relativt låg, men möjligheten att välja och att starta fristående skolor har – tillsammans med sjunkande födelsetal och utflyttning – fått betydande negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin. Det är inte längre möjligt för kommunerna att organisera skolverksamheten kostnadseffektivt.

Det är inte enkelt att besvara frågan om huruvida den ökade valfriheten inom skolområdet lett till ökad effektivitet – eller ökad måluppfyllelse. Skolans uppdrag är att skapa optimala förutsättningar

7) ”En kalkylerad besparing på 1 530 000 kronor för nedläggning av skolan i Aapua visar sig stanna på 430 000 kronor. /.../ Orsaken är att majoriteten av eleverna valde skolgång i Pajala kommun.” Norrländska Socialdemokraten 2002-02-26.

för alla elever att nå läroplanens mål. Hög kvalitet i skolan innebär hög måluppfyllelse. En effektiv skola kan då sägas vara en skola vars elever uppnår hög och jämn måluppfyllelse till en låg kostnad. Ett sådant resonemang kan dock te sig mycket förenklat. För att med rimlig rättvisa bedöma skolors effektivitet måste man ta hänsyn till deras förutsättningar (upptagningsområdenas geografiska, demografiska, kulturella och socioekonomiska struktur etc.).

Den ökade valfriheten har fått mycket olika konsekvenser i fallstudiekommunerna. Kommunernas karaktär (tätort – glesbygd), ekonomiska situation och politiska ledning har stor betydelse för utfallet. Valfriheten har medfört ett ”flytande elevunderlag” och därmed svårigheter att planera den kommunala skolverksamheten. Ska valfriheten vara en verklighet förutsätter det att skolorna har en överkapacitet vilket inte är effektiv resursanvändning. För kommuner med ökande befolkning kan tillkomsten av fristående skolor i vissa fall innebära ekonomiska fördelar – kommunerna slipper skaffa lokaler, utrustning mm. Kostnaden för kommunen ökar, men bara i proportion till det ökade elevantalet i kommunen. Samtidigt ökar även skatteunderlaget.

I många av landets mindre kommuner, främst glesbygdskommuner⁸, minskar befolkningen genom låga födelsetal och utflyttning. Som exemplet från fallstudierna visar innebär inte alltid beslut att lägga ner en skola med vikande elevunderlag att kostnaderna minskar för kommunen eftersom skolan kan fortsätta som fristående skola. I stället för den avsedda spareffekten ökar kommunens kostnader. Samtidigt som denna negativa effekt för kommunekonomin konstateras, så bör man även hävda att invånarna i dessa kommuner ska ha likvärdig tillgång till valalternativ. Detta är en svår ekvation att lösa.

Med reservation för de svårigheter att bedöma effektivitet inom skolområdet, som här antytts, finns det inte mycket i denna undersökning som tyder på att valfrihet skulle medföra bättre resultat till lägre kostnad eller effektivare resursanvändning.

4.5. SAMMANFATTNING

Möjligheten att välja skola har lett till ökat konkurrenstänkande och uppfattas vara en drivkraft för förändring framför allt i kommuner

8) Med glesbygdskommun avses en kommun med mindre än 5 invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare. (Svenska kommunförbundets indelning av kommuner i nio grupper)

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 befinner sig i en situation som utmärks av vikande befolknings- eller elevunderlag.

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 Skolverkets 1998.⁹ 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 målsättning och arbetssätt.

Möjligheterna att välja skola har i många kommuner lett till ökad konkurrens mellan skolor. Detta har i sin tur medfört ökade krav på pedagogisk förnyelse i form av profileringar och mångfald. Val av skola har inneburit att förutsättningarna för utvecklingsarbete försämrats för skolor som kan betecknas som bortvalsskolor 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 undervisningsformer.

I fallstudierna finns också exempel på kommuner som försöker finna nya former, s.k. kommunala friskolor, som ger möjlighet att förena ökad frihet för skolorna med kommunalt inflytande.

Den ökade valfriheten kan öppna för pedagogisk förnyelse. En förutsättning för skolutveckling och något så när likvärdiga möjligheter för olika skolor inom en kommun att utvecklas är att kommunen i sin helhet intar ett positivt förhållningssätt och helst utformar aktivt stöd.

Möjligheten att välja skola varierar 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 stimulans 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. Reell valfrihet förutsätter överetablering vilket inte är kostnadseffektivt. Etableringen av fristående skolor i kommuner med ökande befolkning kan bidra till

9) Att välja skola – effekter av valmöjligheter i grundskolan, Skolverkets rapport nr 109

att lösa behov av utbildningskapacitet i vissa kommuner medan det i kommuner med minskande befolkning kan få negativa konsekvenser för kommunens ekonomi.

Kapitel 5

Valfrihet och inflytande

Detta kapitel behandlar valfrihet och inflytande och relationen dem emellan. Kapitlet börjar med en kort introduktion av begreppet inflytande. Därefter diskuteras relationen valfrihet och inflytande på en principiell nivå med hjälp av tre olika möjliga samband, närmare bestämt ett positivt samband, att det är fråga om ett skensamband eller att sambandet är negativt. Denna problematisering följs sedan av en kort presentation av några tidigare studier samt en kort orientering när det gäller politiska beslut under 1990-talet som har relevans för frågor om valfrihet och inflytande. Redovisningen av den empiriska undersökningen följer ett antal teman med relevans för både teorin och empirin, det första behandlar informationsdilemmat. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning och diskussion.

5.1 INFLYTANDE

I kapitel 2 om valfrihet redovisas bl.a. den politiska argumentationen kring valfrihet. I denna argumentation finns en uttalad koppling mellan valfrihet och inflytande genom att ett av huvudargumenten för valfrihet är att den anses leda till ökat föräldraengagemang, vilket i förlängningen antas gynna inflytande. Precis som (val)-frihet kan inflytande ha många möjliga betydelser. Begreppet har inte samma status inom samhällsvetenskapen som exempelvis frihet, demokrati eller makt. Vill man fördjupa och problematisera analysen av begreppet inflytande bör därför inflytandebegreppet relateras till andra begrepp, i första hand makt eller demokrati, som båda varit föremål för omfattande analyser. Vi ser det som rimligt att skilja mellan makt och inflytande. Utgångspunkten för en minidefinition är att vi med inflytande inte avser att någon enskild, eller grupp, kan övertrumfa andra aktörers viljor, vilket däremot utmärker maktrelationer. Inflytande handlar snarare om att påverka, vilket är en betydligt mildare form än makt samtidigt som inflytande innefattar en villkorlighetsrestriktion som maktbegreppet saknar. Inflytande kan utövas individuellt eller kollektivt. Det senare förutsätter dock antingen att diskuterande/beslutande strukturer redan finns, eller att de skapas under inflytandeprocessen. Inom skolan förekommer både individuellt och kollektivt baserat föräldrainflytande.

Tre skäl finns för att i denna studie relatera inflytande till demokrati. Ett skäl är att i den aktuella skolpolitiska debatten om valfrihet och inflytande har både valfrihet och inflytande diskuterats med demokrati som referenspunkt. Det andra skälet har att göra med

i vilken utsträckning som det verkligen finns en stark demarkationslinje mellan demokrati och inflytande. I praktiken kan denna skillnad bli flytande. I princip är demokratibegreppet i högre grad kopplat till kollektiva beslutsprocesser som vanligen förutsätter någon typ av institutionella arrangemang medan inflytande lättare kan associeras till processer som är individcentrerade och utan inslag av bindande beslut. Gränsen mellan vad som på skolområdet är individuella och kollektiva beslut är dock inte självklar. Ett föräldraråd är givetvis ett tydligt exempel på en institutionaliserad form av kollektiv beslutsprocess. Men även enskilda föräldrars telefonsamtal med en lärare eller föräldrars tankar och beslut i fråga om ett skolval innehåller förmodligen också kollektiva inslag. Om vi förutsätter att föräldrar genom förekomsten av valfrihet i olika sammanhang vill och kan påverka, antingen som grupp eller individ, utgår vi från att föräldrar representerar en vilja som kan få genomslag i verksamheten. Ju mer föräldrarnas inflytande sker genom institutionella processer desto mer påminner inflytande om en demokratisk beslutsprocess. För det tredje kan det sätt som inflytande i föräldraenkäten har operationaliserats på direkt kopplas till demokrati. En variabel är engagemang, d.v.s. frågor och bedömningar om i vilken utsträckning som valfrihet påverkar föräldrars engagemang på i första hand skolnivå. Den andra är lyhördhet, eller närmare bestämt i vilken utsträckning som föräldrar och tjänstemän bedömer att valfrihet påverkar benägenheten hos enskilda skolor och kommunen i sin helhet att "lyssna". Temat engagemang har intuitivt nära anknytning till deltagande och därmed demokrati medan lyhördhet inte avser någon egenskap, handling eller idé hos föräldrarna utan återspeglar något inom politikens s.k. outputsida. Här ryms både politiker, skolförvaltning och profession. Lyhördhet har därmed en mer generell koppling till demokrati; (skol)systemet skall kunna fånga upp medborgarnas önskemål.

När vi bryter ned inflytande till engagemang blir utgångspunkten starkt präglad av ett aktörsperspektiv vilket i sin tur innebär att föräldrar som enskilda eller samverkande aktörer ses som bärare av en vilja som de avser förverkliga. Bakom en sådan syn på inflytande ligger också en syn på aktören som någorlunda rationell, d.v.s. föräldern har hyfsat stabila och entydiga mål, har tillräckliga kunskaper om vad som kan tänkas påverka möjligheterna att förverkliga sina intressen. Dessutom förutsätter man möjligheten för föräldern att identifiera de medel som på kort och lång sikt bidrar till att var och ens intressen förverkligas. Med ett sådant synsätt följer både för- och nackdelar som vi här inte närmare går in på. Givetvis kan inflytande

diskuteras och undersöks på annat vis. Att studera inflytande instrumentellt och strategiskt kan leda till märkliga slutsatser. Det är inte säkert att föräldrars mål är klara och det är inte alls självklart vad man skall använda sitt inflytande till. Strukturellt givna resurser och egenskaper inom skolan, det vet vi, kan ge inflytande utan att föräldrar ens behöver agera.

5.2 TRE MÖJLIGA RELATIONER MELLAN VALFRIHET OCH INFLYTANDE

I ett teoretiskt perspektiv finns ett antal olika och möjliga relationer, samband, mellan valfrihet och inflytande. Vi kan benämna den första relationen positiv, den andra neutral och den tredje negativ.

Nedanstående analys har inte i första hand relevans för den del av undersökningen som avser "föreställningar om" valfrihet och inflytande. Men eftersom materialet tillåter en viss skattning av den faktiska förekomsten av valfrihet och inflytande som sedan kan analyseras utifrån ett antal bakgrundsvariabler, exempelvis i vilken utsträckning som den kommun föräldern lever i utmärks av valfrihetsreformer och föräldrarnas utbildning, kan delar av nedanstående analytiska ram fungera som ett analysverktyg i konfrontationen med det empiriska materialet.

5.2.1 POSITIV

Utgångspunkten för att se relationen som positiv är att om en föräldrar ges möjlighet att välja, i första hand skola, i andra hand olika alternativ inom en skolas verksamhetsutbud ökar inflytandet i vid mening. Val innefattar inte enbart "val till", utan kan lika gärna ses som "exit", man väljer att lämna en skola. Närmare bestämt kan tre olika varianter av resonemang skärskådas som ligger till grund för att se relationen som positiv.

För det första kan möjligheten till val mellan olika alternativ ses som en inflytandefråga i sig. Enligt detta synsätt agerar medborgaren på en politisk marknad där inflytandet definieras i termer av kundens möjligheter att göra val. I klartext innebär det att valfrihet per definition laddas med kund/konsumentinflytande. I monopol eller i system med begränsade möjligheter att göra val blir inflytandet för kunden i stället starkt begränsat. Resonemanget bakom denna variant

är principiellt och politiskt filosofiskt nära kopplat till en nyliberal syn på frihet. Att valfrihet i sig ger/är inflytande innebär att man i denna argumentation bortser från olika möjliga utfall. Skulle utfallet tas hänsyn till vore det som att konsumentens inflytande på exempelvis en bilmärkning också tog hänsyn till vilken typ av bil som väljs och om valet av bil faktiskt överensstämmer med personens livsprojekt. Ett sätt att understödja denna ståndpunkt är att foga in den i en rättighetskontext, d.v.s. valmöjligheter i fråga om utbildning är en mänsklig rättighet.

Den andra varianten är till karaktären inte principiell utan kan ses som ett exempel på ett s.k. utfallsteoriskt resonemang. Möjligheten till val av skola kan initiera processer som utmärks av föräldraengagemang och i förlängningen möjligheter till ökat inflytande. Exempelvis skulle valfriheten kunna öka sannolikheten för att jag som förälder engagerar mig i en föräldraförening eller att jag ökar min benägenhet att vilja påverka olika innehållsliga aspekter av verksamheten i skolan. Dessa uttryck för inflytande skulle enligt detta synsätt inte uppstå utan förekomsten av valfrihet. Denna variant är starkt aktörsorienterad, den tillskriver föräldern/föräldrarna ett avgörande formativt inslag och den enskilde föräldern uppfattas förmögen att själv eller i grupp i de processer som föregår och är förutsättningar för inflytande göra medvetna val som avser både det egna barnets, men kanske också skolans/samhällets utveckling.

För det tredje kan sambandet tolkas i följande termer. Valfriheten ses också här i termer av positivt utfall avseende inflytande, men utan att föräldern förutsättningslöst antas utgöra motorn i de processer som föregår möjligheter till inflytande. Enligt denna variant tvingar ökad valfrihet fram processer på både kommun- och skolnivå som banar väg för ökat inflytande. Resonemanget ligger nära vad som kan rymmas inom begreppet ”skolutveckling”, vars betydelse i denna studie snarare är profilering än en fråga om ökad effektivitet. Valfriheten skulle enligt detta synsätt skapa förutsättningar för inflytande, något som kan åstadkommas på olika sätt. Ett sätt är ge föräldrar ökat utrymme i planeringsfrågor och ansvarsfördelning via brukarstyrelser. Ett sådant arrangemang gör inflytandet definitionsmässigt till en form av maktutövning eftersom styrelsebesluten har tvingande karaktär. Ett annat uttryck för inflytande är när man i olika sammanhang utgår från att ”lyhördheten” ökar hos dem som ansvarar för utbildning i en kommun. Det kan gälla både politiker, tjänstemän och professionsutövare. En viss attityd hos lärarna på en viss skola kan öka möjligheterna för föräldrar att utöva inflytande och

t.o.m. så enkla förändringar som rutiner för tillgänglighet kan fungera som kanaler för ökat inflytande. Ökad lyhördhet hos en skola eller inom ett rektorsområde behöver inte vara en konsekvens av direkta handlingar från föräldrars sida utan kan vara en effekt av en mer generell förändring av skolsystemet. Valfrihetsreformerna är ett sådant exempel. Därmed kan också frågor om inflytande bli ett konkurrensmedel i förhållande till presumtiva föräldrar som skall göra val, men också ett politiskt korrekt varumärke på den politiska marknaden som kan ge den enskilda skolan bra förhandlingsposition i förhållande till den politiska nivån.

5.2.2 INGET SAMBAND

En annan tankegång bygger på att sambandet mellan valfrihet och inflytande är ett skensamband. I själva verket är det andra faktorer som är betydligt mer avgörande för om och i vilken utsträckning som inflytande förekommer. Om jag som förälder ökar min egen utbildningsnivå kan det vara mer avgörande för inflytandet än valmöjligheten. Det framhålls ibland att utbildningsnivån påverkar i vilken utsträckning som föräldrar exempelvis aktiverar sig (Arwedsson & Lundman 1980). Valfrihet kan komma att fungera som en mellanliggande variabel, dvs. inflytandet för dem med högre utbildning förstärks av förekomsten av valfrihet. Att kön skulle kunna påverka inflytande är också möjligt. Om inflytande i första hand ses i termer av engagemang och om kvinnors meraktivitet i jämförelse med männen när det gäller barnen i hemmen också motsvaras av mer engagemang i skolan kan en feminisering av män eller ökat pappaengagemang i hemmet få mer genomslag för skolinflytandet än variationer avseende skolval. Ett tredje exempel på en kontextuell faktor är att se de institutionella regler som utmärker en kommuns skolor eller en enskild skola som en faktor som i sig kan ha avgörande betydelse för föräldrarnas inflytande. Det kan handla om institutionaliserade former för beslutsfattande, exempelvis brukarstyrelser, men också attityder, samtalsklimat eller andra kanaler än styrelser för att stödja föräldrars engagemang. Forskning tyder på att institutionella arrangemang som ökar möjligheterna för föräldrar att påverka arbetsplaner, lärotider m.m. ändå uppfattas som att inflytandet ökar, åtminstone av de föräldrar som ingår i beslutsorganen.

5.2.3 NEGATIV

Sambandet mellan valfrihet och inflytande kan också ses som ett negativt samband. Då blir utgångspunkten att de ökade marknadsinslagen innehåller mekanismer, eller leder till mekanismer som är ogynnsamma för inflytande. Valfrihet förutsätter ökade marknadsinslag och därmed konkurrenssituationer som i sin tur tvingar producenterna/skolorna till ökad marknadsföring. Detta förekommer redan inom den del av skolverksamheten som drivs i offentlig regi. På sikt kan också bolagiseringar och därmed ytterligare en förstärkning av marknadsmekanismerna innebära problematiska inslag sett från ett inflytandeperspektiv. Ett kan beskrivas med hjälp av begreppet "asymmetrisk information" som i grunden rör ett informationsproblem. Enligt denna teori skulle "skolkunder" och utbildningsföretag kunna bete sig som "kunder och handlare i ett garage med begagnade bilar" (Rothstein 2001). Precis som bilhandlare inte gärna befattar sig med begagnade bilar i dåligt skick, s.k. "lemons", skulle utbildningsföretag som vill hålla huvudet högt avvisa eller göra sig av med "lemons". I enlighet med marknadslogiken skulle en skola sortera bort "kostnadskrävande fall" och i förlängningen skulle en hel del resurser läggas ned på att försäkra sig som om att föräldrars/elevs tillstånd inte kännetecknas av den sura citronens, något som i sin tur leder till ekonomisk ineffektivitet. Detta får två avgörande konsekvenser i ett inflytandeperspektiv. För det första kommer inflytandet minska för föräldrar och elever som riskerar att definieras som citroner i ett system där valfrihet förutsätter starka marknadsinslag. För så vitt inte "citronerna" lyckas bluffa och skyla sin situation kommer de att sakna inflytande av det enkla skälet att producenterna helt enkelt inte vill ha med dem att göra. "Citronerna" har säkert goda skäl att bluffa eftersom de inte kan lita på att skolproducenten skulle kunna använda deras ärligt baserade information emot dem. Varför uppge att man har inlärningsproblem, att man har dåliga förkunskaper osv.? För det andra kommer skolproducenterna inom ramen för marknadslogikerna att vara allt mindre benägna att agera under vad som kännetecknas av öppenhet, vilket bl.a. offentlighetssprincipen är ett uttryck och en garanti för. Givetvis är det en empirisk fråga i vilken utsträckning som olika typer av uppgifter inom en skola förblir offentliga även i de fall huvudmannaskapet är privat. Tveksamma inslag i verksamheten som kan uppfattas negativt finns skäl att dölja, vilket kan påverka möjligheterna till inflytande negativt. Ytterligare en omständighet som kan påverka möjligheterna till

öppenhet är att den som gjort ett val är benägen att vara lojal. Själva valet kommer inte att göra mig mer benägen att ta till mig fakta utan jag sorterar snarare dessa utifrån mitt gjorda val. Det är viktigt att framhålla att den faktiska situationen mellan olika skolor givetvis kan skilja sig åt. Vissa företag är mer öppna än andra. En marknadssituation kan dock tvinga företag att agera på sätt som på sikt motverkar öppenhet och därmed möjligheter till inflytande. Marknadssituationen kan bli en restriktion, en faktor som sätter gränserna för öppenhet och inflytande.

5.3 TIDIGARE STUDIER

Forskning om valfrihet med specifik inriktning mot sambandet mellan valfrihet och inflytandefrågor är ovanlig. I Rothsteins & Blomqvists genomgång av olika internationella erfarenheter av marknadsstyrning av skolan ägnas bl.a. frågan om vilka motiv som olika föräldragrupper haft vid val av skola (Rothstein & Blomqvist 2000 s. 86-90). Internationella studier tyder på att föräldrar inte gör skolval för att senare komma i åtnjutande av demokratiska beslutsprocedurer. Några specifika kvalitetsvariabler förefaller inte heller avgöra valet av skola. Det är i första hand skolans elevsammansättning ur socioekonomisk synvinkel som är en avgörande faktor. Föräldrar gör en bedömning av skolans genomsnittliga elevprestationer, vilket delvis framgår av medelbetyg och resultat från nationella kunskaps-test. Samtidigt har påvisats att saklig och tillräcklig information avseende kvalitetsvariabler för gemene föräldrar är relativt otillgänglig. En viss ryktesspridning förefaller ha betydelse för skolval även i svenska kommuner (jfr Larsson 2001 s. 39). Ett par undersökningar visar också att föräldrar föredrar skolor med traditionell pedagogisk inriktning och skolor som utmärks av disciplinerad miljö (bl.a. Hirsch 1995). Det kan innebära att föräldrar inte i första hand vill utöva sitt inflytande efter det att deras barn väl kommit in på önskad skola, d.v.s. man eftertraktar inte möjligheter till deltagande och påverkan av verksamheten utan man ser inflytandet som möjligheter för mitt barn att få tillträde till en viss skola.

När det gäller frågan om i vilken utsträckning som valmöjligheter påverkar engagemang finns forskning som tyder på att föräldrar som gör val, åtminstone i USA, är sådana föräldrar som redan är engagerade: "parents who exercised school choice were reported by their children as engaging in more activities with them

and as being more emotionally supportive” (Shumov m.fl 1996. I Rothstein & Blomqvist a.a. s.83). Dessutom förefaller forskningen visa att benägenheten att utnyttja val framför allt hänger samma med föräldrars utbildningsnivå (ibid. s. 81).

I svenska studier har frågan om utbildningsfaktorns betydelse för inflytande studerats. Resultaten är inte entydiga. I den tidigare refererade studien av Arwedsson & Lundman påvisades ett klart samband mellan föräldrarnas utbildningsnivå och aktivitet i skolan (Arwedsson & Lundman 1980). I Rimboms studie framkom att högutbildade ansåg sig kunna påverka i skolan i högre grad än lågutbildade (Rimbom 1993). I Skolverkets enkätundersökning från 1994 framkom dock en något annorlunda bild. De med högre utbildning uppfattade sig inte ha större möjligheter att påverka än andra och de med endast förgymnasial utbildning var snarast mer benägna att anse sig kunna påverka skolan än de med högskoleutbildning (Skolverkets rapport nr. 72).

I svensk forskning med inriktning på inflytandefrågor har också brukardeltagandet analyserats. Då har emellertid inte frågeställningen varit i vilken utsträckning som valfrihetsinslag påverkat förekomsten eller utformningen av olika varianter av brukardeltagande eller brukarinflytande. En allmän bedömning som flera forskare gjort är att argumentationen för brukardeltagande i Sverige kan ses som en politisk reaktion från i första hand socialdemokratin mot olika borgerliga förslag om ökad valfrihet (Strandberg 1998 s. 328). På så vis skulle man i och för sig kunna argumentera för att idéer om valfrihet kanske påverkat valet av handlingsstrategier inom socialdemokratin och att förslagen om ökat föräldrainflytande via styrelseorgan inte lanserats om inte ”valfrihetshotet” funnits. I utvärderingar som behandlar föräldrainflytande framkommer ofta en positiv bild av de lokala styrelserna. Åtminstone de föräldrar som deltagit i representationsorgan bedömer att deras inflytande ökat (Duit & Möller 1997). Två motiv till deltagande har framhållits: dels skapar en upplevd kris i den egna skolan en process som bl.a. har lett till inrättandet av lokala styrelser, dels kan en grupp redan aktiva och engagerade studenter driva frågan om lokala styrelser (Evertsson 2001 s. 39). Det förefaller som att forskningen inte alls kan ge entydiga belägg för vilken av de tre relationerna som har bäst stöd i empirin.

5.4 POLITISKA BESLUT

Frågan om föräldrarnas plats i skolan har sedan 1980-talet varit föremål för flera statliga utredningar (Lindbom 1995 s. 137). En grov sammanfattning av innehållet i ett antal olika utredningar från 1980-talet fram till början av 1990-talet som behandlade elev- och föräldrainsflytande är att förslagen i huvudsak handlade om delegation av beslut ned till olika organ på verksamhetsnivå och/eller införande av nya organ som "klassråd", "skolkonferens" eller olika typer av förvaltningsråd. Efter några år in på 1990-talet förändrades delvis behandlingen av inflytandefrågor i och med att man från statsmaktens sida uttryckligen såg inflytande som en valfrihetsfråga (Skolverkets rapport nr.36, 1-3). Politiska beslut som avser frågor om föräldrainsflytande kan i Sverige kategoriseras utifrån två olika utgångspunkter.

Den första representeras av socialdemokratiska föreställningar om hur inflytande inom offentlig verksamhet skall utövas. Inom socialdemokratien försökte man i början av 1980-talet att utveckla nya strategier för den offentliga sektorn. Inom i första hand Civildepartementet utvecklades olika förslag som syftade till att båda avbyråkratisera offentlig verksamhet, men också aktivera medborgarna i deras roller som brukare (Regeringens skrivelse, 1984/85:202). Talet om brukarinflytande under 1980-talet innehöll också tydliga restriktioner och inte minst inom skolområdet gavs uttryck för spänningen mellan en brukarorienterad och representativ syn på demokrati. I den så kallade "styrproppen" från slutet av 1980-talet pekades föräldrar ut som representanter för särintressen. "Elev- och föräldrainsintresset utgör i förhållande till samhällsintresset ett specifikt särintresse. Sådana särintressen bör enligt min mening inte vara företrädare i organ, vilka representerar allmänna intressen" (prop. 1988/89:4 s. 41).

Med tiden tonades emellertid motsättningen ned mellan brukare och allmänintresset och under 1990-talet märktes en förändring i synen på föräldrars och elevers rätt och möjlighet att delta, påverka och utöva inflytande på skolområdet. I propositionerna om brukarstyrelser för grund- och gymnasieskolan framförs ett antal olika argument för den typen av lösningar för att öka inflytandet i skolan för föräldrar respektive elever. Därmed ges föräldrar direkt inflytande i frågor som tidigare beslutats av nämnder underställda kommunfullmäktige och styrelse. Några av skälen till föräldrastyrelserna är att de anses tillföra skolan kompetens, att de gynnar

eleverna eftersom föräldrarna vill sina egna barns bästa och att föräldrar dessutom anses ha en rätt att kunna utverka inflytande i skolan (prop. 1995/96:157, 1996/97:109).

I Skolkommitténs del- och huvudbetänkande behandlas föräldrainflytande, och föräldrarnas rättigheter avseende inflytande betonas ännu starkare, samtidigt som fördelarna med föräldrainflytande ytterligare lyfts fram, oavsett detta sker genom styrelser, samråd eller föräldramöten. I huvudbetänkandet nämns att någon formell kompetens hos föräldrar inte behövs eftersom "egenskapen av föräldrar" är tillräcklig merit (SOU 1997:121 s. 122).

Inflytandefrågor inom skolan har från den socialdemokratiska regeringen, åtminstone inom ramen för diskussion och beslut om brukarstyrelser, inte diskuterats utifrån ett valfrihetsperspektiv. Man har i första hand velat se en utveckling av skolan i riktning mot att inflytande utövas genom olika typer beslutande organ, både formella och informella. Däremot har som visats i kapitel 2 den socialdemokratiska argumentationen om fristående skolor i viss utsträckning också inkluderat konsekvensargument. "Ett positivt inslag i de fristående skolornas verksamhet är det ofta stora föräldraengagemanget" (prop. 1995/96:200 s. 29). Synen på valfrihet inom socialdemokratien har under 1990-talet förändrats (se kapitel 2) och man ser därmed inte längre valfrihet och inflytande som teman i två helt olika diskurser: "Rätten att välja skola står dock inte i motsats till ett fördjupat inflytande" (ibid.). Valfriheten kan således allieras med föreställningarna om brukarinflytande samtidigt som idéerna om brukarinflytande och föräldraengagemang kan hämta stöd från delar av argumentationen om valfrihet.

Den andra utgångspunkten beträffande inflytande representeras av idéer inom främst moderaterna och folkpartiet. När riksdagen behandlade de ovan två refererade brukarpropositionerna på skolområdet framkom flera motargument. Moderaterna menade att brukarstyrelser är exempel på att den socialdemokratiska regeringen "gör inflytandet en björntjänst", bl.a. därför att förslaget ger det felaktiga intrycket av att inflytande och medbestämmande "bäst utövas i form av sammanträden" (motion, 1996/97:Ub13 s. 1). I argumentationen mot brukarorgan inom skolan framförs också argumentet att inflytandet handlar om en helt annan dimension: "en viktig möjlighet till inflytande ligger i rätten att välja mellan olika skolor" (motion 1996/97 Ub16 s. 11). I den borgerliga argumentationen vill man således tona ned betydelsen av brukarorgan som ett medel för föräldrar och elever att utöva inflytande och man menar istället att

inflytandefrågor inom skolan dels måste ses inom och med hjälp av ett valfrihetsperspektiv, dels som en rättighet. Inflytande utövas genom valet i sig och dess goda konsekvenser.

I argumentationen för valfrihet framförs också argumentet att valfriheten antas kunna påverka politiker och tjänstemän på ett sätt som kan uttryckas i termer av lyhördhet (jfr kap 2). Åtminstone i den borgerliga regeringens motiveringar till införandet av s.k. skolpeng för att därmed möjliggöra framväxten av fristående skolor menade man att valet, förutom att det skulle kunna stimulera engagemang hos föräldrar, också borde skapa en ”större lyhördhet för elever och föräldrar önskemål hos skolor och kommuner” (prop. 1991/92:95 s. 4). Man sätter generellt sett stor tilltro till ökad konkurrens på skolområdet: ”Blotta existensen av en rätt att välja innebär att elever och föräldrar får ett större inflytande” (Ds 1994:72 s. 9).

Inflytandefrågor i skolan har i ökad utsträckning varit föremål för diskussion och beslut. Särskilt när de behandlades i propositionerna om brukarstyrelser motiverades inflytande med hjälp av helt olika argument som ”rättigheter” eller önskade utfall av skiftande slag. Valfrihet länkades under 1990-talets politiska diskussion till inflytande på åtminstone tre olika sätt. För det första uppfattades valfrihet av i första hand moderater och folkpartister som synonymt med inflytande eller att ökad valfrihet leder till ökat inflytande i vid mening. Även om den borgerliga argumentationen ofta motiverade valfrihet med argument som att ”kvaliteten gynnas” förde man för det andra även fram argumentet att valfrihet kan skapa ökad lyhördhet hos politiker och tjänstemän inom skolområdet. En sådan lyhördhet skulle bl.a. innebära möjligheter för föräldrar och elever att öka sitt inflytande. För det tredje menade man från både borgerligt och socialdemokratiskt håll att valfrihet gynnar föräldraengagemanget i skolan. Om det innebär att man från socialdemokratiskt håll menar att valfrihetsreformerna därmed indirekt gynnar demokratin är dock tveksamt. Innehållet i regeringens demokratiproposition (febr. 02), ”Demokrati för det nya seklet” kan tyda på motsatsen.

Rätt att välja mellan olika serviceproducenter kan vara ett sätt att förbättra kvaliteten på serviceutbudet och tillgodose enskilda individers önskemål. Det kan däremot inte ses som demokratireform. Demokrati handlar om att mötas och diskutera för att finna lösningar. Eftersom demokratin på detta sätt är en process kan inte demokratin reduceras till frågan om rätten att välja på en marknad. (prop. 2001/02:80 s. 33)

Inflytande och demokrati är ”omtvistade begrepp” och särskilt förefaller kopplingen mellan valfrihet och demokrati även i framtiden

tillhöra de frågor inom skolpolitiken som utmärks av konflikt snarare än konsensus.

5.6 VALFRIHET, INFORMATION OCH INFLYTANDE

Valfrihet indikerar en alldeles speciell situation för den enskilde individen som bl.a. utmärks av att hon har något att välja mellan, att hon vill välja och att hon kan eller har förmåga att välja. Denna undersökning aktualiserar i hög grad dels den annorlunda karaktär som utbildning har när vi talar i termer av utbud, dels de skillnader som finns i landet i fråga om tillgång på utbildning.

Individens vilja och framför allt möjlighet och förmåga att välja beror delvis på i vilken utsträckning medborgaren har tillräckligt med relevant beslutsunderlag för att möjliggöra ett någorlunda rimligt val. Om medborgaren saknar beslutsunderlag saknar valfrihet relevans. Frihet förutsätter att den enskilde kan påverka via sitt eget beslut. Den demokratiska idén utesluter att en någorlunda autonom individ hamnar i en situation där andra eller slumpen avgör. Frågan om information och hur tillgänglig denna är blir således intimt förbunden med både valfrihet och inflytande. Två förhållanden bör uppmärksammas i samband med en problematisering av valfrihet och information på utbildningsområdet. För det första är utbildning i jämförelse med flertalet andra tjänster på en marknad en synnerligen komplex tjänst vilket i hög grad komplicerar informationsfrågan. Skolvalet måste ses som är en komplicerad process, åtminstone om valet förutsätts ske inom ramen för åtminstone ett visst mått av rationalitet, dvs. att föräldrar förutom att de skall känna till sina egna preferenser också skall ha möjlighet att integrera dessa med olika lämpliga medel. Att skaffa sig kännedom om olika skolor och deras lärare/andra elever förutsätter tillgång till sofistikerad information. Tidigare nämndes att en del forskning tyder på att ryktet spelar stor roll vid valet av skola. Det finns anledning att tro att det är andra faktorer som i väsentlig utsträckning styr valet av skola i jämförelse med vad som styr val av andra tjänster eller produkter. Fallstudierna bekräftar också att särskilt i en kommun med förhållandevis många valmöjligheter är ryktesspridningen stor och skolor kan lätt hamna i en situation där ett positivt rykte skapar ett mycket starkt efterfrågetryck. För det andra är själva informationen differentierad på ett antal olika nivåer och genom olika aktörer.

Kommunerna informerar, enskilda skolor gör det, vänner och bekanta kan informera varandra och den enskilde föräldrarnas medvetenhet inför skolval kan också påverkas av i vilken utsträckning som en utbildningspolitisk debatt pågår i en kommun. I fallstudierna ges också tydliga belägg för att informationsbenägenheten varierar avsevärt, både mellan kommuner och enskilda skolor. En intressant iakttagelse är att skolor som av olika skäl har ett gott rykte tycks lägga ned mindre resurser på information. Beslutsunderlaget för föräldrar som ändå väljer en eftertraktad skola kan därför i själva verket vara magert. En god image och ett positivt rykte kan räcka.

I föräldraenkäterna framkommer vissa mönster när det gäller föräldrarnas egen bedömning av informationen inför skolval, vilket utförligt redovisats i kapitel 3. En positiv tolkning av resultaten är att informationsläget är tämligen gott. De som väljer har skaffat sig information, de som inte väljer har inte haft någon anledning att ta till sig eller själva aktivt verkat för att öka sina kunskaper. En pessimistisk bedömning är att av olika anledningar saknar betydande medborgargrupper tillräckligt med information och man avstår av det skälet att göra något val. Studien kontrollerar inte den faktiska insikten hos föräldrar, endast den upplevda. Det är således också möjligt att de som gjort val i större utsträckning än andra bedömer sig själva som välinformerade snarare än oinformerade och vi kan varken bedöma allsidigheten i informationen eller om den också motsvaras av ökad insikt.

Totalt sett visar resultaten att det finns brister med avseende på informationen, när det gäller både bedömningen av utbudet och bedömningen av om man som förälder är tillräckligt välinformerad. Resultatet anknyter till de tidigare demokratirelaterade problematiseringarna. Om reell valfrihet förutsätter en viss informationsnivå hos dem som valet avser blir det problematiskt om skillnaderna mellan olika grupper är betydande. Det går inte att komma ifrån att valfrihetskonceptet förutsätter ett beslutsunderlag. För den som ser valfrihet i första hand som en del av en marknadslogik återkommer frågan om konsumentens roll och status, vilket innebär att konsumenten uppfattas som suverän och fullt kapabel att göra skolval som ytterst gynnar hennes egna/barns/intressen. För dem som i stället hellre ser skolval som relaterat till politik i vid mening blir informationsfrågan nära sammankopplad med demokratitemat. Val i blindo utan uns av upplyst kunnande urholkar inflytandet och därmed demokratin.

5.7 VALFRIHET OCH ENGAGEMANG

I den teoretiska genomgången nämndes inflytandebegreppets relation till demokrati. Givetvis spelar då deltagandet en central roll, antingen som något gott i sig eller därför att deltagande är en förutsättning för att individer skall kunna framföra sina åsikter och intressen eller för att deltagandeprocesser har socialiserande effekter som både gynnar den enskilde och samhället i stort. I vår enkät och i fallstudierna har inflytandedimensionen innehållit frågor om föräldrars engagemang på ett sätt som ligger mycket nära "deltagande". Den centrala frågan i detta avsnitt är således om valfrihet påverkat föräldrars engagemang, eller närmare bestämt hur föräldrar ser på relationen mellan valfrihet och engagemang.

I kommunenkäten bedömde 60 % av representanterna för kommuner/kommundelar att föräldrars engagemang ökat i "någon utsträckning" sedan möjligheten att välja skola införts. Samtidigt menar cirka en tredjedel av kommunerna/kommundelarna att man "inte alls" kunde se något samband mellan valfrihetsreformer och föräldraengagemang. I fallstudierna framkommer inget entydigt mönster, vilket försvårar en bedömning av hur sambandet mellan valfrihet och föräldraengagemang uppfattas. I flera kommuner säger man sig inte kunna notera några förändringar när det gäller föräldrainflytandet. Vi har också frågat om valfriheten påverkat föräldrarnas engagemang genom att föräldraråd eller föräldrastyrelser införts i kommunen/kommundelen. Svaren går i olika riktningar, vilket måste ses som högst rimligt mot bakgrund av två omständigheter. För det första behöver inte inrättandet av föräldrastyrelser alls ses som en effekt av valfrihetsreformerna. Vi nämnde tidigare att en del forskare snarare velat framhålla det motsatta: att idén bakom brukarorgan har andra utgångspunkter jämfört med idéer om valfrihet. För det andra är det svårt att bedöma i vilken utsträckning föräldrastyrelserna ökat engagemanget för dem som inte är valda representanter.

I kapitel 6 presenteras närmare en fallstudie som genomfördes under år 2002 i två utvalda kommuner, Västerås och Sollentuna och som i första hand behandlar frågor om segregation. Studien bygger på intervjuer med skolledare, lärare, föräldrar och någon representant för den politiska majoriteten. Frågor om valfrihet och inflytande tangeras dock i intervjuerna. I närmare bestämt nio av intervjuerna gör respondenterna bedömningar till följande fråga: Leder ökad val-

frihet till ökat inflytande för föräldrar? Svaren kan delas in i tre olika kategorier. För det första finns de som gärna framhåller andra faktorer än just förekomsten av valfrihet som betydelsefulla när det gäller möjligheter för föräldrar att utöva inflytande. "Inflytandefrågor har att göra med vem som leder skolan" (intervju med rektor vid Fryxellska skolan, Anneli Hallström). Bra skolledning, om vi ser till inflytandekriteriet, kan finnas i så väl kommunala som fristående skolor. Ett sådant synsätt när det gäller bedömningen av relationen valfrihet och inflytande kan sägas motsvara det vi kallade för skensamband. En innovativ och demokratiorienterad skolledning blir därmed det viktigaste verktyget för ökat föräldra- och elevinflytande. För det andra finns exempel på respondenter som definierar inflytande i termer av valfrihet. En sådan bedömning görs av bl.a. en ledande skolpolitiker i Sollentuna kommun: "Man har ett inflytande i och med att man kan byta ...just i själva valaspekten har man ju inflytande" (intervju med Douglas Littborn). Vi har tidigare identifierat ett sådant synsätt som representativt för en marknadsorienterad och nyliberal syn. Ett sådant synsätt rymms inom vad vi kallade en "positiv relation". Möjligen är det symptomatiskt att just en moderat politiker gör en sådan bedömning. Den tredje typen av inställning kan rubriceras som försiktigt avvaktande, men att man ändå ser vissa tecken som skulle kunna tyda på ett positivt samband mellan valfrihet och inflytande. Man framhåller exempelvis att valprocessen kan rymma inslag som har gynnsamma effekter avseende inflytande. Den kan leda till ökad aktivitet, men som en rektor framhåller: "Det är främst de svenska föräldrarna som kommer och utövar sitt inflytande" (intervju med rektor vid Turebergsskolan i Sollentuna, Marianne Håkansson). Flera rektorer och lärare framhåller att föräldrar har blivit mer krävande: "Föräldrar kan säga nu som de aldrig skulle sagt för några år sedan" (ibid.). Om det beror på valfrihetsreformerna eller inte är givetvis en öppen fråga. Vi vet inte heller i vilken utsträckning som föräldrars "sägande" skall tolkas som inflytande. Att själva valprocessen får spridningseffekter när det gäller engagemang menar flera: "Föräldrar runt omkring dig är aktiva. Så Du kommer liksom in i en aktivitet (intervju med rektor vid Johanssons skola, Eva Nelsäter).

När det gäller hur föräldrarna ser på sitt engagemang beskrivs det utförligt i kapitel 3. Drygt hälften av föräldrarna tror att deras engagemang i skolan kommer att öka i och med en ökad grad av skolval medan en tredjedel inte tror på någon förändring. Jämfört med skolverksundersökningen från 1993 (Skolverkets rapport nr. 32) har dock andelen föräldrar som tror att deras engagemang skulle öka

med fler inslag av skolval, minskat. I fråga om engagemang och valfrihet finns dock skillnader mellan olika grupper av föräldrar som påminner om skillnaderna i bedömning av nuvarande möjligheter till inflytande. Föräldrar med högre utbildning tror i större utsträckning att fler inslag av skolval kommer att leda till ökat föräldraengagemang. Förutom gruppen högutbildade utskiljer sig den grupp föräldrar som gjort aktivt skolval i sin bedömning, särskilt de som valt fristående skola. Denna grupp har en betydligt positivare syn på sitt framtida engagemang. De som inte valt har en betydligt mer pessimistisk syn. Samma mönster framkommer när man frågat föräldrar om de tror att lärares och elevers engagemang kommer att öka p.g.a. att elever och föräldrar i större utsträckning väljer skola.

Sammantaget framkommer en inte alldeles enhetlig bild när det gäller relationen valfrihet och engagemang. Tre slutsatser kan dras. För det första är det svårt att bedöma denna fråga vilket indikerar att andra data på verksamhetsnivå måste finnas för att man ska kunna göra säkrare bedömningar. I de speciella fallstudierna (Västerås och Sollentuna) gör dock flertalet respondenter i intervju-svaren en bedömning av relationen valfrihet och inflytande som rymms inom kategorin ”positiv”. För det andra gör föräldrar en mer positiv bedömning av möjligheterna till ökat engagemang till följd av skolval jämfört med den bedömning tjänstemän inom kommunerna gör avseende föräldrarnas engagemang kopplat till skolval. Det bör emellertid framhållas att föräldrarnas bedömning i första hand avser skolnivån medan tjänstemännen i sin bedömning tar hänsyn till både skol- och kommunnivån. När det gäller föräldrarnas föreställningsvärld kan man skymta en ideologisk nyorientering som innebär att valfrihet och inflytande länkats samman. Föräldrar förväntar sig att valfrihet kommer att underlätta för dem själva att öka sitt inflytande. Det bör dock framhållas att föräldrar generellt sett gör sin bedömning utifrån nuvarande situation, vilken de uppfattar som dystert sett från ett inflytandeperspektiv. Själva engagemanget och det föreställda inflytandet kan ligga i själva valproceduren. Föräldrar kan tänkas aktivera sig i samband med den procedur som, åtminstone från ett begränsat rationalitetsperspektiv, kännetecknar ett val vare sig detta betraktas som kundens val på en varumarknad eller medborgarens val inom den politiska sfären. Från data i denna undersökning är det svårt att närmare bedöma huruvida föräldrarna grundar sin bedömning på situationen vid valet eller efter, d.v.s. när eleven väl hamnat i den skola som man valt. För det tredje finns betydande skillnader i bedömning mellan olika grupper föräldrar. I första hand

bedömer föräldrar som själva gör aktiva skolval möjligheterna till inflytande mer positivt och dessa föräldrar är oftare högutbildade.

5.8 VALFRIHET OCH LYHÖRDHET

Utgångspunkten för detta tema är att valfrihetsreformerna ökat konkurrensen inom respektive kommuners skolsystem. Därmed skulle åtminstone en del skolor känna av en press, vilket borde göra både enskilda skolor men också kommunala tjänstemän och politiker mer lyhörda för föräldrars önskemål vilket skulle öka möjligheterna till påverkan för föräldrarna. Att temat ”lyhördhet” rymms inom temat ”inflytande” är som tidigare framgått tydligt uttryckt i den politiska debatten. Begreppet har också på ett generellt plan en plats inom demokratiteorin när demokrati i första hand beskrivs i termer av att folkets mening förutsätts återspeglas i besluten (Petersson m.fl. 2002). Ju starkare kopplingen är mellan föräldrars aktivitet å ena sidan och lyhördhet från skolproducenternas å andra sidan, desto tydligare kan lyhördhet uppfattas som en effekt av den deltagandepotential som rymms inom valfrihetsidéen. Om man med lyhördhet i denna studie i första hand avser ord/löften eller ”handlingar” går inte att säkert uttala sig om. I exempelvis fallstudierna kan bedömningar av konkreta insatser rymmas inom ”lyhördhet”, men också konstateranden som att man inom kommunen i större utsträckning ”lyssnar”.

När vi i undersökningen frågat kommuner/kommundelar huruvida ökade möjligheter till skolval har inneburit ökad lyhördhet för föräldrars och elevers önskemål svarar två tredjedelar att de i någon utsträckning ser ökad lyhördhet från kommunens/kommundelens sida. Cirka 30 % menar att lyhördheten ”inte alls” påverkats eller att de inte ser något samband mellan möjligheten att välja skola och lyhördhet. I ett par av fallstudierna (Västerås och Östersund) framhålls att den ökade konkurrensen mellan skolor i och med skolvalet positivt påverkat lyhördheten gentemot ”kunderna”, både inom kommunen som helhet och för enskilda skolors vidarekommande. Blotta existensen av möjligheten att välja och byta skola anses ställa större krav på tydlighet i både kommunala och fristående skolor vilket bl.a. leder till att skolor måste förmedla och förankra sin verksamhet hos föräldrar/elever. I fallstudien anger hälften av kommunerna att det finns ett ökat intresse från skolornas sida för att få med sig föräldrar i skolans arbete. I fallstudierna från glesbygdskom-

munerna (Jokkmokk, Övertorneå) framkommer en positiv syn när det gäller om kommunerna kan klassificeras som lyhörda. Här spelar dock inte skolvalsfrågan någon väsentlig roll.

När det gäller föräldrarnas uppfattning om skolans lyhörddhet anser drygt hälften att skolan är "något" lyhörd medan två av tio anser att den är "mycket" lyhörd. En av tio föräldrar anser inte skolan alls vara lyhörd. Betydande skillnader finns dock mellan olika föräldragrupper. De som själva praktiserat skolval gör en positivare bedömning av lyhörddheten. Inom den grupp som gjort val till fristående skolor anger 6 av 10 att skolan är "mycket lyhörd", vilket är påtagligt fler än för hela föräldragruppen. Endast 15 % av dem som inte gjort skolval bedömer skolan som "mycket lyhörd".

Sammanfattningsvis visar resultaten i fråga om lyhörddhet ett tydligare mönster. Bedömningen från tjänstemän överensstämmer hyggligt med föräldrarnas egna bedömningar. Föräldrarnas bedömning avser dock enbart det egna barnets skola medan tjänstemännen grundar sin bedömning på både skol- och kommunnivå. Skolval förefaller sätta viss press på skolor som gör dem mer lyhörda. Skillnaderna mellan olika föräldragrupper kvarstår dock i ungefär samma utsträckning som för temat valfrihet/engagemang/inflytande. Det är i första hand föräldrar som själva gjort val till fristående skolor som uppfattar skolan som lyhörd medan föräldrar som inte valt skola inte alls bedömer lyhörddheten som så stor. Tolkningen av resultaten avseende lyhörddhet kan diskuteras då resultaten bygger på bedömningar och att olika respondenter säkert lägger in olika saker i betydelsen av lyhörddhet. Föräldrar kan tänkas bedöma lyhörddhet i första hand utifrån enskilda lärares agerande medan exempelvis tjänstemän kan göra sina bedömningar på både skol- och kommunnivå.

För det andra är givetvis sambandet svårt att kontrollera. Vi för ett hypotetiskt resonemang att skolval/konkurrens skulle kunna leda till x. Lyhörddheten kan mycket väl bero på andra omständigheter, exempelvis torde även här frågor om drift- och verksamhetsform ha betydelse. Det ligger i sakens natur att ett kooperativ är mer lyhört för föräldrars önskemål än en skola som bedrivs i myndighetsform. Men det går ändå inte att komma ifrån den betydande skillnad som finns på denna punkt mellan olika föräldrar. Möjligen kan också här möjligheten i sig att göra ett skolval påverka bedömningen av lyhörddheten. Gör jag ett skolval som får genomslag, dvs mitt barn får gå i den skola som jag valt, då kan detta påverka min bedömning av lyhörddhet. För det tredje indikerar skillnaderna mellan olika föräl-

drar att betydande grupper anser sig sakna inflytande. Varför uppger så få av dem som inte gjort skolval att skolan är lyhörd? Vi återkommer till denna problematik nedan.

5.9 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Ett problem som hela tiden legat latent i denna framställning är frågan om hur vi skall tolka innebörden av centrala politiska fenomen och begrepp som valfrihet och inflytande. Vi har behandlat inflytande från fyra olika infallsvinklar. För det första problematiserades möjliga relationer mellan valfrihet och inflytande. För det andra gavs några exempel på hur inflytande diskuterats inom den skolpolitiska arenan utifrån olika partipolitiska perspektiv. För det tredje fanns också ett medborgarperspektiv som tog sikte på olika föreställningar hos föräldrar om hur relationen valfrihet och inflytande/engagemang ser ut. Däremot har vi inga data som säger oss något om vad föräldrar lägger in för betydelse i begreppet inflytande. För det fjärde fanns också en försiktig bedömning utifrån kommundata och fallstudier om valfrihetsreformer faktiskt påverkat inflytande, i första hand för föräldrarna.

Med hjälp av en problematisering av relationen valfrihet och inflytande gavs ett antal olika argument för tre möjliga samband mellan valfrihet och inflytande.

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

Även om föräldrarnas föreställningar långt ifrån är entydiga framgår att en majoritet ser positivt på valfrihetens betydelse för inflytande. En majoritet av föräldrarna tror att om föräldrar i högre grad väljer skola så påverkas engagemanget positivt. Om vad som sägs under avsnittet tre möjliga samband används som ett teoretiskt raster för att kategorisera resultaten skulle föräldrarnas samlade bedömning närmast hamna inom den första relationskategorin, d.v.s. att sambandet mellan valfrihet och inflytande är positivt. Resultaten tyder också på att skillnaderna är stora mellan olika föräldragrupper beroende på utbildning och huruvida man själv gjort skolval. Hur kan huvudtrenden tolkas?

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 karakteriserad som "högergång" och "nyliberalism" (Boréus 1994) eller "utbildningspolitiskt systemskifte" (Englund 1996, 1999a, Schullerqvist 1996) förefaller föräldrarnas svar i denna enkät inte alls sensationella. Demokrati diskuterades under 1970-talet oftare i termer av deltagande i beslutsprocesser och/eller i makttermer, men från och med 1980-talet i större utsträckning som en "exitprocess", vilket kan tolkas som att en förändring av åsikter ägt rum (Boréus 1994).

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 avseende bedömningen av valfrihetens positiva betydelse för inflytande. Mot dessa tolkningar bör också andra fakta och tolkningar ställas.

För det första är tolkningsutrymmet stort avseende begrepp som "engagemang" och "lyhördhet". Vi nämnde tidigare att 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 meningsskapan- det, 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 (jfr Englund 1999a).

För det andra är underlaget för litet för att dra några bestämda slutsatser i fråga om ideologisk förändring. Dels finns välfärdsstudier som tyder på att medborgarna i Sverige inte alls gjort samma ideologiska förändringar som eliten (Svallfors 1996). I detta kapitel har vi försökt klargöra hur föräldrar rankar inflytande i förhållande till andra områden och det visar sig att inflytande inte rankas speciellt högt. I det perspektivet förefaller inte valfrihetsreformerna i första

hand kunna hantera föräldrarnas avsaknad av inflytande utan föräldrar värderar istället en rad andra mål eller tillstånd högre. Valfriheten används för att ge sina egna barn/elever något man själv eftersträvar i en viss skola och inflytande ses inte i termer av att föräldrar/elever i ökad utsträckning vill skapa sig möjligheter att delta i beslutsprocesser inom skolsystemet. Man söker sig bort från en skola därför att den är stökig och man väljer hellre en skola med förmodat lugn. På den punkten är föräldrars uppfattningar om vad som är viktigt och mindre viktigt vid skolval relativt stabila över tid.

För det tredje 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 fjärde måste de betydande skillnaderna inom föräldragruppen beaktas. Högutbildade gör oftare skolval och är mer positiva i bedömningen av valfrihetens betydelse för inflytande. Vi saknar väsentliga data avseende de föräldrar som inte gör något skolval. Det är inte ens säkert att alla föräldrar överhuvudtaget kopplar samman inflytande med skola och skolplikt. En del föräldrars erfarenheter kanske ryms i en helt annan tradition som handlat om tvång och övergrepp och som man inte ens kan föreställa sig att kunna inflyta över skolan och dess verksamhet. Resultatet visar att föräldrar bedömer sina egna förutsättningar att göra ett val olika. Faktorer som tillgång på utbildning, skillnader i hur väl informerad man anser sig vara och att informationsutbudet tycks variera mellan olika kommuner och skolor gör att både det upplevda och faktiska utgångsläget skiljer sig åt markant mellan olika föräldragrupper.

Bedömningarna som görs i kommunenkäten och fallstudierna överensstämmer inte 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. Vi bör därför återkoppla till diskussionen om möjliga samband, särskilt till diskussionen om skensamband. Valfrihet skulle kunna fungera som en mellanliggande variabel, en katalysator, men ytterligare specificerade förändringar måste tillkomma för att öka föräldraengagemanget. 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. Även om inte datamaterialet tillåter följande konklusion kan vi 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.

I vår genomgång av forskningsläget framkom inga starka belägg för att valfrihetsreformer ökat föräldrars eller elevers 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. I slutkapitlet finns en utförlig problematisering av relationen mellan valfrihet och likvärdighet.

Kapitel 6

Valfrihet och segregation

Idén om 'en skola för alla' implicerar, såsom visats i kapitel 2, en form av lösning på en segregationsproblematik. Skolan skulle vara en arena där barn och ungdomar med olika social och etnisk bakgrund och därigenom också med olika erfarenheter, värderingar och livssyn möter varandra. Detta möte skulle i sin tur leda till att förståelse, respekt och tolerans för andra människor utvecklas. Idén kan också tolkas så att möjligheter för olika gruppers integration i samhället bör ske tidigt i skolåldern. Skolans roll som en samhällelig socialiseringsinstitution framträder tydligt. Tanken om valfrihet i skolpolitiken har däremot en annan grund. Marknadssystemets positiva funktionsätt lyfts fram liksom individrelaterade sidor av skolans och utbildningens roll. Därför möttes idén om valfrihet i skolan av farhågor eftersom valfrihet skulle kunna leda till en segregerad skola, vilket i sin tur befarades leda till ett segregerat samhälle eller permanenta det redan segregerade samhället. Farhågorna kretsade också kring att vi så småningom skulle få ett skolsystem kännetecknat av bättre och sämre skolor. Barn med olika bakgrund skulle aldrig kunna mötas. Konsekvenserna riskerade att bli bristande förståelse, respekt och tolerans i samhället. Men det finns också de som menar att valfriheten i skolan skulle kunna minska den av boendeform redan etablerade segregationen i samhället.

Kapitlet behandlar denna segregationsproblematik i ljuset av valfriheten i skolan. Först förs ett resonemang om begreppet segregation, sedan följer en redogörelse av tidigare studier på området. Slutligen analyseras vår insamlade empiri utifrån denna begreppsapparat.

6.1 BEGREPPET SEGREGATION

Begreppet segregation är inte gammalt i Sverige. I en studie som gjordes i samband med långtidsutredningen 1992 söker Sven E Olsson Hort rötter till begreppet i 1940-talets svenska folkhembygge. Man fann i 1940-talets urbaniseringsprocess en segregationstendens genom att människor från samma socialgrupper eller av viss nationell härkomst, bosatte sig i samma områden. En konsekvens blev att det uppstod vissa naturliga områden, dvs. "mindre samhällen inom det urbana mönstret, med ett speciellt urval av invånare och en inre social sammanhållning" (Dahlström 1951, 199; Olsson Hort, 1992, 40). Segregationen var därmed ett modernt storstadsfenomen. Denna segregationstendens ansåg man kunna motverka genom olika

typer av ingrepp i den sociala ingenjörskonstens anda, exempelvis genom stadsplanering och en ny bostadspolitik. Begreppet blev direkt förknippat med urbaniseringen i Sverige.

Segregationsbegreppet fick dock en annan innebörd i 1970-talets början. I och med en ökad immigration som resulterade i allt fler etniska minoriteter blev begreppet en integrerad del av den växande kritiken mot ojämlikhet och brister i välfärdssamhället. Socialingenjörskonstens möjligheter att motverka det kapitalistiska samhällets "exploateringslogik" ifrågasattes och det nya klassamhället hamnade i debattens förgrund (Olsson Hort, 1992, 42). Samtidigt blev begreppet etablerat i den allmänpolitiska debatten. Segregationsbegreppet kan sålunda sägas ha omvandlats från att vara ett vetenskapligt - i första hand sociologiskt - begrepp till att bli en vardagsterm i offentlig debatt. (jfr Olsson Hort, 1992, kap. 4)

I den ovan refererade litteraturen betecknas segregation ofta som ett tillstånd, något som föreligger vid en bestämd tidpunkt. Den existerar som en kombination av rum och tid, dvs. den är ett fysiskt, socialt och historiskt fenomen (jfr Durkheim Sv. övers. 1978). Segregation har en rumslig dimension även om all form av segregation inte är geografisk. Samtidigt är den inte statisk, utan kan snarare ses som en process varigenom en befolkning skiftas över ett geografiskt område. Den förändras som regel från tid till annan och den har sin egen dynamik. Segregation är dock inte identisk med social skiktning även om den senare ofta har en rumslig dimension. Men social skiktning skapas ofta av en hierarkisk indelning av befolkningen beroende på i vilken utsträckning man förfogar över olika strategiska maktresurser.

Segregationen uppstår genom att vissa befolkningsgrupper av olika skäl lever, bor och arbetar åtskilda från varandra, ofta ofrivilligt. Olika samhälleliga och kulturella hinder, som segregerade individer inte kan rå över, tvingar dem att leva eller arbeta i ett segregerat tillstånd även om det självfallet kan förekomma frivilliga former av segregation, t.ex. i form av att vissa folkslag eller folkgrupper håller ihop inom ett geografiskt område. Men det självklara är att den ofrivilliga segregationen innebär ett större socialt problem än den frivilliga. Homogena områden dominerade av exempelvis svenska välutbildade invånare definieras inte som segregerade vilket däremot homogena områden som domineras av innevånare med invandrarbakgrund och låg utbildning gör. I en strid ström av utredningar och forskningsrapporter under 1980- och 90-talen diskuterades just negativa konsekvenser av olika typer av segregation, t.ex. boende-, arbets-

marknads-, skol-, köns- och ålderssegregation (Olsson Hort, 1992, 54ff). Begreppet är därmed starkt förknippat med negativa associationer i form av diskriminering eller hierarkisering.

Ett annat begrepp som vi i segregationssammanhang bör uppmärksamma är integration. Frånvaro av segregation innebär inte automatiskt integration. Integration betyder mycket mer än enbart fysisk blandning av folkgrupper även om blandningen i sig kan vara ett allra första steg till integration. Integration sägs vara "en gemenskap där alla har sin naturliga tillhörighet och lika värde och just därför rätten till hel och full delaktighet och medansvar för att forma helheten" (Emanuelsson 1996, 11). Denna gemenskapskaraktär av integration anses ofta ha två centrala värden - humanism och demokrati. Integration ses som ett humanistiskt projekt där alla är födda med lika människovärde oavsett brister och därmed har alla skyldigheter att bidra till att överbrygga de svårigheter som vissa grupper av människor har. Den är också ett demokratiskt projekt där allas delaktighet på den politiska arenan betonas och därmed har alla skyldigheter att bidra till att motverka de hinder som finns för vissa grupper inom en befolkning (jfr Rosenqvist 1996). Om begreppet integration inte bara innehåller en fysisk blandning utan även en gemenskap kan vi inte enkelt betrakta en ökad blandning av elever med olika etnisk och social bakgrund som integration. I detta fall används snarare uttrycken 'icke-segregerad' eller 'mer blandad'.

Det finns olika förklaringar till varför segregation uppstår. En del betonar vikten av ekonomiska resurser. En ojämn fördelning av resurser anses ligga till grund för segregation där marknaden fungerar som en segregering och diskriminerande mekanism. Man poängterar alltså individernas ekonomiska resurser för att förklara de processer som leder till människors placering i rummet. Mot detta synsätt hävdar en del andra, som företräder socio-kulturella förklaringar, att individer i olika samhällsklasser har olika kulturella normuppsättningar och sociala handlingsmöjligheter. Arbets- och bostadsområdenas kulturella attraktionskraft anses variera långt mer än vad inkomst- och förmögenhetsskillnaderna förmedlar (Wolfe 1989). Ytterligare en grupp framhäver betydelsen av politiskt-organisatoriska aspekter för segregationens uppkomst och utveckling. En sådan aspekt är samhällsplanering. Segregerande levnadsvillkor ses som en direkt följd av stadsplaners, markreglers och administrativa områdesindelningars inverkan på byggande och boende samt hur redan färdigställda bostadsområden förvaltas och vårdas (jfr Arnell-Gustafsson 1975 & 1982). Denna förklaringsansats är en viktig

utgångspunkt för vår studie. Ambitionen är att kartlägga valfrihetens effekt på segregation. Valfrihet i skolan ses som ett politiskt beslut som vi efter cirka ett decennium kan se konsekvenser av i olika avseenden. Studien ansluter alltså främst till den tredje av de tre förklaringsansatserna vi refererat till, men förklaringar kan också relateras till den första och andra.

Segregationen kan i detta kapitel definieras och identifieras med hjälp av begreppen homogenitet och heterogenitet. Fenomenet att elever homogeniseras i något avseende betecknas som segregation. Enhetens storlek är av betydelse. På vilken nivå hanterar vi segregationen - på kommunnivå, skolnivå eller klassnivå? Segregation på en nivå behöver inte innebära segregation på en annan nivå. Om en kommun har etniskt segregerade skolor, dvs. i en skola går enbart elever med utländsk bakgrund medan det i en annan skola går enbart svenska elever, behöver det ändå inte betyda att kommunen som helhet är segregerad. På samma sätt kan vi resonera om skolnivå och klassnivå. Vår utgångspunkt är att se segregation på skolnivå då valfriheten ger möjlighet att välja skola. Att en skola får större andel elever med invandrarbakgrund pga. valfriheten innebär att valfriheten leder till segregation.

Den litteratur som behandlar skolegregation uppmärksammar i huvudsak tre typer av segregation; etnisk, socioekonomisk och prestationsmässig segregation (se Blomqvist & Rothstein). Även vi utgår från denna klassifikation i vår undersökning, även om det inte alltid är lätt att urskilja dem i vår empiri. Etnisk segregation innebär en rumslig åtskillnad mellan elever som tillhör olika kulturer, folkgrupper, raser och religioner. Segregationstendensen blir exempelvis större om en skola homogeniseras genom rekrytering enbart av elever med utländsk bakgrund eller svenskt ursprung. Socioekonomisk segregation innebär att skiljelinjen går mellan elever vars föräldrar tillhör olika social-, inkomst-, eller yrkesgrupper. Segregation är i detta fall ett uttryck för skillnader mellan olika sociala skikt och klasser. En skola i ett höghusområde har elever från andra sociala skikt än en skola i ett villaområde. Denna socioekonomiska segregation har givetvis att göra med föräldrars utbildning. En prestationsmässig segregation innebär att skiljelinjen går mellan elever med hög och låg prestation. En skola kan dra till sig elever med hög ambition och prestation medan de som har mindre ambition och lägre prestation kan stanna kvar i en annan skola (jfr Olsson Hort. 1992, 30f). En segregerad skola är således sammansatt av relativt homogena grupper av elever genom etnicitet, samhälls-

klass och prestationer medan en mindre eller icke-segregerad skola har en relativt heterogen sammansättning av elever av olika etnicitet, från olika sociala skikt och som presterar olika.

6.2 TIDIGARE STUDIER OM VALFRIHET OCH SEGREGATION

Det finns en hel del studier, både internationella och svenska, där man studerat marknadseffekter på skolsystemet med särskilt fokus på segregation. I all korthet skall vi referera till några studier som kommit fram till olika slutsatser; studier som påvisar att valfriheten lett till större segregation; studier som påvisar att valfriheten tvärtom minskat segregationen och slutligen studier som efterlyser återhållsamhet med förhastade slutsatser.

Skolverket gjorde i mitten av 1990-talet en undersökning på temat. Man fångade med ett stort dataunderlag de rörelser som valfriheten givit upphov till. I ena ändan på en skala fanns områden som kännetecknades av hög andel svenskar och hög stabilitet och i den andra ändan områden med hög andel invandrare och betydande omflyttning. Studien tog också hänsyn till elevers betyg, övergångsfrekvens till gymnasieskolan och föräldrars sociala bakgrund och utbildning. Studien visar tendenser till ökad segregation till följd av skolbyten mellan skolor belägna i områden med olika sociokulturell struktur. Områden som domineras av föräldrar med svensk bakgrund och eftergymnasial utbildning har endast påverkats marginellt av flyttningsrörelser och invandring, medan områden som redan tidigare dominerats av föräldrar med invandrarbakgrund har påverkats så att andelen föräldrar med invandrarbakgrund ökat ytterligare genom möjligheter att välja skola. Man drog på basis av detta slutsatsen att den etniska segregationen blivit allt tydligare. Studien visar också att skolbyten lett till en ökad prestationsmässig segregation mellan enskilda skolor även om denna tendens inte är lika tydlig som den etniska segregationen. Skolverksstudien visade sålunda en tendens, nämligen att valfriheten leder till större segregation i skolan både i etniskt och prestationsmässigt avseende (Skolverkets rapport nr. 109). En del andra studier visar liknande tendenser (se SOU 2000: 37, kap. 7 och SOU 2001: 57, kap. 6).

Tankemönstret bakom att valfrihet har negativa effekter på segregation ser ut på följande sätt. För att välja en skola krävs kunnande, information, energi, tid och resurser vilka redan är ojämnt fördelade

i samhället. En del väljer skolan medan andra, medvetet eller omedvetet, inte gör det. Konsekvensen av valet är att en del skolor förlorar elever medan andra skolor däremot lockar till sig flera elever. För de skolor som förlorar elever återstår två alternativ; antingen förbättra sig för att överleva i konkurrensen eller stänga. För de skolor som lockar till sig flera elever innebär dessa naturligtvis större möjligheter att utveckla sig vidare. Valfriheten i skolsystemet leder på detta sätt till att även skolor förblir olika i socioekonomiska avseenden. Många studier stödjer detta tankemönster eller denna tes - t.ex. en studie som gjorts på storstadsområden i England (Gewirtz m.fl. 1995, se vidare Amber 1997, Woods m.fl. 1997, Willms & Echols 1992, Goldring 1995, Waslander & Thrupp 1997, Lauder m. fl. 1999). Det finns också studier som har olika fokus men gemensamt visar någon form av segregeringseffekter. De skolor som har stor andel fattiga familjer visar sig exempelvis förlora elever och därmed också resurser (Levacic & Hardman 1998). Många familjer undviker skolor där elevsammansättningen kännetecknas av etniskt eller religiös profilering (Bagley & Woods, 1998). Marknadseffekter i skolsystemet är enligt dessa studier segregeringseffekter, om än på olika sätt (se också Conway 1997, Hatcher 1998). En del går så långt som att hävda att privatiseringsreformer ökar ojämlikheten i utbildningssystemet utan att för den skull effektiviteten förbättras (se Carnoy, 2000).

En studie som gjorts i England påvisar motsatsen till vad de ovan refererade studierna visar. Den här studien undersöker, till skillnad från många andra studier baserade på småskalighet och kvalitativa metoder, hela skolsystemet i England och Wales. Studien bygger på omfattande statistiska analyser från valfrihetsreformen 1988 fram till idag. Man har valt ett helhetsperspektiv över tid för att kunna urskilja effekter till följd av andra orsaker, t.ex. demografiska, från effekter orsakade av en marknadsbaserad valfrihet (Gorard & Fitz, 2000). Resultaten är, såsom författarna till studien själva uttrycker det, "förvånande". De kan konstatera att segregation inte ökat efter reformen 1988, varken i form av socioekonomisk, etnisk eller prestationsmässig segregation.¹ Däremot kunde de inte tydligt fastlägga om resultaten beror på "marknadskrafterna". Lokala variationer vid implementeringen av reformen var för stora för att entydigt säga att det beror på marknadskrafterna. (Gorard & Fitz, 2000 & 2001).

Till skillnad från de studier som påvisar den ena eller andra effekten av valfrihet finns det också forskare som framhåller att vi

1) Rörelser av barn i behov av särskilt stöd ingår i denna studie.

överhuvudtaget vet för lite för att dra säkra slutsatser om valfrihetens effekter på skolområdet. Goldhaber menar exempelvis att de regler och lokala kontexter som styr särskilda program för valfrihet är avgörande för programmets utfall och dessa regler och kontexter är varierande. Konsekvensen blir med nödvändighet varierande utfall. Därför kan man varken dra säkra slutsatser åt det ena - segregering - eller åt det andra - icke segregering - hållet (Goldhaber & Eide 2000, Goldhaber 2000).

6.3 VALFRIHET - EN REFORM FÖR VÄLUTBILDADE?

Såsom tidigare visats i kapitel 3 förefaller valfriheten ha fått djup förankring hos föräldrar och elever. En överväldigande majoritet av föräldrar håller med om att föräldrar och barn själva bör välja vilken skola barnen skall gå i. De olika föräldragrupperna skiljer sig inte åt i detta avseende. Däremot framträder skillnaderna när det gäller vilka som väljer och vilka som inte väljer skola åt sina barn.

Det intressanta men föga förvånande är att de föräldrar som gjort ett aktivt val, genom att antingen välja en kommunal eller fristående skola, överrepresenteras av högutbildade. Mellan 60 och 70 % av de föräldrar som valt en annan kommunal skola eller en fristående skola, och som bor i en kommun där det finns valmöjligheter, har högskoleutbildning. Liknande tendenser kan iakttagas även bland de föräldrar som inte valt. Inom gruppen högutbildade föräldrar är det en större andel än andra grupper som allvarligt övervägde på att söka till någon annan skola än den närmaste eller sökte men inte hade möjligheter att välja skola.

Det förefaller dock inte som att missnöje med den skola som barnet skulle gå i leder till val av skola. Snarare förefaller det som att man väljer en skola som anses passa bättre för barnet. Merparten av dem som valt en kommunal eller fristående skola, uppger att de valt *till* en kommunal eller fristående skola i stället för att de valt *från* en skola. Att välja till och välja från kan ha helt olika innebörd i fråga om valfrihetens betydelse för skolsystemet. Att välja från kan ofta bero på missnöje med den skola som eleven gått i medan att välja till kan innebära att man väljer en skola som anses vara bättre oavsett om man är nöjd eller missnöjd med den skola som eleven gått i. Att en stor andel av föräldrar väljer till en skola kan innebära att valfriheten legitimeras som en viktig princip i skolsystemet.

Det framgår alltså tydligt att det är föräldrar med hög utbildning som i högre grad väljer skola för sina barn. Det är också dessa föräldrar som uppger utbildningsrelaterade faktorer såsom lärare, undervisning och/eller profil som skäl till att man väljer bort från en skola eller som en viktig del i barnens skolgång. Föräldrar med högskoleutbildning uppgav i högre utsträckning än föräldrar med lägre utbildning en dålig undervisning som skäl till att man valt bort från en skola.

Mycket tyder på att valfriheten är ett projekt för i första hand de välutbildade, vilket i och för sig inte är överraskande. Frågan är hur skolsystemet kommer att utvecklas om denna tendens håller i sig? Uppstår kvalitetskillnader mellan skolor, vilket kan leda till att vissa i ökad utsträckning kommer att se ”bättre” och ”sämre” skolor? Redan i dag ser man att vissa skolor är populära och lockar till sig elever medan andra skolor tappar elever.

Denna oro bekräftas i viss mån av de föräldrar och tjänstemän som svarat på våra enkäter. Av föräldrarna tror mer än hälften att valfriheten leder till att vissa skolor blir elitskolor. Ännu fler (60 – 70 %) tror att den leder till att kvalitetskillnader mellan skolor kommer att öka. Hälften av tillfrågade föräldrar tror t.o.m. att vissa skolor kommer att läggas ned på grund av valfriheten. Dock bör noteras att föräldrars osäkerhet kring detta har ökat markant sedan valfrihetsreformerna lanserades i början av 1990-talet. Många föräldrar känner ökad osäkerhet i fråga om valfrihetens effekter.

Förvaltningschefers uppfattningar i de frågor som kan relateras till valfrihetens segregande effekter är intressanta. Skillnaden i uppfattning mellan tjänstemän från storstäder, förortskommuner och större städer å ena sidan och från landsbygden och glesbygder å den andra är påtaglig. En icke försumbar del av tjänstemän i den förra kategorin (15 %) uppger att val av skola medfört ökade kvalitetskillnader mellan olika skolor i kommunen medan motsvarande uppfattning från den andra kategorin ligger under 5 %. Lägg märke till att vi här frågat om det faktiska förhållandet. Oavsett vilken typ av kommun de tillhör är det däremot ytterst få som tror att val av skola medfört minskade kvalitetskillnader i kommunen. Skillnader mellan storstäder och glesbygder när det gäller uppfattningen om förekomsten av attraktiva respektive mindre attraktiva skolor är också påfallande. 60 % av de tillfrågade förvaltningscheferna från storstäder, förortskommuner och större städer uppger att det finns skolor som är mer attraktiva och som många söker sig till medan andelen chefer från andra delar av landet som angett samma svarsalternativ utgör

knappt 20 %. Resten anser att det varken finns mer eller mindre attraktiva skolor i deras respektive kommuner. Valfriheten har fått effekter i skolsystemet, särskilt i de områden där val av skola sker i större omfattning, dvs. storstäder, förortskommuner och större städer.

Förvaltningschefer fick också besvara ett antal frågor som direkt handlar om valfrihetens integrerande eller segregande effekter. Även när det gäller dessa frågor intar chefer från storstäder en särställning. Mellan 20 och 28 % av storstädernas förvaltningschefer anser att möjligheten att välja skola "i någon utsträckning" haft en integrerande effekt med avseende på föräldrars utbildning, elevers etniska bakgrund och elevers prestationer medan andelen förvaltningschefer från andra delar av landet, som kryssat för motsvarande svarsalternativ, är försumbar. När det gäller segregande effekter speglar undersökningen ännu tydligare kontraster. 35 % av förvaltningscheferna i storstäder, förortskommuner och större städer tror att valmöjligheten i hög utsträckning, i ganska hög utsträckning eller i någon utsträckning haft en segregande effekt om man ser till föräldrarnas utbildningsnivå. När det gäller etnisk segregation är motsvarande siffra ännu större. 38 % anser att valmöjligheten haft en segregande effekt. Även när det gäller elevers prestationer anser 26 % av förvaltningscheferna från de tre kommuntyperna, storstäder, förortskommuner och större städer, att valfriheten haft en segregande effekt. Andelen förvaltningschefer från andra delar av landet som gör samma bedömningar när det gäller valfrihetens segregande effekter är betydligt lägre.

Det framgår tydligt av kommunenkäten att valfriheten på skolområdet i första hand är ett projekt för större städer och förortskommuner där det finns valmöjligheter, där skolval i högre grad faktiskt görs och där konkurrenstänkande är väl utbrett både på skol- och kommunnivå. I första hand här anses valfrihetens effekter framträda, särskilt de negativa effekterna som segregation och kvalitetsskillnader. I andra delar av landet - medelstora städer, industri-, landsbygd-, glesbygdskommuner - ser bilden annorlunda ut. Valmöjligheterna är små, skolval görs i mindre utsträckning och därmed har man inte samma utsträckning någon bestämd uppfattning om effekter, oavsett om de är positiva eller negativa. Denna tudelning mellan de delar av landet där valfriheten utövas i stor utsträckning och i ringa utsträckning kan i längden vara problematisk, särskilt med tanke på att valfriheten visar sig ha vissa positiva effekter på en del centrala frågor i utbildningen: Valfriheten stimulerar, såsom visats i

kapitel 4, i viss mån pedagogisk förnyelse och profileringar samtidigt som valfriheten, såsom visats i kapitel 5, ökar lyhördheten i skolsystemet. Valfriheten har också positiva effekter i fråga om föräldraengagemang, åtminstone för vissa föräldrar. Det finns sålunda en risk för att valfriheten leder till att skolor kan utvecklas på olika sätt beroende på var de ligger. Risken ökar för olika utvecklingsmöjligheter mellan de skolor som lockar till sig och de som förlorar elever, processer som är mer utmärkande för storstäder.

6.4 HUR FÖRHÅLLER SIG VALFRIHET TILL SEGREGATION – FALLSTUDIERNA?

I detta avsnitt redovisas resultat från våra fallstudier. Ambitionen är, såsom tidigare nämnts, att inte bara beskriva uppfattningar om valfrihet och dess konsekvenser för segregation, utan även att försöka kartlägga vad som faktiskt händer. Vi har särskilt undersökt två kommuner - Västerås och Sollentuna. Skälet till detta är att val och valjande är mer utbrett i dessa kommuner än i de andra fallstudiekommunerna.²

Vi har valt två skolor för att närmare undersöka vad som händer. S:t Ilians skola i Västerås och Turebergsskolan i Sollentuna, båda kommunala skolor.³ Dessa två skolor har på olika sätt gemensamma nämnare. Båda skolorna ligger i eller gränsar till socialt tungt belastade områden med höghus och hög invandartäthet. Båda har en eller flera fristående eller kommunala skolor alldeles i närheten vilket gör att föräldrar och elever har faktiska valmöjligheter. Båda har uttalade profiler; S:t Ilians skola har matte/NO och fotboll som profiler medan Turebergsskolan har naturvetenskaplig inriktning, engelska med musikinriktning och den så kallade "kärnan"⁴. På en avgörande punkt skiljer sig dock dessa två skolor från varandra. S:t Ilians skola är en s.k. tillvalskola. Mellan 20 och 30 % av eleverna kommer från andra upptagningsområden även om tendensen förefaller vara bruten inför 2001/2002. Turebergsskolan är däremot en s.k. från-

2) I de andra fallstudiekommunerna där val av skola inte sker i nämnvärd utsträckning - Östersund, Jokkmokk och Övertorneå - kunde vi inte heller iaktta någon särskild segregationstendens. Det innebär dock inte att det inte förekommer segregationstendenser i dessa kommuner. Även i dessa kommuner liksom i landets andra kommuner är boendesegregationen mer eller mindre utbredd, vilket naturligtvis påverkar elevsammansättningar av skolor i dessa kommuner.

3) Empiriinsamlingen på fallstudiekommunerna har gjorts två omgångar. Vid den andra omgången har vi, enbart för detta kapitel, koncentrerat oss på S:t Ilians skola och Turebergsskolan samt de skolor som ligger kring dessa två skolor.

4) Kärnan är en inriktning för 7:an för att stärka basämnen.

valsskola. Skolan förlorar elever till närliggande skolor. Vad blir konsekvensen av valfrihet för dessa två skolor och dess kringliggande skolor? Vi vill betona att iakttagelserna från denna fallstudie (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 kan relateras till valfrihet. Liknande mekanismer och ”resultat” kan givetvis uppstå i andra sammanhang under liknande omständigheter.

6.4.1 S:T ILIANS SKOLA OCH DESS KRINGLIGGANDE SKOLOR

S:t Ilians skola tillhör upptagningsområdet Vallby/Västra förstaden som utgör ett snitt genom hela Västerås, dvs. sträcker sig från utkanten av Västerås ända in i centrum och Mälarens strand. Skolan ligger mitt i detta snitt, relativt centralt, om än inte inne i själva stadskärnan. Nordväst om skolan ligger förorterna Vallby och Brottbärga. Sydost om skolan ligger Västerås centrala delar. En fristående skola, Fryxellska skolan, ligger också i samma upptagningsområde som S:t Ilians men mer i centrala Västerås. Inom Vallby/Västra förstaden finns ett antal skolor med skolår 1-3 och 4-6, men S:t Ilians skola är den enda kommunala högstadieskolan med skolår 4-9. Även den fristående Fryxellska skolan är en skola med skolår 4-9. Det finns också andra fristående skolor som Kunskapsskolan även om den ligger centralt i Västerås.

Medvetenheten om konkurrens mellan skolor förefaller ha rotat sig starkt hos skolfolk i Västerås, åtminstone i det upptagningsområde som S:t Ilians skola ligger. Rektorn för skolan, Peter Johanssons redogörelse belyser hur djupt konkurrenstänkande är förankrat:

... Så skulle man lägga ner Fryxellska. Så var det val (1991 års val - proj. anm.) och då återuppstod Fryxellska och rustades och så startade musikklasserna igen där. Då fick man ju tomma lokaler på Viksäng (en kommunal skola - proj. anm.). Så startades idrottsprofilerna på Viksäng, därför att det fanns idrottslärare på Viksäng som var drivande och det är det som lever kvar fortfarande. Och här (S:t Ilians skola - proj. anm.) var det matte/NO-profilen och fotbollsprofilen. Det var för att möta hotet därifrån. Och sen har ju de andra skolorna upplevt att Viksäng 'oj, de tar ju massa elever till sin idrottsprofil, hur möter vi det?'. Jo, då har ju det startat upp på andra ställen för att möta det och behålla sina egna elever. Och samma sak för oss också. Nybyggeskolan som ligger här borta, de har också startat idrottsprofil för att behålla

sina elever och så vidare. Så att själva proAros-skolorna⁵ har ju levt under det här konkurrenshotet eller vad man nu vill kalla det. ... Och så kommer då Kunskapsskolan.⁶ Waldorfskolan har funnits länge. Det finns en kristen skola som heter Pilträddsskolan som ligger här på vårt område. Det blir konkurrens, men med Kunskapsskolan blev det ännu mer dramatik i det hela. Och sen kommer kanske den här Vittra, och så finns det något som heter Engelska skolan som vill ha utbildning mer på engelska. Men nu är vi i det skedet att proAros skolor som grupp, för det är ju samma företag, hur möter vi de här andra skolorna nu?⁷

Av citatet framgår tydligt hur konkurrensmedveten man är. I början av valfrihetstiden förefaller kommunala skolor ha konkurrerat med varandra. Givetvis finns det fortfarande kvar konkurrensmedvetenhet hos rektorer i kommunala skolor och man tar upp konkurrensen mellan olika skolor genom att exempelvis utöka liknande profiler som grannskolor har.⁸ Men i takt med att flera fristående skolor etablerats på området har konkurrensen ändrat karaktär. Idag förefaller uppdelningen framför allt ske mellan kommunala och fristående skolor och dessa två skolformer konkurrerar med varandra.

Från intervjuer kan man utläsa att konkurrensen leder till oro och krav på att ständigt vara alert. "[D]et finns en helt annan medvetenhet om att man inte kan vara sig själv nog idag. Man kan inte ta för givet att eleverna kommer hit. Vi måste göra ett bra jobb för att eleverna ska komma hit och välja oss."⁹ Man är, för att behålla elever eller t.o.m. locka till sig elever, övertygad om att man måste ha ett bra rykte. Man måste lyckas möta de elever som redan går i skolan. Inte minst måste man, resonerar rektorn, "lyckas rekrytera folk så att vi behåller standarden och kvaliteten i undervisningen."¹⁰

S:t Ilians skola har lyckats tämligen väl i konkurrensen genom att profilera sig och t.o.m. utveckla kvaliteten i undervisningen. Enligt rektorn kommer 25-30 % av eleverna från andra upptagningsområden.¹¹ Till skolan har fler elever sökt än man kan ta emot. Detta nettointflöde tillskrivs, enligt Johan Wennhall, stabsdirektör på Barn och ungdomsnämnden (BUN), profileringar och skolans betoning

5) Västerås kommunala skolor drivs av proAros, ett kommunalt bolag.

6) Kunskapsskolan nyetablerades varen 2002.

7) Intervju med Peter Johansson.

8) Se intervju med Greta Johansson. Skolan planerar att förutom idrottsprofilen utöka matte/NO-profilen, vilket innebär att Viksängskolans profiler är nästan identiska med S:t Ilians.

9) Intervju med Peter Johansson.

10) Intervju med Peter Johansson.

11) Mer detaljerat; skolan tog in exempelvis 69, 64 och 28 inför åren 1999, 2000 resp. 2001. De flesta av dessa elever sökte sig till skolan för att läsa profilämnen. Se "Att välja skola och tidigare skolstart" 2000, 2001, Dnr 2000:156-PS-905, proAros. Västerås stad. Se också mail från Peter Johansson, 2002-06-20.

av professionella medarbetare. ”I takt med att man byggde upp matte/NO profilen och med hjälp av ett ganska tigt ledarskap och engagerade lärare så lyckades man skapa sig någon form av profilmamn och rekrytera ganska gott.”¹² Denna bedömning bekräftas av skolans rektor, Peter Johansson: ”Jag tror att det är matte/NO-profilen. Den låg rätt i tiden. Det talades om att samhället behövde de här ungdomarna. Så det ligger rätt i många föräldrars öron. Framför allt kanske i öronen på de föräldrar som själva har en högre akademisk utbildning.”¹³

Bilden förändrades emellertid inför 2001/2002. Skolan fick inte längre fler sökanden än man kunde ta emot. Rektorn spekulerade om det berodde på en naturlig svacka i elevunderlaget eller om fler elever sökte sig till andra skolor inom andra upptagningsområden. Säkert är dock att skolan förlorat ett antal elever till den nyetablerade Kunskapsskolan.

Hur ser elevsammansättningen på S:t Ilians skola ut i ett segregationsperspektiv? Tabellen nedan visar en del av elevsammansättning, skolår 9, i skolan.

Tabell 6.1. Andel elever med utländsk bakgrund, föräldrars sammanvägda utbildningsnivå, andel elever som uppnått målen av S:t Ilians skola skolår 9 1998-2001.

Skola	Andel pojkar	Andel elever med utländsk bakgrund		Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå	Andel elever som uppnått målen	År
		födda utomlands	födda i Sverige			
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.06	80%	1998
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.06	77%	1999
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.07	75%	2000
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.10	74%	2001
S:t Ilians skola	58%	11%	13%	2.25	82%	1998
S:t Ilians skola	48%	14%	19%	2.19	87%	1999
S:t Ilians skola	49%	15%	18%	2.04	74%	2000
S:t Ilians skola	50%	23%	19%	2.10	68%	2001

Källor: Skolverkets statistik, SALSÅ.

12) Intervju med Johan Wennhall.

13) Intervju med Peter Johansson.

S:t Ilians skola ligger i ett relativt invandrartätt område. Andelen elever med utländsk bakgrund inom skolans upptagningsområde var cirka 25 % jämfört med cirka 15 % för riket som helhet. Andelen elever med utländsk bakgrund på S:t Ilians skola var 24 % för skolår 9 år 1998, vilket inte skilde sig från området som helhet. Den andelen har emellertid under de senaste 3 åren ökat kraftigt och motsvarade för år 2001 hela 42 %. Visserligen har andelen barn med utländsk bakgrund inom upptagningsområdet också ökat under samma tid, men inte lika mycket. Den ligger kring 29 % för år 2001.¹⁴ Slutsatsen blir att elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade på S:t Ilians skola.

Varför elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade på S:t Ilians skola kan inte besvaras uttömmande. Rektorn på skolan nämner som en förklaring ”skriverier i tidningen”. I samband med att skolan beskrivits som stökig har också elever med utländsk bakgrund nämnts. Rektorn var övertygad om att ”många föräldrar [som] drog öronen åt sig av det”.¹⁵

Det råder ingen tvekan om att svenska elever väljer bort S:t Ilians skola, som har hög andel elever med utländsk bakgrund.

Vi får ju elever från Vallbyskolan. Det är en F-6 skola. Den ligger ju i ett segregerat bostadsområde. Sen är det Norra Vallbyskolan som ligger i ett annat bostadssegregerat område med nyproduktion. Och Norra Vallbyskolan går till Vallbyskolan som sen kommer till oss i 7:an och det gör att de här Norra Vallby, många av föräldrarna där, de väljer när det går från 3:an till 4:an angränsande skolan som är mer svensk om jag säger så.¹⁶

Norr om S:t Ilians skola ligger två mycket olika bostadsområden, Vallby och Norra Vallby. I Vallby är andelen invandrare hög medan den är låg i Norra Vallby. Det finns en tendens att svenska föräldrar i Norra Vallby tidigt väljer andra kommunala skolor som ligger i andra upptagningsområden eller fristående skolor.¹⁷ Dessa elever kommer inte tillbaka till S:t Ilians skola fr.o.m. skolår 7 utan går vidare till andra högstadieskolor inom andra upptagningsområden. Andra instämmer i en sådan bedömning.¹⁸

14) Se SCB:s statistik, Områdesbeskrivningar, befolkning och befolkningsförändringar. Västmanlands län.

15) Intervju med Peter Johansson.

16) Intervju med Peter Johansson. Förhållandet bekräftas också av Lars-Göran Vendlegård, rektor på Vallbyskolan. Enligt honom är det ca 15 elever per år som flyttat inför skolår 4 och skolår 6 till Rönby eller Blåsboskolan. Se mail från Staffan Fogelberg, områdeschef Vallby-Västra förstaden där han redovisar uppgifter från Lars-Göran Vendlegård, 2002-06-24.

17) Intervju med Peter Johansson.

18) Förutom fotnot nr. 14, se också telefonintervju med Karin Chemnitz.

Förutom att elever sökt sig till andra skolor än Vallbyskolan lämnar en del svenska elever Vallbyskolan till förmån för fristående skolor eller andra kommunala skolor med lägre andel elever med utländsk bakgrund inom andra upptagningsoråden. Lennart Undvall, en lärare som arbetat 35 år på S:t Ilians skola, resonerar på följande sätt.

En av de skolor som skickar elever hit är Vallbyskolan. Det är ju där som de allra flesta eleverna med invandrabakgrund går och sen går ett antal svenska barn som ofta är i minoritet i klasserna. Och tidvis har det varit ganska stökigt på Vallbyskolan, vilket har lett till att en del svenska föräldrar har satt sina elever i Fryxellska skolan redan på mellanstadiet. De kommer då alltså inte hit på högstadiet. Så att det stämmer nog att andelen med invandrabakgrund har ökat.¹⁹

Konsekvenserna av dessa elevrörelser är att S:t Ilians skola får en större andel elever med utländsk bakgrund. Staffan Fogelberg, områdeschef på Vallby-Västra förstaden, ser också en tydlig tendens till segregation. Elever med svensk bakgrund söker sig i större utsträckning till Fryxellska skolan jämfört med elever med utländsk bakgrund.²⁰

Mycket tyder på att svenska elever väljer de skolor som har en mindre andel svenska elever. En motsvarande rörelse avseende elever med utländsk bakgrund bekräftas inte av vårt intervjumaterial. Elever med utländsk bakgrund söker sig inte till de skolor som har högre andel elever med utländsk bakgrund. Dessa elever blir förmodligen kvar i de skolor som de går i, vilket leder till att andelen elever med utländsk bakgrund ökar i dessa skolor. Så är fallet i S:t Ilians skola.

Segregationstendensen förefaller dock inte enbart handla om den etniska dimensionen. Av tabellen ovan framgår att andelen elever som uppnått målen har sjunkit drastiskt under de senaste tre åren vid S:t Ilians skola samtidigt som andelen elever med utländsk bakgrund ökat lika drastiskt. Idag uppnår enbart 68 % av S:t Ilians nior målen jämfört med 87 % för bara tre år sedan. Det är i sammanhanget värt att notera att föräldrars sammanvägda utbildningsnivå i stort sett inte förändrats under samma period.

Skolan har enligt rektor och lärare en elevsammansättning som liknar en kamel med två pucklar, dvs. en förhållandevis stor andel duktiga respektive svaga elever men få där emellan.²¹ På basis av intervjumaterialet tyder mycket på att de elever som medvetet valt skolans

19) Intervju med Lennart Undvall.

20) Mail från Staffan Fogelberg.

21) Se intervjuer med Peter Johansson och Lennart Undvall.

profiler - matte/NO eller fotboll - är mer studiemotiverade och därmed mer högpresterande än de elever som inte valt profiler utan anvisats till en skolan på grundval av närhetsprincipen. Hit hör många elever med utländsk bakgrund.

Det är intressant att jämföra utvecklingen vid S:t Ilians skola med Fryxellska skolan, en fristående skola som ligger nära S:t Ilians. Fryxellska skolan har musik och dansprofil. Skolan är mycket populär och har cirka 300 sökande till totalt 120 platser. Även närområdesklassen är mycket populär.²² Därför förekommer det också att familjer flyttar närmare skolan för att vara säkra på att få en plats i närområdesklassen.²³

Tabell 6.2. Andel elever med utländsk bakgrund, föräldrars sammanvägda utbildningsnivå, andel elever som uppnått målen av Fryxellska skolans elever i skolår 9 1998-2001.

Skola	Andel pojkar	Andel elever med utländsk bakgrund		Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå	Andel elever som uppnått målen	År
		födda utomlands	födda i Sverige			
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.06	80%	1998
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.06	77%	1999
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.07	75%	2000
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.10	74%	2001
Fryxellska skolan (fristående)	35%	7%	7%	2.53	94%	1998
Fryxellska skolan (fristående)	42%	10%	4%	2.62	89%	1999
Fryxellska skolan (fristående)	31%	4%	3%	2.6	86%	2000
Fryxellska skolan (fristående)	41%	4%	1%	2.57	87%	2001

Källa: Skolverkets statistik, SALSA.

Av tabellen ovan framgår att andelen elever med utländsk bakgrund för skolår 9 minskat markant från att vara 14 % år 1998 till att vara 5 % år 2001, en minskning med två tredjedelar. Tendensen är densamma

22) Intagningsregeln för närområdesklass är närhetsprincipen. Enligt Anneli Hallström, rektor på Fryxellska skolan, mäter man med linjal på en karta avståndet mellan hemmet och skolan för att avgöra vem som bor närmast skolan. Intervju med Anneli Hallström.

23) Intervju med Anneli Hallström. Enligt henne har de årligen "flera som ringer och frågar om var man ska bo för att vara säkra på att komma in". Se även intervjuer med Johan Wennhall och Eva Cederberg.

som för riket i sin helhet när det gäller andel elever som uppnått målen. Andelen elever som klarat målen är dock betydligt högre jämfört situationen vid S:t Ilians skola.²⁴

Både S:t Ilians skola och Fryxellska skolan är populära. De är båda utpräglade profilskolor: Den förra med matte/NO och fotbollprofil, den senare med musik och dansprofil. Skolorna har dock utvecklats olika när det gäller elevsammansättning och elevprestationer. Vid S:t Ilians skola har utvecklingen inneburit en allt större andel elever med utländsk bakgrund och kraftigt försämrade prestationer jämfört med tidigare. Den Fryxellska skolan kännetecknas av att vara renodlat svensk och skolan kan uppvisa goda prestationsresultat.

De personer som vi intervjuat - kommuntjänstmän, rektorer och lärare - är väl medvetna om den segregering som skett och sker på området. Johan Wennhall och Eva Cederberg, stabsdirektör resp. utvecklingsledare på Västerås kommun, framhåller att kommunen försöker med hjälp av utvecklingsprojekt och andra särskilda insatser göra skolor som ligger i invandrartäta områden attraktiva. Man försöker rekrytera lärare som är insatta i segregationsfrågor – s.k. ”invandrapedagoger”. Man ordnar även möten med politiker och berörda för att diskutera segregationsfrågor. Ett annat sätt att motverka segregationen är när man ändrar indelningen av upptagningsområdena.²⁵ För S:t Ilians skolas del undviker man att ha profilklasser. I stället blandas varje klass med ett antal profilelever.²⁶ Dessa elever bildar då en egen grupp när det exempelvis är matte och NO. I övrigt deltar de tillsammans med de andra eleverna i klassens ordinarie undervisning ”... Så vi var väldigt rädda för att få sådana här elitklasser redan från 7:an för då kan man ju direkt se att det blir A och B-klasser verkliga. Och det arbetar vi mot...”²⁷

Emellertid anses dessa åtgärder inte vara tillräckliga för att hejda segregationen. Maktlösheten förefaller vara stor. ”Vi bryter inte den trend som är på gång. De krafter som vi har mot oss är mycket, mycket starkare, alltså marknadskrafter, kapitalintressen, hyresvärdar,

24) Skolans rektor vill dock inte kännas vid att Fryxellska skolan är en mer renodlad svenskelevdominerad skola med hög prestationer. ”Vi har elever av alla slag på den här skolan. Man kommer in på den här skolan om man har ett musikaliskt öra och är duktig på det här med musik, men man kan vara svag i skolans andra ämnen. Det är inte en elitskola som många vill göra gällande att det är. Sen har vi väldigt mycket duktiga elever. ... Men vi har också många elever med dyslexi, dyskalkyli. Det finns också ADHD här. Det finns elever som har elevassistent.” Intervju med Anneli Hallström.

25) Intervju med Johan Wennhall och Eva Cederberg.

26) Skolan har i och för sig avskaffat klasser och arbetar i stället i form av arbetslag. Men det är lättare att resonera i termer av klasser. Se intervju med Lennart Undvall.

27) Ibid.

allt vad det nu kan vara.”²⁸ När bostadssegregationen är solid är det, menar man, inte lätt att hindra att den slår igenom i skolan. Snarare är de flesta som vi intervjuat mer eller mindre övertygade om att valfriheten i sig förstärker segregationstendenserna²⁹.

6.4.2 TUREBERGSSKOLAN OCH DESS KRINGLIGGANDE SKOLOR

Turebergsskolan ligger i kommundelen Tureberg, intill Sollentuna centrum. Skolan omringas av flerbostadshus där andelen medborgare med invandrarbakgrund är hög. I kommundelen Tureberg hade 26 % av invånarna utländsk bakgrund år 2002. Andelen barn (0-15 åringar) med utländsk bakgrund är dock inte lika hög som andelen invånare med utländsk bakgrund. Den låg kring 15 % år 2002.³⁰ Inom kommundelen Tureberg ligger tre högstadieskolor; två kommunala skolor, Turebergsskolan och Sollentuna International School och en fristående skola, Johanssons skola. Alla tre ligger inom en radie av 700 meter från Sollentuna centrum.

Turebergsskolan var tidigare en renodlad högstadieskola. Låg- och mellanstadium har tillkommit på senare tid. Under år 2002 flyttade lågstadiet till den närbelägna Töjnaskolan. På så sätt hoppas man i någon mån kunna bryta mönstret med de totalt homogena klasserna med utländsk bakgrund.³¹

Medvetenheten om konkurrensen mellan skolor i Sollentuna kommun är, om inte större, så lika väl utbredd som i Västerås. Marianne Håkansson, tidigare tf rektor vid Turebergsskolan, konstaterar att klasstorleken har sjunkit på grund av att en del elever lämnat skolan. ”Det började sjunka i takt med att vi har blivit konkurrensutsatta. ... De senaste åren har vi blivit allt mer medvetna om att vi måste ut och marknadsföra oss. Det hör ju ihop med att vi ser att vi inte har fyllt klasserna, att vi inte har fått ekonomi.”³² Hon menar att ”vi faktiskt måste jobba för vår överlevnad” och att ”allt fler lärare har blivit allt duktigare på att sälja skolan” utan att för den skull ge ”en

28) Intervju med Johan Wennhall och Eva Cederberg .

29) Intervju med Johan Wennhall och Eva Cederberg, Peter Johansson, Lennart Undvall, Greta Johansson, Marianne Håkansson och Rosel Mouwitz. Emellertid anser Eva Nelsäter, rektor på Johanssons skola (en Vittra-skola) i Sollentuna, tvärtom.

30) Regionplane- och trafikkontorets områdesdata 2002.

31) Intervju med Marianne Håkansson.

32) Intervju med Marianne Håkansson.

falsk bild”.³³ Konkurrensen eller medvetenheten om konkurrens anses även ha påverkat relationerna mellan skolor.

Det har det definitivt gjort. Många år tillbaka hade vi ju ett samarbete. Låt oss säga att vi har en elev som har det jobbigt och inte funkar i klassen och nu när vi är tvåparallelliga så har vi inte så stort spelrum att placera om. Och tidigare tycker jag att man såg barnen som kommunens barn kunde samarbeta skolorna emellan och placera om. Nu kan man säga att nej, vi har inte plats.³⁴

Det är alltså inte bara fristående skolor, utan även kommunala, som försöker undvika elever med särskilda behov och stöd, allt för att vinna konkurrensfördelar (jfr diskussionen om ”citroner” i kap. 5). Rosel Mouwitz, lärare på Turebergsskolan, framhåller vidare att de inte har någon direkt relation med andra skolor. ”Vi har inget utbyte. Det är egentligen synd. Men jag tror att det är någon slags konkurrens i det hela, eller så fattas det ork.”³⁵ Eva Nelsäter, rektor på Johanssons skola, säger dock tvärtom. ”Vi har ju ett otroligt gott samarbete inom kommunen. Jag sitter ju med på alla rektorsmöten och dylikt. Det finns ju ingen konkurrens på den nivån alls.”³⁶

Turebergsskolan har liksom S:t Ilian profiler, en naturvetenskaplig inriktning, en engelsk med musikinriktning och en profil med inriktning mot förstärkning av basämnen för 7:an (kärnan). Profilerna har betytt mycket för skolan. De är enligt de intervjuade ”omåttligt populära” och har bidragit till att öka studiemotivationen hos elever. Profilerna har dock, till skillnad mot vad som var fallet vid S:t Ilians skola, inte haft effekten att den lockat till sig elever från andra områden. Skolan är en s.k. bortvalsskola. Elevunderlaget för Turebergsskolan har under en längre tid minskat kraftigt. 6-7 paralleller har reducerats till två.³⁷ Rosel Mouwitz, lärare på Turebergsskolan, anser att ”det var många duktiga elever som försvann till friskolor.”³⁸ Denna bortvalstendens förefaller dock ha avstannat inför 2001/2002 och en del elever kommer t.o.m. tillbaka till skolan.³⁹

33) Intervju med Marianne Håkansson.

34) Intervju med Marianne Håkansson.

35) Intervju med Rosel Mouwitz.

36) Intervju med Eva Nelsäter.

37) Denna minskning kan dock bero på att skolan har ändrats från en renodlad högstadieskola till dagens F-9. Samtidigt kan det också hända att förändringen från högstadieskola till F-9 var en åtgärd för att totalt sett öka elevunderlaget för skolan.

38) Intervju med Rosel Mouwitz.

39) En del elever som inte klarar av Johanssons skolas pedagogik eller engelskan på Sollentuna International School, den baseras i större utsträckning på självständigt arbete, kommer enligt Turebergsskolans rektor och lärare tillbaka till Turebergsskolan.

Rykten anses spela oproportionellt stor roll vid val av skola samtidigt som det är svårt att tvätta bort ett dåligt rykte.⁴⁰ Turebergsskolan tillhör just en skola som omsusats av dåliga rykten. Man är väl medveten om detta: ”Turebergsskolan har dåligt rykte, ja det är många som säger det. Det är många som är skeptiska till att sätta sina barn här. ... Men det är en utifrån bild därför att man har sett att här går det mycket invandrare, här är det stora gäng med stora grabbar. Det kan kännas lite hotfullt.” Men inifrån menar man att det är helt annorlunda. ”När de (elever och föräldrar - proj. anm.) väl har sin fot här så tycker de att det är en bra skola.”⁴¹

Tabell 6.3. Andel elever med utländsk bakgrund, föräldrars sammanvägda utbildningsnivå, andel elever som uppnått målen för Turebergsskolans elever i skolår 9 1998-2001.

Skola	Andel pojkar	Andel elever med utländsk bakgrund		Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå	Andel elever som uppnått målen	År
		födda utomlands	födda i Sverige			
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.06	80%	1998
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.06	77%	1999
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.07	75%	2000
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.10	74%	2001
Turebergsskolan	70%	24%	18%	2.03	75%	1998
Turebergsskolan	54%	22%	22%	2.08	60%	1999
Turebergsskolan	48%	24%	18%	2.24	79%	2000
Turebergsskolan	59%	23%	27%	1.94	54%	2001

Källa: Skolverkets statistik, SALSA

Andelen elever med utländsk bakgrund är stor, både i förhållande till andelen invånare med invandrarbakgrund inom området (26 %) och i förhållande till andelen barn med utländsk bakgrund inom området (15 %). Förklaringsmönstret påminner starkt om det vi redovisade för S:t Ilians skola i Västerås. Svenska elever i skolan söker sig till andra kommunala eller fristående skolor samtidigt som elever med utländsk bakgrund går kvar i skolan vilket leder till att de senares

40) Se Josefine Larssons magisteruppsats, Valfrihet och skolsegregation, Statvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, 2001.

41) Intervju med Marianne Håkansson.

andel ökar i närområdet.⁴² Denna utsaga bekräftas av Eva Rehnberg, BUN:s kansli i Sollentuna. Enligt henne har 23 elever från Turebergsskolan sökt till andra skolor år 2002, varav många är svenska elever: ”Det var mycket svenska namn på listan över elever som sökte sig från Turebergsskolan.⁴³ Turebergsskolan har också högst antal elevrörelser i kommunen. Andelen elever med utländsk bakgrund ligger, såsom framgår av tabellen ovan, i dag på 50 %.

Andelen som uppnår kunskapsmålen har, med undantag för år 2000, sjunkit drastiskt, från 75 % år 1998 till 54 % år 2001. De goda resultaten för år 2000 förklaras enligt tidigare tf rektor av att det helt enkelt var en bra årskull.⁴⁴ Denna förklaring stöds om vi ser till föräldrars sammanvägda utbildningsnivå. Index på föräldrars sammanvägda utbildningsnivå år 2000 var betydligt högre än för andra år.

En jämförelse mellan Turebergsskolan och Johanssons skola i fråga om andelen elever med utländsk bakgrund, måluppfyllelse och föräldrars sammanvägda utbildningsnivå visar på tydliga skillnader.

Tabell 6.4. Andel elever med utländsk bakgrund, föräldrars sammanvägda utbildningsnivå, andel elever som uppnått målen för Johanssons skolas elever i skolar 9 1998-2000.

Skola	Andel pojkar	Andel elever med utländsk bakgrund		Föräldrars sammanvägda utbildningsnivå	Andel elever som uppnått målen	År
		födda utomlands	födda i Sverige			
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.06	80%	1998
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.06	77%	1999
Rikssnitt	51%	10%	5%	2.07	75%	2000
Rikssnitt	51%	9%	5%	2.10	74%	2001
Johanssons skola (fristående)	45%	7%	7%	2.33	90%	1998
Johanssons skola (fristående)	52%	13%	8%	2.32	82%	1999
Johanssons skola (fristående)	46%	2%	9%	2.54	96%	2000

Källa: Skolverkets statistik, SALSA. Det saknas dock uppgifter för 2001.

42) Se intervjuer med Marianne Håkansson och Rosel Mouwitz.

43) Telefonsamtal med Eva Rehnberg, BUN:s kansli, 2002-06-18. Överhuvudtaget har Sollentuna sämre uppföljningsdata över elevrörelser än Västerås kommun. Det nyligen införda datasystemet Extens förväntas kunna förbättra informationen om elevrörelser inom kommunen.

44) Intervju med Marianne Håkansson.

Andelen elever med utländsk bakgrund är betydligt lägre vid Johanssons skola⁴⁵ jämfört med vad den är vid Turebergsskolan trots att båda skolorna ligger inom samma område. Även när det gäller i vilken utsträckning som kunskapsmålen uppnås skiljer sig dessa två skolor. Utan tvekan finns en prestationsmässig segregation mellan dessa två skolor. Man kan också anta att skillnaderna som finns beträffande den etniska segregation mellan dessa två skolor är en av de främsta orsakerna till att skolorna skiljer sig åt avseende prestationsmässig segregation. Återigen visar det sig att föräldrars sammanvägda utbildningsnivå samvarierar med elevers prestationer.

För Turebergsskolans vidkommande är segregationen ett stort problem. På denna punkt finns likheter mellan denna skola och S:t Ilians skola i Västerås. Man är rädd för att föräldrar ”drar öronen åt sig” pga. att elever med utländsk bakgrund är överrepresenterade i skolan samtidigt som man är frustrerad över bristande resurser till elever som behöver särskilt stöd.⁴⁶ Vid Turebergsskolan arbetar man liksom vid S:t Ilians medvetet för att minska eller förebygga eventuella problem med segregationen. När Turebergsskolan införde profilerna var det enligt rektorn nästan bara svenska barn som valde dessa. En naturlig konsekvens blev att en (profil-)klass kom att bestå av enbart svenska elever medan en annan ”vanlig” klass dominerades av elever med utländsk bakgrund. För att undvika segregerade klasser har man liksom i S:t Ilians skola blandat klasser. Elever kan gå i vilken klass som helst men under vissa schematider måste man följa sin inriktning.⁴⁷

Denna typ av interna åtgärder anses dock inte vara tillräckliga. De intervjuade i Västerås – dvs. både kommun- och skolfolk - talar om ”starka krafter” i form av marknadskrafter, kapitalintressen och hyresvärdar som negligerar segregationsproblematiken. Därmed fungerar dessa som ett hinder för integration. I Sollentuna nämns ofta kommunens välvilliga inställning till valfrihet och fristående skolor som en orsak i sig till dagens alltmer segregerade skolor i kommunen:

Om man har en sån stor valfrihet som man har i den här kommunen då har man satsat medvetet på det. Man måste vara medveten om att man också då satsar på segregation.⁴⁸

45) Johanssons skola har c:a 410 elever 2002 och är omåttligt populär. Ungefär 1200 elever står enligt rektorn i kö för att läsa i Johanssons skola. Se intervju med Eva Nelsäter.

46) Se intervjuer med Peter Johansson, Marianne Håkansson och Rosel Mouwitz.

47) Se intervjuer med Marianne Håkansson.

48) Intervju med Marianne Håkansson. Se vidare liknande argument från Rosel Mouwitz.

Med andra ord menar man att kommunen inte gjort särskilt mycket för att förebygga eller motverka segregationen i Sollentunas skolor. Snarare menar man har kommunen, genom sin välvilliga inställning till fristående skolor, påskyndat segregationen i kommunens skolor.⁴⁹ Skolledning och lärare vid Turebergsskolan är också kritiska till kommunens hantering av resurser och kommunens försenade insatser.

Man tänker att varför sätter man inte in de här resurserna nu med en gång? Ska det braka ihop innan de (kommunen - proj.anm.) fattar? Så det är klart att man tycker att avståndet (till kommunen - proj. anm.) är stort, många gånger. ... Men det som man tycker då är jobbigt, det är ju det att saker och ting inte åtgärdas tillräckligt tidigt.

Eva Nelsäter, rektor på Johanssons skola, uppskattar kommunens välvilliga inställning till fristående skolor. ”Så det har varit en kommun (Sollentuna kommun - proj. anm.) som har varit välvilligt inställd. Det är ju viktigt när man är en friskola att man har ett bra samarbete med kommunen. Vi startar ju bara skolor i kommuner som vill ha oss just för att få det här bra samarbetet. Och det har vi verkligen här.”⁵⁰ Hon konstaterar att Johanssons skola från början haft mycket bra stöd från kommunen.

Intressant är att se hur skolansvarige politikern, Douglas Littborn, ordförande i BUN i Sollentuna, ser på valfriheten. I en intervjufråga om valfriheten leder till segregation svarar han på följande sätt:

Det kan man ju egentligen ifrågasätta. Det är ju snarare bostadsområdena som leder till segregation. Om skolan ligger i ett särskilt invandrartätt område så är ju chansen rätt stor att skolan i sig får rätt många med invandrabakgrund. Och då menar jag på att det snarast är tvärtom. Om det är så att man gör ett aktivt val så kan man alltså välja en skola som inte ligger allra närmast utan man kan välja en skola som ligger i närheten. I ett bostadsområde där det inte är samma befolkningsstruktur och därmed också ha samma möjlighet att komma in där som alla andra. Det är egentligen det vi har gjort.⁵¹

49) Se vidare projektets fallstudie, Sollentuna kommun. I rapporten framgår tydligt att kommunen har en uttalad tilltro till att konkurrensen mellan olika skolor skapar utveckling. Ett exempel på kommunens favoriserande inställning till fristående skolor är kommunens agerande i samband med etablerandet av Johanssons skola. Kommunen bekostade en renovering av lokaler som tidigare tillhörde en kommunal skola samt gjorde tillbyggnader och hyrde därefter ut byggnaderna till Vittra AB och Johanssons skola. Rektorn för den skola som tidigare huserade i lokalerna är mycket kritisk till kommunens hantering av ärendet. Enligt honom nekade kommunen först en renovering av lokalerna, vilket gjorde att den kommunala skolans verksamhet fick skäras ned. En tid senare var dock kommunen villig att rusta upp skolbyggnaderna, men nu åt en fristående skola.

50) Intervju med Eva Nelsäter.

51) Intervju med Douglas Littborn.

6.5 SLUTSATSER

I detta kapitel har segregationsproblematiken analyserats i ljuset av valfrihet. Den övergripande frågan har varit huruvida valfriheten lett till ökad segregation eller inte på skolområdet. Begreppet segregation har här definierats i termer av homogenitet respektive heterogenitet när det gäller elevers etnicitet och prestation liksom föräldrars socioekonomiska bakgrund. Det sistnämnda har inte varit möjligt att studera närmare inom ramen för denna undersökning, men det har beröring med föräldrars utbildning något som diskuteras i kapitlet.

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 en hel del forskning visat på liknande tendenser. I den meningen är vår undersökning en bekräftelse, även om tendensen i sig förefaller vara stark. Exempelvis har mellan 60 och 70 % av de föräldrar som valt en annan kommunal och en fristående skola.

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 brännbar eller dominerande fråga. Frånvaro av reella valmöjligheter på grund av bl.a. geografiskt avstånd kan ligga bakom det ringa intresset för valfrihet. Däremot är valfriheten "en het potatis" i storstäder, förortskommuner och stora städer vilket också fallstudierna från Sollentuna och Västerås bekräftar. Den konkurrensmedvetenhet som finns hos de personer som befattar sig med skolfrågor i dessa två kommuner, och som vi undersökt, stödjer denna bedömning.

Många föräldrar tror, för det tredje, att valfriheten leder till effekter som ökade kvalitetsskillnader mellan skolor, ökad segregation och att vi kan få ett skikt av elitiskolor. Förvaltningschefers svar på liknande frågor är också intressanta. Frågorna till dem är inte formulerade på samma sätt som till föräldrar, utan handlar om påståenden om huruvida valfriheten faktiskt lett till kvalitetsskillnader mellan skolor i en specifik kommun. Kommuntjänstemän uppfattar saken något annorlunda och ser inte i lika stor utsträckning en tendens mot ökade kvalitetsskillnader. Det bör dock observeras att tjänstemän som företräder storstäder, förortskommuner och stora städer i högre grad

än andra tjänstemän beskriver utvecklingen i kommunerna som att kvalitetsskillnaderna mellan skolor har ökat.

Vi har gjort en mer djupgående undersökning av två fall: S:t Ilians skola och dess kringliggande skolor i Västerås samt Turebergsskolan och dess kringliggande skolor i Sollentuna. S:t Ilians skola är en skola som lockar till sig elever medan Turebergsskolan är en skola som förlorar elever. I båda fallen märks en klar tendens 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 4 åren samtidigt som andelen elever som nått kunskapsmålen minskat från 82 % till 68 %. Turebergsskolan i Sollentuna uppvisar en likartad förändring, dock 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 gör speglar en motsatt, men inte lika drastisk tendens. I vilken utsträckning man uppnår kunskapsmål förfaller i hög grad hänga samman med elevsammansättning, t.ex. andel elever med utländsk bakgrund.

De två fall som vi närmare undersökt indikerar att valfriheten förstärker segregationen, både den etniska och prestationsmässiga. 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. Vi vet inte i vilken utsträckning valfrihetens positiva sidor bidrar till att höja kvaliteten i hela skolsystemet på så vis att även de relativt sett impopulära skolorna har utvecklats jämfört med tiden före valfrihetsreformerna.

Kapitel 7

Valfrihet och likvärdighet

Det övergripande syftet för denna studie är att belysa valfrihetens effekter från ett likvärdighetsperspektiv. Undersökningen behandlar innebörden av centrala begrepp som valfrihet, men också hur valfriheten utnyttjas och hanteras på både kommun- och individnivå. Därtill undersöks hur valfriheten påverkar tre specifika områden, nämligen skolutveckling, inflytande och segregation. Ambitionen är också att relatera resultaten till tidigare undersökningar som Skolverket gjort för att därmed möjliggöra bedömningar om förändringar över tid ägt rum.

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. Vi har också utifrån ett teoretiskt och principiellt resonemang diskuterat hur relationer mellan olika begrepp kan se ut. Valfrihet ses rimligen som en del av frihetsbegreppet där valfrihet motsvarar ”frihet att välja vad jag vill”, inflytande kan relateras till demokratibegreppet och segregationsbegreppet identifieras med hjälp av distinktionen homogen och heterogen.

För det andra är utgångspunkten en granskning 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 socialdemokratin i högre grad framhåvt 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. En mycket stor andel av föräldrarna (mer än 90%) ser positivt på möjligheten att välja skola och drygt hälften uppskattar konkurrensen på skolområdet. När det gäller andra delar och möjliga konsekvenser av valfrihetsreformerna kan vi konstatera att andelen osäkra ökat i jämförelse med resultaten från förra mätningen 1993. Det gäller exempelvis inställningen till fristående skolor. En positiv inställning till vissa delar av valfrihetstemat måste balanseras mot att föräldrar samtidigt tror att kvalitetsskillnaderna mellan olika skolor kommer öka, skolor kommer att tvingas lägga ned och utvecklingen kommer att innebära fler elitiskolor. Vi kan vidare konstatera att föräldrar generellt sett också ser positivt på valfrihetens betydelse för möjligheterna till inflytande i termer av engagemang och lyhördhet. Betydande skillnader finns dock mellan olika föräldragrupper.

För det fjärde kan utgångspunkten vara empirisk och prövande. I undersökningen finns data som inte enbart vilar på föreställningar från föräldrars sida utan som åtminstone delvis möjliggör en bedömning av den faktiska situationen. När det gäller frågan om hur valfriheten utnyttjas visar resultaten att hela 38 % gjort ett aktivt val inför 2001/2002. Föräldrar som valt skola har i stor utsträckning högskoleutbildning, särskilt de som valt fristående skola (70 %). Resultaten visar tydligt att föräldrar aktivt väljer till snarare än bort från en skola. När det gäller informationsfrågan är bilden splittrad. Fyra av tio föräldrar uppger att de inte fått någon information från kommunen om valmöjligheter och förekomsten av fristående skolor. Samtidigt uppger ungefär lika många att man har tillräcklig information för att kunna göra ett bra val.

I fråga om skolutveckling bedömer något fler än hälften av kommunerna att valfrihet gynnat pedagogisk utveckling. Den upplevda konkurrensen skulle därmed fungera som en sporre. Skillnaderna mellan olika kommuner är betydande. I fråga om valfrihetens inverkan på effektivitet finns inga data som tyder på att valfrihetsreformen skulle leda till lägre kostnader. I nästan hälften av kommunerna anser man att valfriheten medfört ökade kostnader.

Inflytandefrågor har också behandlats med hjälp av fallstudier och då har chefstjänstemän gjort kvalificerade bedömningar när det gäller frågor om föräldrars engagemang och lyhördheten på både skol- och kommunnivå. Något entydigt mönster framkommer inte även om en viss övervikt av kommuner framhåller att både engagemang och lyhördhet ökat. Särskilt när det gäller lyhördhet uppger man från kommuners sida att blotta existensen av möjligheter till skolval sätter press på i första hand skolor, men också på kommuner

i sin helhet. Vi framhöll tidigare i kapitel 5 att en faktisk ökning av inflytande givetvis kan vara orsakat av fler faktorer än ökat inslag av valfrihet.

Segregationstemat har i denna undersökning operationaliserats med hjälp av tre underkategorier: elevernas etniska tillhörighet, föräldrars utbildningsnivå och elevers prestationer. Resultaten i denna studie överensstämmer med andra studier; valfrihetsreformer utnyttjas av högutbildade vilket påverkar homogeniteten på skolnivån. En betydande andel av förvaltningscheferna i landets storstäder, förortskommuner och större städer anser att valfrihet har segregeraande effekter, särskilt i fråga om etnisk sammansättning. De båda fallstudierna stärker denna bedömning. Valfrihet har förstärkt segregationen i alla tre avseenden.

7.1 LIKVÄRDIGHET

När jämlikhet diskuteras i utbildningssammanhang brukar ett antal distinktioner framhållas, varav vi nämner två, vilket delvis också framgick i kapitel 2. Med "lika tillgång" (jfr "lika tillträde", Husén 1977 s. 48) 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 åtminstone delvis fallenhet. Ett steg i riktning mot "lika möjligheter"

skulle kunna vara att gynna de minst gynnades situation, eller att utbildningsresurserna fördelas efter varje elevs fallenhet (Gutmann 1987 s.128-36). "Lika möjligheter" innebär olika mycket resurser till olika elever. Det handlar snarare om att elever skall kunna gå igenom utbildningssystemet så lika utrustade som möjligt. Då måste vissa få mer, andra mindre (jfr Walzer 1983 s. 14.). 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. 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. Platons idé att skilja barn från sina föräldrar för att i första hand garantera staten att inga begåvningar gick till spillo skulle förmodligen anses moraliskt förkastlig.

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 Skolkommissionens huvudbetänkande från 1948 beskrev Riksförbundet för Läröverkslärarna 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 funnit i vårt samhälle. (Tidskrift för Sveriges Läröverkslärare 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 gymnasiets 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 som tidigare framhållits i kapitel 2 och 6 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 (prop. 1988/89:4 s. 12) 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 utfor-

mas 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 ryms krav på nya organisatoriska 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 (jfr Wahlström 2002 s. 242-246). 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 betydelseerna delvis går i olika riktning (Englund 1999b s. 334). 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 låsas 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 (jfr Lindensjö & Lundgren 2000 s. 88). 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 (Skolverket 1995, Likvärdighet i skolan), dels i en rapport (Skolverket 1996 rapport nr.110). I den senare föreslås en modell för likvärdighet bestående av tre aspekter: ”lika tillgång till utbildning”, ”likvärdig utbildning” och ”utbildningens lika värde”. ”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.

”Likvärdig utbildning” anges i rapporten som ett slags riktmärke som bestämmer den borte gränsen för variationer i kvalitets- och innehållshänseende för varje skol- 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 påminner i hög grad om vad vi tidigare sagt under jämlikhet som ”lika möjligheter”. Aspekten avser i hög grad verksamhetsnivån och kallas därför likvärdighetens verksamhetsaspekt.

”Utbildningens lika värde” handlar om möjligheterna för den enskilde eleven att tillgodogöra sig vidare studier eller att utbildningen ger tillräckliga kvalifikationer för arbetsmarknaden (Skolverket 1996 rapport 110 s. 30-36).

Generellt sett har individaspekten 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 ”goda hallon” och ”sura citroner” 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 principen ”lika tillgång” och ”lika möjligheter”. I det sammanhanget bör en ”förklaring” till beslutet 1950 att överge realskolan och därmed parallellskolesystemet till förmån för en gemensam skola lyftas fram: alltför många föräldrar ville få in sina gunstlingar i realskolan. Parallellskolesystemet motsvarade inte längre tidens krav eller ”realiteternas tryck” (Richardson 1983, 1988). Obalansen mellan utbud och efterfrågan kunde helt enkelt inte hanteras inom den typen av skolsystem. Åtminstone inom en del kommuner förefaller utvecklingen kunna gå dithän att man på sikt måste göra något åt köerna, precis som under 1940- och 1950-talet.

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 principen ”lika tillgång” och ”lika möjlighet”.

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 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 påverkar 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 förlo- ra legitimitet, vilket enkätsvaren kan tyda på. Ett annat motargument är att valfrihetsreformer trots allt har positiva effekter (skolutveck- ling, inflytande osv.) för en majoritet av föräldrar/elever. Deras skol- gång 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 rättvise- perspektiv skulle vi kunna vara tillfreds med en sådan situation. Eftersom många reformer och prioriteringar, även inom utbildnings- området omedvetet eller medvetet stöds och legitimeras med utili- taristiska argument skulle valfrihetsreformerna mycket väl kunna lyf- tas fram som ett exempel på en lyckosam reform. Medelklassen gynnas, förmodligen också eliten och totalt sett kanske skolpresta- tionerna 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 utveck- ling på skolområdet kännetecknad av ”parallella skolsystem” skulle därför vara oroväckande från ett jämlikhetsperspektiv, åtminstone uppfattat som ”lika möjligheter”. Möjligen skulle betydande skillnader mellan både individer och skolor inom ramen för likvärdighets- begreppets större ”öppenhet” av en del ändå kunna kallas för ”likvärdigt”. Vi gav tidigare exempel på ett sådant likvärdighetspers- pektiv. Så som det framgick i läroverkslärarnas kommentar angående den nya grundskolan vore förmodligen institutionerade 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 vi refererar till (Skolverket 1996 rapport 110) innebär en betydande grupp elever och föräldrar som saknar reella möjligheter till information och val ett avsteg från likvärdighetsprincipen.

En stor utmaning i samband med ökad betoning av valfrihet är i vilken utsträckning som det svenska skolsystemet även fortsättnings- vis kan och bör vara ett sammanhållet skolsystem. Valfrihet påverkar likvärdighet på olika sätt och effekterna tenderar att gå i olika rikt- ning, vilket givetvis komplicerar bilden. Ytterligare en komplikation är den ambivalens och mångtydighet som omger likvärdighets-

begreppet. 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 förenas 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 segregeraande 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.

I vilken utsträckning som skolsystemet i sin helhet kommer att segregeras eller desegregeras är en öppen fråga. Segregationen är ett samhällsproblem som inte ensidigt kan kopplas till valfrihetstemat. I den allmänna diskussionen framhålls att utbildningen kommerialiseras och att utbildning i allt större utsträckning uppfattas som en privat angelägenhet (Englund 1999 a). I det sammanhanget utgör fokus på valfrihet inom skoldebatten möjliga exempel på värdeförändringar i samhället som snabbt kan omsättas till institutionella lösningar. Vad dessa olika lösningar på sikt ger för effekter är svårt att förutsäga. Valfrihetsreformerna har trots allt en kort historia. Om väsentliga förändringar avseende huvudmannaskap genomförs och om ägandeförhållanden avseende skolor ändras kan det innebära att den politiska nivån avlastas, dvs. föreställningar om politiskt baserade lösningar och att utbildningsfrågor i första hand hör till allmänna angelägenheter kan konkurreras ut av idéer om skola och utbildning som en del av den privata sfären. Valfrihetsidén utgår i första hand inte från att föräldrar och elever är samhällsmedborgare som ställer

politiska krav utan föräldrar/elever ses snarare som kunder. Kunden vänder sig till producenten, dvs. kritik eller stöd behöver inte gå "omvägen" via den politiska nivån. Likvärdighetsmålet är politiskt bestämt, ytterst av samhällsmedborgare som i val och/eller genom annan politisk verksamhet fört fram vissa idéer som skall genomsyra skolan. Kraven på mer valfrihet kan snarare kombineras med en syn på utbildning som en privat angelägenhet där kunden till skillnad från samhällsmedborgaren i första hand förutsätts se till egennyttan, inte till samhällsnyttan.

Referenser

Motioner:

- 1982/83:39 Skolor med enskild huvudman m.m., av Ulf Adelson m.fl. (m)
- 1982/83:581 Utbildningsfrågor, av Ulf Adelson m.fl. (m)
- 1982/83:1072 Privatisering av offentlig verksamhet, av Gunnar Hökmark m.fl. (m)
- 1983/84:1751 Fristående skolor, av Per Unckel m.fl. (m)
- 1983/84:2016 Utbildningspolitiken, av Ulf Adelson m.fl. (m)
- 1984/85:2818 Utbildningspolitiken, av Ulf Adelson m.fl. (m)
- 1985/86:Ub253 Frihet att välja skola, av Per Unckel m.fl. (m)
- 1985/86:Ub292 Grundskolans högstadium – förslag om ökade valmöjligheter, av Per Unckel m.fl. (m)
- 1986/87:Ub812 Utbildningspolitiken, av Carl Bildt m.fl. (m)
- 1987/88:Ub300 Om elevers och föräldrars rätt att välja skola, av Carl Bildt m.fl. (m)
- 1987/88:Ub806 Om utbildningspolitiken, av Carl Bildt m.fl. (m)
- 1988/89:Ub4 Med anledning av prop. 1988/89:4 Om skolans utveckling och styrning
- 1988/89:Ub806 Utbildningspolitiken, av Carl Bildt m.fl. (m)
- 1989/90:Ub225 Rätten att välja skola, Ann-Cathrine Haglund m.fl. (m)
- 1989/90:Ub801 Skolan och lärarna, av Carl Bildt m.fl. (m)
- 1990/91:Ub5 Med anledning av prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan, av Carl Bildt m.fl. (m)
- 1990/91:Ub183 Med anledning av prop. 1990/91:115 Vissa skollagsfrågor m.m., av Ann-Cathrine Haglund m.fl. (m)
- 1990/91:Ub241 En bra skola, av Carl Bildt m.fl. (m)
- 1991/92:Ub62 Med anledning av prop. 1991/92:95 Valfrihet och fristående skolor, av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)
- 1991/92:Ub225 Skolan, av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)
- 1992/93:Ub27 Med anledning av prop. 1992/93:14 Skolskjuts m.m., av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)
- 1992/93:Ub164 Med anledning av prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan, av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)
- 1992/93:Ub513 Grundskolan och de privata skolorna, av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)
- 1992/93:Ub514 Skolfrågor, av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)
- 1993/94:Ub1 Med anledning av prop. 1992/93:220 En ny läroplan

för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan, av Ingvar Carlsson m.fl. (s)

1993/94:Ub86 Med anledning av skriv. 1993/94:183 Utvecklingsplan för skolväsendet, av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)

1993/94:Ub905 Grundskolan, av Lena Hjelm-Wallén m.fl. (s)

1994/95:Ub33 Med anledning av prop. 1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m., av Beatrice Ask m.fl. (m)

1994/95:Ub901 Utbildningspolitiken, av Carl Bildt m.fl. (m)

1995/96:Ub39 Med anledning av prop. 1995/96:200 Fristående skolor m.m., av Carl Bildt (m), Lars Leijonborg (Fp) och Alf Svensson (Kd).

1996/97:Ub13, av Beatrice Ask (m) m.fl.

1996/97:Ub16, av Ola Ström och Siri Dannaeus (fp).

1997/98:Ub27 Med anledning av prop. 1997/98:94 Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m.

1998/99:Ub14 Med anledning av skriv. 1998/99:121 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling, av Beatrice Ask m.fl. (m)

1999/2000:Ub16 Sätt grundskolan främst, av Bo Lundgren m.fl. (m)

1999/2000:Ub227 Grundskolan, av Bo Lundgren m.fl. (m)

Offentliga utredningar:

Ds 1992:115, Valfrihet i skolan, Utbildningsdepartementet.

Ds 1994:72, *Valfrihet i skolan – konsekvenser för kostnader, resultat och segregation*, rapport till ESO, Finansdepartementet.

SOU 1944:20 Skolan i samhällets tjänst.

SOU 1948:27 Riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.

SOU 1961:30 Grundskolan.

SOU 1992:94 Skola för bildning. Betänkande från Läroplanskommittén.

SOU 1993:85 Ursprung och utbildning.

SOU 1995:109 Likvärdig utbildning på lika villkor. Slutbetänkande från Friskolekommittén.

SOU 1997:121 Om skola i en ny tid, Slutbetänkande av Skolkommittén.

Propositioner:

- 1962:54 Reformering av den obligatoriska skolan m.m.
1964:171 Reformering av de gymnasiala skolorna.
1967:85 Åtgärder inom vuxenutbildningens område.
1968:140 Riktlinjer för det frivilliga skolväsendet.
1982/83:1 Om skolor med enskild huvudman m.m.
1984/85:100, bil.10 Budgetproposition angående det obligatoriska skolväsendet m.m.
1987/88:100, bil.10 Budgetproposition angående det obligatoriska skolväsendet m.m.
1988/89:4 Skolans utveckling och styrning.
1989/90:41 Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktioner.
1990/91:18 Ansvaret för skolan.
1990/91:85 Växa med kunskaper.
1990/91:115 Om vissa skollagsfrågor m.m.
1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor.
1991/92:100 Bilaga 6.
1992/93:220 En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska sarskolan.
1992/93:230 Valfrihet i skolan.
1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.
1995/96:157 Lokala styrelser med föräldramajoritet.
1995/96:200 Fristående skolor m.m.
1997/98:94 Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m.
2001/02:80 Demokrati för det nya seklet.

Regeringens skrivelser:

- 1984/85:202 Den offentliga sektorns förnyelse.
1993/94:183 Utvecklingsplan för skolväsendet
1996/97:112 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet.
1998/99:121 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling.

Interjuer och mailväxling (direkt citerade i rapporten):

- Cederberg, E, BUN-kansli, Västerås, 2002-06-04.
Chemnitz, K, proAros ledningskontor, Västerås, 2002-06-25.
Fogelberg, S, områdeschef Vallby-Västra förstaden, Västerås, 2002-06-20.
Hallström, A, rektor på Fryxellska skolan, Västerås, 2002-06-04.
Håkansson, M, tf rektor på Turebergsskolan, Sollentuna, 2002-05-28.
Johansson G, rektor på Viksängskolan, Västerås, 2002-06-03.
Johansson, P, rektor på S:t Ilians skola, Västerås, 2002-06-03.
Littborn, D, ordf. i BUN, Sollentuna, 2002-05-30.
Mouwitz, R, lärare på Turebergsskolan, Sollentuna, 2002-05-28.
Nelsäter, E, rektor på Johanssons skola, Sollentuna, 2002-05-07.
Rehnberg, E, BUN's kansli, Sollentuna, 2002-06-18.
Undvall, L, lärare på S:t Ilians skola, Västerås, 2002-06-03.
Wennhall, J, stabsdirektör på BUN, Västerås, 2002-06-04.

Litteratur:

- Amber, J, 1997. "Who Benefits from Educational choice? Some Evidence from Europe", i Cohn, E. (ed), *Market Approaches to Education*, Oxford: Elsevier Science.
- Andersson, R, 2000. "Etnisk och socioekonomisk segregation i Sverige 1990-1998", i SOU 2000:37 *Välfärdens förutsättningar*.
- Arnell-Gustafsson, U, 1975. *Om bostadssegregationens effekter*, akademisk avhandling, Sociologiska institutionen, Uppsala universitet.
- Arnell-Gustafsson, U, 1982. "On Strategies against Socioeconomic residential Segregation", *Acta Sociologica*, vol. 25, supplement.
- Arwedsson, G. & Lundman, L, 1980. *Det är inte lärarnas fel*, Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Bagley, C. & Woods, P, 1998. "School Choice, Markets and Special Educational Needs", *Disability and Society*, Vol. 13, No. 5.
- Berlin, I, 1969. *Four Essays of Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergström, G, 1995. Har skolpolitikens mål förändrats? *Häftet för didaktiska studier* 50, Lärarhögskolan i Stockholm.
- Blomqvist, P. & Rothstein, B, 2000. *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora

- Boréus, K, 1994. *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Stockholm: Tiden.
- Carlgren, I. & Hörnqvist, B, 1999. När inget facit finns/Skola i utveckling. Om skolutveckling i en decentraliserad skola. Skolverket.
- Carnoy, M, 2000. "School Choice? Or is it Privatization?", *Educational Researcher*, Vol. 29, No. 7.
- Connolly, W. E, 1993. *The Terms of Political Discourse*. Oxford: Blackwell.
- Conway, S, 1997. "The Reproduction of Exclusion and Disadvantage: Symbolic Violence and Social Class Inequalities in Parental Choice of Secondary Education", *Sociological Research Online*, Vol. 2, No. 4.
- Dahlström, E, 1951. "Stads sociologi" i G. Boat m.fl., *Sociologi*, Forum.
- Dryler, H, 2001. "Etnisk segregation i skolan - effekter på ungdomars betyg och övergången till gymnasieskolan", i SOU 2001:57 *Välfärdens finansiering och fördelning*.
- Duit, A. & Möller, T, 1997. Demokrati på prov. *Erfarenhet av försöksverksamhet med föräldrastyrda skolor*. Rapport till Skolverket, Dnr 96:1961.
- Durkheim, E, 1978. *Sociologins metodregler*, Korpen.
- Emanuelsson, I, 1996. "Integrering - bevarad normal variation i olikheter", i T. Rabe & A. Hill (red), *Boken om integrering: Idé, teori och praktik*, Corona.
- Englund, T, 1995. Introduktion, i Englund, T. (red), *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Englund, T, 1999a. Den svenska skolan och demokratin, i SOU 1999:33 *Det unga folkstyret*.
- Englund, T, 1999b. Talet om likvärdighet i svensk utbildningspolitik, i Säfström, C. A. & Östman, L, (red) *Textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Gewirtz, S. Ball, S. & Bowe, R, 1995. *Market, Choice and Equity in Education*, Buckingham: Open University Press.
- Gorard, S. & Fitz, J, 2000. "Markets and stratification: A view from England and Wales", *Educational Policy*, 14(3).
- Gorard, S. & Fitz, J. & Taylor, C, 2001. "School Choice Impacts: What Do We Know?", *Educational Researcher*, Vol. 30, No. 7.
- Goldhaber, D & Eide, E, 2000. "Methodological Thoughts on Measuring the Impact of Competition in the Educational Workplace", Prepared for the Panel on Impact of Market Competition on Student Outcomes at the 2000, AERA Conference.

- Goldhaber, D, 2000. "School Choice: Do We Know Enough?", *Educational Researcher*, Vol. 29, No. 8.
- Goldring, E, 1995. Communal Opportunities to Learn, Parental Involvement and School Choice: Israel and the United States, Presentation at ESRC/CEPAM Invitation Seminar, Milton Keynes 1995.
- Gutmann, A, 1987. *Democratic Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Hansson, J, 1998. Begreppshistoria, för och emot Om Quentin Skinners kritik, i Nordin, S. & Hansson, J. (red) 1998, *Att skriva filosofihistoria*, Ugglan 11, Lund Studies in the History of Science and Ideas.
- Hatcher, R., 1998. "Class Differentiation in Education: Rational Choice?", *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 19, No. 1.
- Haug, P, 1999. Skolan där ingen ställs utanför, i *Locus* 2/99.
- Hirsch, D, 1995. "School Choice and the Search for an Educational Market", i *International Review of Education*, vol 41.
- Hugemark, A, 1994. *Den fängslande marknaden. Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, akademisk avhandling. Lund: Arkiv förlag.
- Hwang, S-J, 2000. Informella kontakter i mål- och resultatstyrning, i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 1/2000, 81. årgång.
- Hwang S-J, "Kampen om begreppet valfrihet i skolpolitiken", *Utbildning & Demokrati* 2002, Vol. 11, Nr. 1.
- Jacobsson, K, 1997. *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Jacobsson, K, 1998. Svar till Mats Lundström och Kjell Goldmann, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 101, 441-447.
- Koselleck, R, 1985. *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*, England: The MIT Press.
- Larsson, J, 2001. "Valfrihet och skolegregation", magisteruppsats i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Levacic, C. & Hardman, J, 1999. The Performance of Grant-maintained Schools in England: An Experiment in School Autonomy, *Journal of Education Policy*.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U. P, 2000. *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS Förlag.
- Lindbom, A, 1995. *Medborgarskap i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis 123. Norrländska Socialdemokraten 2002-02-26.
- Olsson Hort, S. E, 1992. *Segregation - ett svenskt dilemma?*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1992.

- Ornbrant, R, 2001. Fristående grundskolor 2000. Norstedts juridik.
- Petersson, O, Holmberg, S, Lewin, L. & Narud, H. M, 2002. *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002, Stockholm: SNS.
- Richardson, G, 1983. *Drömmen om en ny skola. Idéer och realiteter i svensk skolpolitik 1945-1950*. Stockholm: Liber.
- Richardson, G, 1988. "Skolan som politiskt instrument?" i Rothstein, B. *Utbildningshistoria*. Skara.
- Richardson, G, 1999. *Svensk utbildningshistoria*, Lund: Studentlitteratur.
- Richter, M, 1995. *The History of Political and Social Concepts: A Critical Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenqvist, J, 1996. "Integration - ett entydigt begrepp med många innebörder", i T. Rabe & A. Hill (red), *Boken om integrering: Idé, teori och praktik*, Corona.
- Rothstein, B, 2001. "Rishögar och människor", artikel i DN 12/12 2001.
- Schüllerqvist, U, 1995. Förskjutningen av svensk skolpolitisk debatt, i Englund, T. (red), *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Skinner, Q, 1988a. Meaning and Understanding in the History of Ideas, i Tully, J. (ed), *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Polity Press: Blackwell.
- Skinner, Q, 1988b. A Reply to my Critics, i Tully, J. (ed), *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Polity Press: Blackwell.
- Skolverket, 1993. *Bilden av skolan 1993. Fördjupad anslagsframställning 1994/95 – 1996/97*. Skolverkets rapport nr. 32.
- Skolverket, 1993. Det fria skolvalet: En attitydundersökning bland föräldrar till barn i grundskolan. TEMO.
- Skolverket, 1993. *Demokrati och inflytande i skolan. En inventering och genomgång av litteratur, utredningar, rapporter och resultat*. Skolverkets rapport nr. 36.
- Skolverket, 1993. Val av skola, Skolverkets rapport nr. 40.
- Skolverket, 1995, *Attityder till skolan: Skolbilsundersökningen 1993/94*. Skolverkets rapport nr. 72.
- Skolverket, 1995. *Likvärdighet i skolan – en antologi*.
- Skolverket, 1996. *Att välja skola*, Skolverkets rapport nr. 109.
- Skolverket, 1996. *Likvärdighet – ett delat ansvar*, Skolverkets rapport nr. 110.
- Skolverket, 1998. *Vem tror på skolan? Attityder till skolan 1997*. Skolverkets rapport nr. 144.

- Skolverket, 2000. Kartläggning av elever i fristående skolor, Dnr 2000:686.
- Skolverket, 2001. *Attityder till skolan 2000*. Rapport nr. 197.
- Skolverket, 2001. Kvalitet i särskola, Dnr. 2000:2037.
- Skolverket, 2002. *I särskola eller grundskola?* Skolverkets rapport nr. 216.
- Skolöverstyrelsens rapport 1986:23.
- Strandberg, U, 1998. *Debatten om den lokala självstyrelsen 1962-1994*. Gidlunds.
- Stråth, B. (ed) 1990, *Language and the Construction of Class Identities*. Gothenburg: Department of History, Gothenburg University.
- Svallfors, S, 1996. Välfärdsstatens moraliska ekonomi: välfärdsopinionen i 90-talets Sverige. Umeå: Boréa.
- Trägårdh, L, 1990. Varieties of Volkish Ideologies, i Stråth, B. (ed), *Language and the Construction of Class Identities*. Gothenburg: Department of History, Gothenburg University.
- Tully, J. 1988, The Pen is a Mighty Sword: Quentin Skinner's Analysis of Politics, i Tully, J. (ed), *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Polity Press: Blackwell.
- Utbildningsdepartementet, Fristående skolor, 2001-03-12.
- Västerås stad, "Att välja skola och tidigare skolstart" 2000, 2001, Dnr 2000:156-PS-905, proAros. Västerås stad.
- Wahlström, N, 2002. *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser*, akademisk avhandling, Örebro Studies in Education 3.
- Waslander, S. & Thrupp, M, 1997. "Choice, Competition, and Segregation: An Empirical Analysis of a New Zealand Secondary School Market 1990-93", i A. Halsey, H. Lauder, P. Brown & A. Wells (eds), *Education Culture, Economy, and Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Williams, J. & Echols, F, 1992. "Alert and Inert Clients: The Scottish Experience of Parental Choice of Schools", *Economics of Educational Review*, Vol. 11, No. 4.
- Wolfe, A, 1989. *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*, University of California Press, Berkeley.
- Woods, P, Bagley, C. & Glatter, R, 1997. *The Public Market in England: School Responsiveness in a Comparative Climate*. Occasional Research paper 1, School of Education: Open University.

Föräldraundersökningen

GENOMFÖRANDE AV UNDERSÖKNINGEN

UPPLÄGGNING OCH URVAL

Under april-juni 2001 gjordes en enkätundersökning bland föräldrar/vårdnadshavare till barn i grundskolan. Undersökningspopulationen var elever i årskurserna 2, 5 och 9 i grundskolan läsåret 2000/01 samt avgångna elever från årskurs 9 i fristående grundskolor våren 2000. Som ram för att ta fram undersökningspopulationen användes fyra olika register.

1) SCB: s register över totalbefolkningen (RTB). Personer födda åren 1985, 1989 och 1992 valdes ut. Eftersom det inte finns några elevregister på individnivå över dem som går i den kommunala grundskolan, valdes de födelseår som vanligtvis hör ihop med de aktuella årskurserna.

2) Register över elever i fristående skolor våren 2000 (BD-register), upprättat av SCB på Skolverkets uppdrag. Från detta selekterades elever som gick i årskurs 1 eller 4.

3) SCB: s register över avgångna elever från grundskolan våren 2000. Från detta selekterades elever som avgått från fristående skolor.

4) Register över elever i årskurs 2, 5 och 9 i kommunala skolor läsåret 2000/01 som har bytt kommunal skola. Dessa uppgifter hämtades från administrativa register i sex kommuner (Botkyrka, Stockholm, Södertälje, Uppsala, Helsingborg och Västerås).

Registren matchades mot varandra efter personnummer och i de fall en individ förekom flera gånger i samma eller olika register behölls bara en uppgift per person. Register 4) prioriterades före register 2), eftersom uppgifterna i det förra är aktuella medan det senare avser förhållandena våren 2000. Om en person fanns med i RTB samt i något av de andra registren, togs han eller hon endast med i det senare. Antalet personer som återstod efter ovanstående dubblett-

rensning uppgick till 352 071, vilka alltså utgjorde den s.k. bruttopopulationen.

Bruttopopulationen stratifierades på 15 strata. Stratifieringen gjordes efter register, typ av kommun (ej Val-kommun respektive Val-kommun) och årskurs. I varje stratum drogs ett obundet slumpmässigt urval och totalt omfattande urvalet 4 700 personer. Se vidare tabell 1 för populations- och urvalsstorlekar.

FRÅGEFORMULÄR

Två frågeformulär användes i undersökningen. Det ena, ”Välja eller inte välja skola” (Enkät A), gick ut till föräldrar/vårdnadshavare till elever i årskurs 2, 5 och 9 läsåret 2000/01. Det andra frågeformuläret, ”Att välja skola” (Enkät B), sändes till föräldrar/vårdnadshavare vars barn våren innan (läsåret 1999/00) gick ut fristående skolor och utvaldes från Skolverkets register över avgångna elever från årskurs 9. Registret över avgångna elever våren 2001 fanns inte upprättat då undersökningen genomfördes varför uppgifter avseende våren 2000 utnyttjades i stället. Frågorna i den senare enkäten var mindre omfattande än i den förra eftersom de handlade om förfluten tid. De två enkäterna återfinns i bilaga 3.

UTSÄNDNING OCH INSAMLING

Aktuella namn- och adressuppgifter för urvalet hämtades från RTB. P.g.a. flyttning utomlands m.m. återfanns inte adresser för 1,4 % i urvalet till respektive enkät. En telefonuppföljning bland dem som inte besvarat enkäten påbörjades efter ett antal veckor och totalt genomfördes 391 telefonintervjuer.

Datainsamlingen avslutades i början av juni 2001 och svarsfrekvensen i undersökningen uppgick då till 73 procent. Andelen svarande i olika strata varierade mellan 69 respektive 76 procent. För ett stratum nåddes inte riktigt målet med minst 70 procents svarsfrekvens trots intensiv telefonbearbetning. Att svarsinflödet inte var helt jämnt fördelat berodde delvis på att inflödet av postenkäter i vissa strata fortsatte även under den sista insamlingsveckan. En del personer som inte ville ställa upp för en telefonintervju skickade nämligen in enkäten per post istället.

ÖVERTÄCKNING

Övertäckning innebär att personer som egentligen inte tillhör undersökningspopulationen ingått i ramen, se även nedanstående avsnitt om Felkällor. Vad som ska räknas som övertäckning beror naturligtvis på hur undersökningspopulationen definierats. I detta fall (se avsnittet Uppläggnings och urval) kan det t.ex. vara lämpligt att föra dem som bodde utomlands (enligt RTB eller som meddelats under datainsamlingen) eller inte gick i grundskolan utan någon annan utbildning vid undersökningstillfället ("Välja eller inte välja skola") respektive inte avgått från fristående skola våren 2000 ("Att välja skola") till övertäckning. Denna uppgick då till 0,9 procent (42 personer), se vidare tabell 1.

Tabell 1: Populations-, urvals-, svars- och bortfallsstorlekar i föräldraundersökningen

Stratum	Population (N_h)	Urval antal (n_h)	Svar antal (m_{hs})	Svar % därav post- enkät antal (m_{he})	Svar % därav telefon- enkät antal (m_{he})	Över- täck- ning ¹ inter- vju antal (m_{ht})	Bort- fall % antal ($m_{h\bar{o}}$)	
<i>Välja eller inte välja skola</i>								
102 RTB ej Valkom åk 2	103 710	333	248	74,5	226	22	3	24,6
105 RTB ej Valkom åk 5	101 944	333	250	75,1	230	20	4	23,7
109 RTB ej Valkom åk 9	91 350	341	257	75,4	225	32	5	23,2
112 RTB Valkom åk 2	13 191	205	154	75,1	138	16	2	23,9
115 RTB Valkom åk 5	11 932	205	155	75,6	139	16	3	22,9
119 RTB Valkom åk 9	10 619	232	164	70,7	134	30	3	28,0
202 BD-reg ej Valkom åk 2	3 087	310	229	73,9	202	27	5	24,5
205 BD-reg ej Valkom åk 5	2 837	310	215	69,4	183	32	4	29,4
212 BD-reg Valkom åk 2	1 207	205	152	74,1	135	17	1	25,4
215 BD-reg Valkom åk 5	1 004	205	151	73,7	131	20	0	26,3
312 Valkommun-reg åk 2	2 447	502	368	73,3	333	35	2	26,3
315 Valkommun-reg åk 5	3 058	502	355	70,7	309	46	2	28,9
319 Valkommun-reg åk 9	2 925	502	355	70,7	295	60	3	28,7
Totalt	349 311	4 185	3 053	73,02	680 373	37	37	26,2
<i>Att välja skola</i>								
209 Avg-reg ej Valkom åk 9	1 912	310	220	71,0	209	11	4	27,7
219 Avg-reg Valkom åk 9	848	205	150	73,2	143	7	1	26,3
Totalt	2 760	515	370	71,8	352 18	18	5	27,2
Hela undersökningen	352 071	4 700	3 423	72,83	032 391	391	42	26,3

SKATTNINGSFÖRFARANDE

De inkomna svaren räknades upp med vikter som tog hänsyn till varierande urvalssannolikheter och svarsfrekvenser i olika strata. Dessutom togs hänsyn till varierande svarsfrekvenser beroende på föräldrarnas födelseland och högsta utbildning. Beräkningen av vikter gjordes enligt följande:

$$w_h = N_h / (m_{hs} + m_{h\bar{o}}) \cdot C_{1i} \cdot C_{2j} \cdot C_{3k} \quad i = 1,2,3,4 \quad j=1,2,3 \quad k=1,2$$

där N_h är bruttopopulationen i stratum h ,
 m_{hs} är antalet svarande i stratum h och
 $m_{h\bar{o}}$ är antalet som utgör övertäckning i stratum h .

C är en konstant som beräknas efter föräldrarnas födelseland (i), föräldrarnas högsta utbildning (j) samt skolans huvudman (k). När $k=1$ avses kommunal huvudman och värdet på $C=1$ och när $k=2$ avses fristående huvudman och $C=1,107$.

De uppskattade storlekarna av undersökningspopulationerna beräknas enligt

$$N^* = N_h / (m_{hs} + m_{h\bar{o}}) \cdot C_{1i} \cdot C_{2j} \cdot C_{3k} \cdot m_{hs},$$

$$h = 1,2,3,\dots,15$$

$$i = 1,2,3,4 \quad j=1,2,3 \quad k=1,2$$

FELKÄLLOR

Nedan följer några olika typer av fel som kan uppstå i en statistisk undersökning och en bedömning av felens storlek i föreliggande undersökning.

1) Boende utomlands, gick ej i grundskolan vid undersökningstillfället ("Välja eller inte välja skola") eller inte avgått från fristående skola våren 2000 ("Att välja skola").

TÄCKNINGSFEL

Om det register som populationen hämtas från (ramen) inte överensstämmer helt med den population som ska undersökas uppstår ett täckningsfel.

Övertäckning innebär att personer som egentligen inte tillhör undersökningspopulationen ingått i ramen. Ett resonemang kring övertäckningen har tidigare förts i avsnittet ”Utsändning och insamling”. Den kända övertäckningen uppgick till 0,9 procent. Det var framförallt RTB som gav upphov till övertäckning eftersom populationen grundade sig på födelseår och inte, som varit det mest önskvärda, elever i grundskolan. Det finns anledning att förmoda att ett antal personer i bortfallet inte gick i grundskolan utan deltog i någon annan utbildning. Detta antal är okänt, men ett mått på storleken kan erhållas för enligt statistikinsamlingen avseende antalet elever i grundskola, obligatorisk särskola och specialskola läsåret 2000/01 gick 1,3 procent av eleverna inom de båda senare skolformerna.

Undertäckning utgörs av personer i undersökningspopulationen som saknas i rampopulationen, i detta fall elever i årskurs 2, 5 och 9 i grundskolan. Även här kunde RTB ge upphov till undertäckning eftersom en elev som gick i någon av de aktuella årskurserna kunde vara född ett annat år än de valda födelseåren. Undertäckning förekommer även i registret över elever i fristående skolor våren 2000. Denna kompenseras dock till stor del av att personerna ”fångades upp” i populationen från RTB-registret.

MÄTFEL

Mätfel är fel som uppstår då redovisade uppgifter skiljer sig från de faktiska uppgifterna. Minnesfel eller feltolkningar av frågor är några exempel på vad som kan ge upphov till mätfel. Mätfelen är i och för sig okända i denna undersökning, men frågeformulären är framtagna och testade av mättekniska laboratoriet vid SCB. Granskningen av datamaterialet och telefonintervjuerna har inte heller påvisat att något omfattande mätfel förekommer.

BORTFALLSFEL

Med bortfallsfel avses uppgifter som helt eller delvis saknas för de personer som ingår i en undersökning.

De personer som inte bidrog med några svar utgör objektsbortfallet. I hela undersökningen var objektsbortfallet 26 procent. Orsakerna till bortfallet redovisas i tabell 2. De stora procentuella skillnaderna mellan strata beror på att grupper med lågt inflöde av postenkäter i större utsträckning varit föremål för telefonuppföljning än övriga grupper. Den höga andelen som inte önskade delta i ett stratum är ett exempel på att detta bearbetats intensivt per telefon. Kontakterna per telefon gav också en uppfattning om skälen till varför man inte ville delta i undersökningen. Frågorna uppfattades i allmänhet som relevanta och lätta att förstå men frågeformulärets omfattning upplevdes betungande.

Generellt gäller att problem uppstår om bortfallsgruppen är stor och avviker systematiskt från gruppen som svarat, vilket leder till systematiska fel i resultaten. En tumregel är att små antalsuppgifter och små differenser bör tolkas med försiktighet. Säkerheten i skattade procenttal är bl.a. beroende av antal bearbetade svar som representerar den grupp som procenttalet avser.

Tabell 2 Objektbortfallets procentuella fördelning efter orsak i föräldraundersökningen (avseende hela undersökningen)

Stratum	Urval totalt antal	Objekts- bortfall totalt %	därav önskar ej del- taga %	därav språk- svårig- heter %	därav lång- varigt sjuk, avliden %	därav kan ej spåras/ ej an- träffad/ post- retur %	därav ej av- hörd och ej kontakt- försök %
<i>Välja eller inte välja skola</i>							
102 RTB ej Valkom åk 2	333	24,6	9,3	0,3	0,3	3,3	11,4
105 RTB ej Valkom åk 5	333	23,7	4,2	0,0	0,0	7,2	12,3
109 RTB ej Valkom åk 9	341	23,2	5,9	0,0	0,0	4,1	13,2
112 RTB Valkom åk 2	205	23,9	7,3	1,0	0,0	2,9	12,7
115 RTB Valkom åk 5	205	22,9	3,9	0,5	0,0	6,3	12,2
119 RTB Valkom åk 9	232	28,0	6,9	2,2	0,0	19,0	0,0
202 BD-reg ej Valkom åk 2	310	24,5	8,4	0,6	0,0	6,5	9,0
205 BD-reg ej Valkom åk 5	310	29,4	11,6	1,0	0,0	16,8	0,0
212 BD-reg Valkom åk 2	205	25,4	5,9	0,0	0,0	6,3	13,2
215 BD-reg Valkom åk 5	205	26,3	11,2	2,9	0,0	12,2	0,0
312 Valkommun-reg åk 2	502	26,3	7,4	0,8	0,0	3,0	15,1
315 Valkommun-reg åk 5	502	28,9	9,2	0,0	0,2	19,1	0,4
319 Valkommun-reg åk 9	502	28,7	10,6	2,0	0,4	15,7	0,0
Totalt	4 185	26,2	8,1	0,8	0,1	9,8	7,4
<i>Att välja skola</i>							
209 Avg-reg ej Valkom åk 9	310	27,7	0,3	0,0	0,0	2,3	25,2
219 Avg-reg Valkom åk 9	205	26,3	0,5	0,0	0,0	1,5	24,4
Totalt	515	27,2	0,4	0,0	0,0	1,9	24,9
Hela undersökningen	4 700	26,3	7,2	0,7	0,1	9,0	9,3

Då svar på enskilda frågor saknas uppstår partiellt bortfall. Beträffande enkät A var det partiella bortfallet för de flesta frågorna lågt (en eller ett par procent). Även enkät B hade låga partiella bortfall för merparten av frågorna. I de fall då det partiella bortfallet är stort har redovisningen av resultaten i rapporten baserats på de svarande.

BORTFALL FÖR VARIABLERNA FÖDELSE- LAND OCH HÖGSTA UTBILDNING

När det gäller registervariablerna födelse-land och högsta utbildning (se definition på sidan 8) framgår svarsfrekvenserna av tabellen nedan. Bland t.ex. föräldrar från Övriga världen så har 44 procent med förgymnasial respektive 68 procent med eftergymnasial utbildning svarat på enkät A. I undersökningen har alltså hänsyn tagits till detta genom korrigerigering av vikterna vilket framgår i avsnittet om skattningsförfarandet.

Tabell 3: Andelen (%) föräldrar som svarat i urvalet (svarande/samtliga) fördelade efter födelse-land och högsta utbildning i enkät A respektive B.

Födelse-land	Enkät A Högsta utbildn			Enkät B Högsta utbildn		
	Förgymn.	Gymnasial	Eftergymn.	Förgymn.	Gymnasial	Eftergymn.
Sverige	72,7	72,6	81,2	43,8	68,3	78,7
Norden	42,1	64,8	76,9	50,0	33,3	88,9
Europa	65,5	58,5	68,1	66,7	87,5	80,0
Övr Europa	44,3	56,4	68,4	36,0	42,1	75,0

BEARBETNINGSFEL

Bearbetningsfel är de fel som kan uppstå vid den manuella eller maskinella bearbetningen av undersökningsmaterialet. Exempel på sådana fel är kodningsfel och felaktig inmatning. Dessa kan förväntas vara små eftersom validitetskontroller gjorts i samband med och efter dataregistreringen (skanningen).

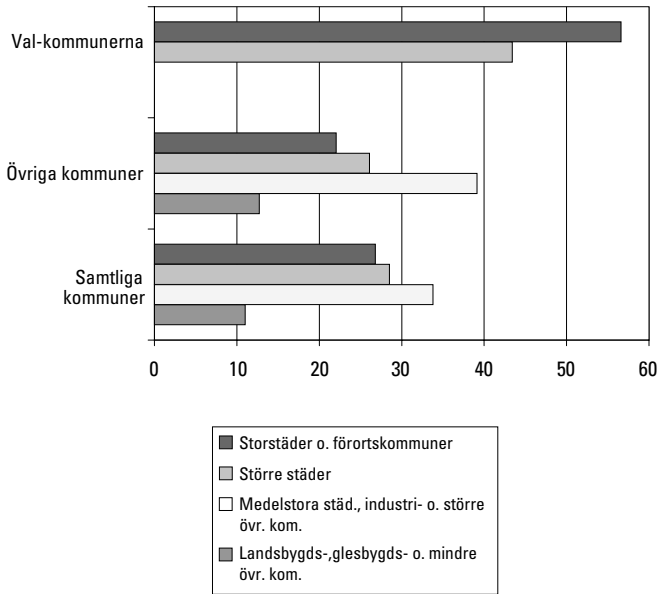
UPPDELNING AV KOMMUNERNA I TVÅ REDOVISNINGSGRUPPER

I redovisningen av undersökningsresultaten har föräldrarna delats upp i två grupper av kommuner. Uppdelningen gjordes efter föräldrarnas hemkommun eftersom det var den uppgift som var tillgänglig (i register). I den ena gruppen ingår följande kommuner: Botkyrka, Stockholm, Södertälje, Uppsala, Helsingborg och Västerås. I en tidigare studie som Skolverket gjort 1996 (Se Att välja skola) ingick bl.a. dessa kommuner i undersökningen. Kommunerna hade valts ut

p.g.a. att där fanns ett tillräckligt stort antal skolor att välja mellan och ett relativt stort antal elever använde sig av denna möjlighet. I den tidigare undersökningen ingick till en början tolv kommuner (de tre storstäderna, två förortskommuner och sju större städer). I en del av kommunerna genomfördes sedan vidare studier och bl.a. skickades en enkät ut till ett urval föräldrar (s.k. skolbytarföräldrar) vars barn bytt skola i tio av de tolv kommunerna. I vår undersökning har vi av praktiska skäl fått begränsa oss till sex av dessa tio kommuner. Två kommuner hade endast uppgifter om vilka elever som bytt skola mellan stadsdelar, inte inom en stadsdel, och två andra kommuners uppgifter var av dålig kvalitet. I Tabell 1 visas populations- och urvalsstorlekarna och det framgår att av totalt 4 700 personer som drogs till urvalet så finns ca 2 800 i de här kommunerna. Urvalet har alltså förstärkts bl.a. för att vi ska kunna göra jämförelser mellan de olika grupperna föräldrar och deras val. Denna grupp av kommuner kallar vi i redovisningen Val-kommunerna. I den andra gruppen som vi kallar Övriga kommuner, ingår ca 1 900 personer i urvalet. I denna grupp finns ett stort antal kommuner där möjligheterna att välja skola varierar.

I diagram 1 visas hur föräldrarna i vår undersökning procentuellt fördelar sig på kommungrupper i Val-kommunerna respektive Övriga kommuner. Föräldrarna till elever i Val-kommunerna bor i storstäder (en), förorter till storstäder och i större städer och även i Övriga kommuner bor många (majoriteten) i sådana kommuner. Men en hög andel i denna grupp bor även i medelstora städer, industri- och större övriga kommuner. Som en jämförelse visas i diagrammet även samtliga elevers föräldrar fördelade på kommungrupp. Vid jämförelse mellan samtliga och de två grupperna ser vi att föräldrarna i Övriga kommuner i grova drag har samma fördelning som samtliga föräldrar. Andelen föräldrar i gruppen Övriga kommuner är dock lite lägre i storstäder och förortskommuner och lite högre i medelstora städer och industri- och större övriga kommuner. Detta beror ju på den uppdelning som gjorts i Val-kommunerna respektive Övriga kommuner.

Diagram 1: Andel (%) föräldrar fördelade efter kommungrupp i Val-kommunerna respektive Övriga kommuner och i samtliga kommuner.



TILLFÖRLITLIGHETEN I SVAREN

Svaren från föräldrarna i urvalet (dvs. exklusive bortfall) används som en skattning av hur alla föräldrar i den aktuella populationen skulle ha svarat om samtliga föräldrar deltagit i undersökningen. Till exempel är de drygt 1 900 svaren från föräldrarna till eleverna i urvalet bosatta i Val-kommunerna en skattning av vad föräldrarna till de över 44 000 eleverna i grundskolans år 2, 5 och 9 i samma kommuner tycker. Och på samma sätt är de knappt 1 400 svaren från föräldrarna till eleverna i urvalet bosatta i övriga Sverige en skattning av vad alla föräldrar till de 281 000 eleverna i grundskolans år 2, 5 och 9 i Övriga kommuner tycker.

Skattningen har en viss osäkerhet som kan beräknas och antalet som svarat på frågorna avgör hur stor denna osäkerhet är. I föräldraundersökningen svarar exempelvis 45 procent i urvalet att de får mycket information om hur man arbetar i skolan. Andelen av föräldrarna till samtliga 44 000 elever i Val-kommunerna som får mycket information om hur man arbetar i skolan vet vi inte exakt, men med 95 procents säkerhet kan vi säga att intervallet är 45 ± 2 procent, d.v.s.

den sanna andelen ligger mellan 43 och 47 procent. När det gäller motsvarande andel bland föräldrarna bosatta i Övriga kommuner ligger andelen i intervallet 38 ± 3 procent, d.v.s. mellan 35 och 41 procent.

DEFINITION AV VARIABLERNA

FÖDELSELAND

Uppgift om förälders födelse-land har erhållits från SCB:s register över totalbefolkningen (RTB). Om uppgiften saknas i registret är det en okänd uppgift.

Vid indelning efter föräldrarnas födelse-land i redovisningarna har följande gruppering gjorts: Svensk bakgrund avser minst en förälder född i Sverige, Nordisk bakgrund avser minst en född i Norden (inte Sverige), med Europa menas minst en född i Europa (inte Norden) och med övriga världen menas att båda föräldrarna är födda i övriga världen eller uppgiften är okänd.

KOMMUNGRUPP

Här avses Svenska Kommunförbundets kommungruppsindelning som delar in Sveriges kommuner i nio grupper efter strukturella egenskaper som exempelvis befolkningsstorlek och näringslivsstruktur. I rapportens redovisningar har en sammanslagning gjorts till fyra grupper.

SKOLÅR

Antal år som eleven har gått i skola dvs. 2, 5 eller 9.

UTBILDNING

Den högsta kända utbildningsnivån av båda föräldrarnas utbildning, där utbildning är klassificerad enligt internationell standard dvs. den ISCED-anpassade nomenklaturen SUN2000.

Utbildningsnivån har här sammanslagits till tre kategorier: förgymnasial, gymnasial respektive eftergymnasial utbildning. Okänd uppgift kan förekomma då uppgift om förälders utbildning saknas i SCB:s utbildningsregister och i redovisningarna ingår okänd uppgift i förgymnasial utbildning.

KOMMUNENKÄTEN

Enkäten skickades till förvaltningschefer för grundskoleverksamheten i landets kommuner och avser förhållandena under läsåret 2000/01.

Syftet med kommunenkäten var att undersöka förutsättningar och hinder för val av skola, omfattningen av val och vilka effekter kommunerna ser av val av skola. I enkäten finns alltså (vissa) möjligheter att se om det finns kommuner som ger goda förutsättningar för val av skola, sådana som inte gör det och kommuner som är någonstans mittemellan. Som förutsättningar för detta ses kommunernas intresse för val av skola uttryckt i policy, information om valalternativ, utveckling av alternativ i form av profilskolor och vilka förutsättningar kommunen ger i form av skolskjuts.

Enkäten besvarades av 262 av de 289 kommunerna (91 %) och av 92 kommun-/stadsdelar av totalt 103 (89 %) dvs. sammanlagt 354 svar. De inkomna svaren motsvarar ca 974 100 elever av 1 049 700 i hela landet vilket motsvarar ett bortfall om ca 7 %.

Följande kommuner och kommun-/stadsdelar har inte besvarat enkäten: Aneby, Arjeplog, Berg, Falkenberg, Kil, Kiruna, Lessebo, Ljusnarsberg, Motala, Norrköping, Osby, Skellefteå, Solna, Säffle, Vilhelmina, Åmål, Ånge, Åsele, Trångsund, Skogås, Segeltorp, Enskede-Årsta, Älvsjö, Almunge-Knutby, Danmark, Eriksberg, Fosie, Vasa, Södra Sandviken samt Östra Sandviken.

Vissa svar har av olika skäl räknats bort i sammanställningen och det gäller svaren från följande kommuner: Uppsala, som representeras av kommundelar, Jokkmokk sameskolstyrelse där relevanta inte framgår samt Stuvsta/Snättringe som skickat in två svar varav ett räknats bort.

I redovisningen av resultaten i Kapitel 3.2 är inte svaren uppräknade efter antalet elever i kommunen (kommun-/stadsdelen) dvs. svaren som redovisas är oviktade. Det förekommer även partiellt bortfall i vissa frågor dvs. svar saknas på delfrågor vilket i så fall kommenteras i texten.

RESULTAT FRÅN FÖRÄLDRAUNDERSÖKNINGEN

Föräldrar i den skattade populationen fördelade efter högsta utbildning m.m. och val eller ej val av skola.
Antal och andel (%) föräldrar.

VALKOMMUNERNA

Alternativ redovisning

HÖGSTA UTBILDNING	Ej VAL	VAL				Ej svar	Skattad pop. Totalt
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		
Förgymn andel (%)	1 566 37,6	505 12,1	1 598 38,4	229 5,5	252 6,1	14 0,3	4 164 100,0
Gymnasial andel (%)	6 874 36,0	2 336 12,2	8 344 43,7	1 093 5,7	426 2,2	20 0,1	19 093 100,0
Eftergymn andel (%)	5 910 28,0	3 017 14,3	9 423 44,7	1 969 9,3	654 3,1	122 0,6	21 095 100,1
Total	14 350	5 858	19 365	3 291	1 332	156	44 352
Andel (%)	32,4	13,2	43,7	7,4	3,0	0,4	100,0

ÖVRIGA KOMMUNER

HÖGSTA UTBILDNING	Ej VAL	VAL				Ej svar	Skattad pop. Totalt
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		
Förgymn andel (%)	12 150 59,1	1 259 6,1	6 252 30,4	532 2,6		354 1,7	20 547 100,0
Gymnasial andel (%)	102 400 68,1	6 116 4,1	36 505 24,3	2 352 1,6	1 667 1,1	1 223 0,8	150 263 100,0
Eftergymn andel (%)	70 463 63,8	11 359 10,3	21 693 19,6	5 884 5,3	720 0,7	379 0,3	110 498 100,0
Total	185 013	18 734	64 450	8 768	2 387	1 959	281 308
andel (%)	65,8	6,7	22,9	3,1	0,8	0,7	100,0

VALKOMMUNERNA

FÖDELSELAND	Ej VAL		VAL			Ej svar	Skattad
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		pop. Totalt
Sverige	10 486	4 489	15 189	2 420	847	13	33 444
andel (%)	31,4	13,4	45,4	7,2	2,5	0,0	100,0
Norden	545	164	367	222	12		1 310
andel (%)	41,6	12,5	28,0	16,9	0,9	0,0	100,0
Europa	706	215	735	209	28	17	1 910
andel (%)	37,0	11,3	38,5	10,9	1,5	0,9	100,0
Övr världen	2 614	990	3 075	439	445	126	7 689
andel (%)	34,0	12,9	40,0	5,7	5,8	1,6	100,0
Total	14 351	5 858	19 366	3 290	1 332	156	44 353
	32,4	13,2	43,7	7,4	3,0	0,4	100,0

ÖVRIGA KOMMUNER

FÖDELSELAND	Ej VAL		VAL			Ej svar	Skattad
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		pop. Totalt
Sverige	168 539	15 740	57 198	7 503	2 359	1 545	252 884
andel (%)	66,6	6,2	22,6	3,0	0,9	0,6	100,0
Norden	457		805	233		397	1 892
andel (%)	24,2	0,0	42,5	12,3	0,0	21,0	100,0
Europa	3 972	812	3 032	334		14	8 164
andel (%)	48,7	9,9	37,1	4,1	0,0	0,2	100,0
Övr världen	12 046	2 182	3 415	698	28		18 369
andel (%)	65,6	11,9	18,6	3,8	0,2	0,0	100,0
Total	185 014	18 734	64 450	8 768	2 387	1 956	281 309
	65,8	6,7	22,9	3,1	0,8	0,7	100,0

VALKOMMUNERNA

KOMMUNGRUPP	Ej VAL		VAL			Ej svar	Skattad pop. Totalt
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		
Storstäder o. Förortskommuner	7 404	4 120	10 840	1 763	822	150	25 099
andel (%)	29,5	16,4	43,2	7,0	3,3	0,6	100,0
Större städer	6 947	1 738	8 526	1 527	510	6	19 254
andel (%)	36,1	9,0	44,3	7,9	2,6	0,0	100,0
Total	14 351	5 858	19 366	3 290	1 332	156	44 353

ÖVRIGA KOMMUNER

KOMMUNGRUPP	Ej VAL		VAL			Ej svar	Skattad pop. Totalt
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		
Storstäder o. Förorts- kommuner	27 687	7 248	20 728	5 077	869	411	62 020
andel (%)	44,6	11,7	33,4	8,2	1,4	0,7	100,0
Större städer	50 606	4 987	14 474	1 876	1 111	354	73 408
andel (%)	68,9	6,8	19,7	2,6	1,5	0,5	100,0
Medelstora städ., Industri- o. Större övr.kom.	79 008	4 589	23 883	1 425	407	772	110 084
andel (%)	71,8	4,2	21,7	1,3	0,4	0,7	100,0
Landsbygds-,Glesbygds- o. Mindre övr. kom.	27 712	1 910	5 366	390		419	35 797
andel (%)	77,4	5,3	15,0	1,1	0,0	1,2	100,0
Total andel (%)	185 013	18 734	64 451	8 768	2 387	1 956	281 309

VALKOMMUNERNA

SKOLÅR	Ej VAL		VAL			Ej svar	Skattad pop. Totalt
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		
Skolår 2 andel (%)	3 623 22,4	1 525 9,4	9 373 57,9	1 146 7,1	408 2,5	106 0,7	16 181 100,0
Skolår 5 andel (%)	5 565 36,7	2 164 14,3	5 518 36,4	1 206 8,0	672 4,4	43 0,3	15 168 100,0
Skolår 9 andel (%)	5 162 39,7	2 169 16,7	4 475 34,4	938 7,2	251 1,9 0,0	7 0,1	13 002 100,0
Total	14 350	5 858	19 366	3 290	1 331	156	44 351

ÖVRIGA KOMMUNER

SKOLÅR	Ej VAL		VAL			Ej svar	Skattad pop. Totalt
	Ej valt skola	Annan kom. skola	Närmaste kom. skola	Fristående skola	Valt men ingen plats		
Skolår 2 andel (%)	55 247 55,7	7 737 7,8	30 630 30,9	3 903 3,9	1 256 1,3	419 0,4	99 192 100,0
Skolår 5 andel (%)	59 630 62,6	5 895 6,2	25 281 26,6	2 777 2,9	815 0,9	786 0,8	95 184 100,0
Skolår 9 andel (%)	70 137 80,7	5 102 5,9	8 540 9,8	2 087 2,4	317 0,4	750 0,9	86 933 100,0
Total	185 014	18 734	64 451	8 767	2 388	1 955	281 309