

5 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna studie är att försöka konkretisera vad som är motiven bakom strävandena efter ökad valfrihet på skolans område, och att jämföra dessa motiv med effekterna av ett antal åtgärder som syftar till ökad valfrihet.

Motiven för ökad valfrihet på skolans område är flera. Ett av de grundläggande är att göra föräldrar och barn uppmärksamma på att de har ett val, och att de genom att utöva sin rättighet kan påverka sina och andras framtidsutsikter. Utövandet av denna rättighet kan ta sig flera uttryck. Det leder till att föräldrar mer aktivt söker och efterfrågar alternativt undervisningsinnehåll, pedagogisk metod, grundläggande värderingar och sociala grupper, som bättre passar deras, och barnets önskemål och behov.

Både förespråkare och motståndare till valfrihet är övertygade om att utövandet av valmöjligheter leder till att våra skolor förändras. Valmöjligheten tvingar t.ex. skolledningarna och personalen att tänka mera på vad som gör en skola attraktiv och hur de skall kunna förmedla sin syn på vad de vill och kan erbjuda sina elever. Det kommer också att leda till nya krav på befogenheter att förändra arbetsformer i skolan, för att på det sättet kunna göra skolor mer attraktiva.

Här har inte gjorts någon allmän analys av målen för den svenska skolan. I stället fokuseras de specifika målen för valfrihetsreformerna och andra mål som påverkas av de åtgärder som vidtas för att öka valmöjligheterna.

Vi har redan konstaterat att valfriheten syftar till att åstadkomma högre kvalitet och ökad variation. Dessa förutsätts dock uppnås utan att resultaten försämras beträffande gemensamma referensramar både beträffande kunskaps- och färdighetsmål, men också utan att grundläggande värderingar som fastslås i de av riksdagen antagna läroplanerna rubbas. Det förutsätts också att skolan inte bidrar till att öka segregation. Slutligen utgår man ifrån att alla dessa mål kan nås utan att det ökar skolans kostnader.

Det som skiljer förespråkare och motståndare är föreställningarna om vilka effekterna blir av sammansatta åtgärds paket och vilka av

dess konsekvenser som är önskvärda. Därför sammanfattas vad vi vet om effekterna av valfrihet i Sverige och andra länder.

För att bedöma effekterna behöver vi en precisering av de förutsättningar som råder i Sverige nu, och vilka kommunala variationer som kan komma ifråga:

- Den grundläggande förutsättningen för valfrihet på skolans område är rätten att, med ett minimum av kontroll, etablera nya skolor, och att få 85 procent av kommunens kostnader för en elev. Ett system med ersättning per elev tillämpas numera även internt inom ett stort antal kommuner.
- En förutsättning för att fritt kunna utforma nya bättre skoltjänster är att skolledare, både i kommunala och fristående skolor, har tillräckliga befogenheter och rättigheter att utforma egna alternativ.
- En förutsättning för att välja är att föräldrar har information om lokalt tillgängliga alternativ och system för att underlätta valet. Den sakliga informationen om skolors verksamheter är i dag relativt torftig. I framtiden skulle man kunna tänka sig bättre redovisning av vilka individuella och kollektiv mål en skola når (t.ex. studieprestationer, tillförda kunskaper och färdigheter, förmåga att hjälpa barn med särskilda behov, förmåga att stävja mobbning etc.)
- I dag är rätten att själv sätta avgifter för en skola begränsad. I en framtid skulle dock en friare avgiftsättning kunna bli aktuell.

De åtgärder som vi studerar är således ökningsar av:

- * Eleversättning.
- * Befogenheter för skolledare.
- * Åtgärder för att underlätta val.
- * Information om skolans kvalitet (prestationer).
- * Befogenheter att använda avgifter.

För samtliga dessa åtgärder diskuteras om det finns erfarenheter av, eller teorier, om hur åtgärden påverkar sex olika mål.

- Kostnader
- Variation i utbudet
- Gemensamma referensramar och värderingar
- Kvalitetsnivå
- Spridning i prestationsnivå
- Segregation i olika dimensioner.

Här följer de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna.

Ökade friskolebidrag *ökar kostnaderna* för kommunerna. Främst därför att kommunerna varken på kort eller lång sikt kan spara in hela kostnaden för elever som lämnar kommunens skolor. Ett skäl är att kommunen blir stående med kostnader för outnyttjade platser. En ytterligare källa till ökade kostnader är att ett antal skolor, som tidigare ej var berättigade till det, nu erhåller bidrag. Dessa effekter skulle motverkas av en sänkning av bidragsnivån.

Åtgärder för att underlätta val mellan kommunala skolor behöver inte öka kostnaderna i skolorna. Då har kommunerna frihet att sätta bidragsnivåerna själva men också att undvika att skolor står outnyttjade. Däremot kan information om och administration av valmöjligheterna *kosta mera* än ett centralt dirigerat system.

Den viktigaste åtgärden för att öka valfrihet är friskolebidraget. Friskolebidraget har helt klart lett till en *ökning av variationen* i utbudet. Hälften av de under 1992 startade friskolorna har inriktning på särskild pedagogik eller konfessionell inriktning. Men även bland de övriga kan det förekomma mindre variationer som t.ex. inriktning mot miljö eller teaterverksamhet utan att det inkräktar på ordinarie läroplaner.

Ökade befogenheter för skolledare är en åtgärd som kan *öka kvaliteten och variationen* i utbudet av skolverksamhet utan att nödvändigtvis öka kommunernas *kostnader*. De positiva effekterna på kvalitet och variation kan förstärkas av ökade valmöjligheter och förbättrad kvalitetsinformation.

I dag saknas praktiskt taget möjligheter att bedöma de genomförda åtgärdernas effekter på *kvalitet* vare sig i bemärkelsen individuella

prestationer eller i dimensioner som är mer gemensamma som t.ex. förmåga att fostra till samarbetsanda eller att stävja mobbning.

En operationalisering av likvärdighetsmålet kan medge en ökad variation i skolors profiler. Däremot torde likvärdighet vara svårare att förena med kraftigt ökad spridning i kvalitet eller uppnådda resultat. I denna studie refereras flera studier som tyder på att svenska elever har en jämnare kunskapsnivå än elever i andra länder, *samtidigt* som de 5 % bästa eleverna presterar bättre än motsvarande elever i andra europeiska länder. De jämnare resultaten innebär att färre elever slås ut och att elever med genomsnittliga resultat är fler. Dessa resultat torde bero på en jämnare social rekrytering.

En ökad spridning kanske accepteras förutsatt att alla elever ges möjlighet att uppnå åtminstone vissa fastställda minimieresultat. Samtliga de studerade åtgärderna kan tänkas bidra till en *ökad spridning i kvalitet och uppnådda resultat*. Denna effekt kan dock i någon mån motverkas av förbättrad kvalitetsinformation och genom att krav på en viss miniminivå upprätthålls genom lämplig tillsyn.

Utvecklingen av krav på kvalitetsinformation och kvalitetssäkring är en samhällsuppgift. Denna utveckling ör ske i samarbete med skolor, elever och föräldrar. Det är först när tydliga och relevanta resultatredovisningar sprids och jämförs som väljare, brukare och skolledare får tydliga signaler om vilka skolor som är bra och bör efterliknas. Då kan skolornas strävanden efter att bli bättre och brukarnas påverkan för, eller sökande efter, bättre alternativ underlättas.

Effekterna av ökade valmöjligheter på segregation är inte entydiga. I USA har man i vissa städer konstaterat att ökade valmöjligheter i kombination med ökade profilering av skolor, lett till minskande segregation med avseende på socialt ursprung och ras.

Ökade valmöjligheter kan väntas leda till ökad prestationssegregation. Erfarenheter från Skottland visar att föräldrar med högre utbildning och inkomst i större utsträckning än föräldrar med lägre utbildning och inkomst valde en annan skola än den närmaste. Denna iakttagelse bekräftade Skolverkets utredning (1993). Vidare valde föräldrar i genomsnitt från en skola med lägre genomsnittliga prestationer till en med högre.

Möjligheten att byta skola leder dock sällan till långa skolresor. I Skottland valde 1988, sju år efter reformen, ca 20–25 % av eleverna en annan skola än den närmaste. De flesta eleverna, 84 %, som valde

en annan skola än den närmaste valde den näst närmaste. Således valde mindre än 4 % en skola som låg längre bort än den näst närmaste.

De tydligaste svenska exemplen på segregationstendenser vi känner kommer från större orter där svenska barn "flytt" från skolor där många barn har invandrarföräldrar.

Mot bakgrund av erfarenheterna från Skottland verkar det inte troligt att vi skulle få en stor omflyttning av barn mellan skolor. Där-
emot finns risken att det uppstår svårösta problem med lågstatuskolor som överges av elever med goda studieförutsättningar och engagerade föräldrar som annars skulle kunna medverka i en förändringsprocess.

Vad kan en kommun göra för att motverka att detta leder till urholkning av likvärdighetsmålet? Vi kan tänka oss två typer av lösningar. Den första innebär att olika åtgärder tas för att höja statusen på en lågstatusskola. Man kan t.ex. satsa på en erkänt skicklig skolledare eller ge extra resurser för att attrahera en lärarelit. Man kan också göra skolan till kommunens musikskola, teaterskola eller liknande, och ge motsvarande resursförstärkning. Den andra lösningen är att problemskolan läggs ned.

Kan vi lita på att kommunerna klarar att i tid upptäcka segregationstendenser och har tillräcklig handlingskraft för att i tid sätta in åtgärder för att motverka dem? Erfarenheterna av kommunernas förmåga att positivt särbehandla skolor med särskilda behov är tyvärr inte så uppmuntrande. Flera utvärderingar av det tidigare statsbidragssystemet för skolor har konstaterat att statsbidragen som delats ut med detta syfte "smetades ut" jämnt över skolor. En tänkbar förklaring till detta är att adekvat beslutsunderlag för att motivera positiv särbehandling saknades.

Ökad frihet att använda avgifter som finansiering kan naturligtvis öka kvaliteten i skolor för välbärgade. Däremot motverkas flera andra mål för skolpolitiken. De viktigaste är att likvärdighet urholkas främst genom att prestationssegregationen ökar.